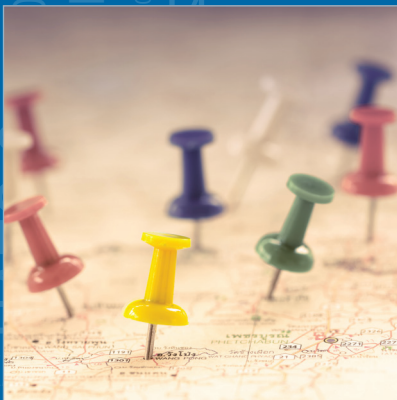




**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ  
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ  
ДЕЛАМ**



**CSIS**

**CENTER FOR STRATEGIC &  
INTERNATIONAL STUDIES**

# ДОКЛАД

## **ДОРОЖНАЯ КАРТА РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ**

**№ 30 / 2017**

**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ  
ЦЕНТР СТРАТЕГИЧЕСКИХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

**МОСКВА 2017**

УДК 327(470:73)

ББК 66.4(2Рос).9(7Сое).3

**Российский совет по международным делам**  
**Центр стратегических и международных исследований**

**Редакционная коллегия**

**Главные редакторы:**

докт. ист. наук, член–корр. РАН **И.С. Иванов**; канд. ист. наук **А.В. Кортунов**; Ph.D. in Political Science **О. Оликер**

**Авторский коллектив:**

Ph.D. in Political Science **Л.Э. Дэвис**; **Дж. Доббинс**; канд. ист. наук **А.В. Загорский**; докт. ист. наук **И.Д. Звягельская**; **Х.А. Конли**; Ph.D. in Economics **У. Кортни**; канд. эконом. наук **А.В. Корнеев**; Ph.D in History **К. Крейгин**; **С. Ладислоу**; Ph.D. **Дж.Э. Льюис**; докт. ист. наук, академик РАН **С.М. Рогов**; **Ш. Скуассони**; докт. экон.наук **В.Б. Сулян**; докт. полит. наук **Е.А. Степанова**; канд. полит. наук **М.А. Троицкий**; **С. Фриман**; канд. полит. наук **П.А. Шариков**

**Выпускающие редакторы:**

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**; канд. полит. наук **Н.С. Евтихевич**;  
**А.В. Пономарева**; **Р.В. Майка**

Д69 Дорожная карта российско–американских отношений. Доклад № 30/2017 [Л.Э. Дэвис, Дж. Доббинс, А.В. Загорский, И.Д. Звягельская, Х.А. Конли, У. Кортни, А.В. Корнеев, К. Крейгин, С. Ладислоу, Дж.Э. Льюис, Ш. Скуассони, В.Б. Сулян, Е.А. Степанова, М.А. Троицкий, С. Фриман, П.А. Шариков]; [гл. ред. И.С. Иванов, А.В. Кортунов, О. Оликер]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2017. — 116 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978–5–9500378–1–8

Доклад – результат работы ведущих российских и американских экспертов. Основная идея доклада состоит в том, что даже в обстановке геополитической напряженности и взаимного недоверия Россия и США должны сотрудничать. И не только в тех областях, где от их взаимодействия зависит глобальная безопасность, но и в более широком спектре направлений, в которых конкретные совместные действия не менее важны для нормализации отношений между двумя странами и для предотвращения конфликтов в будущем. В докладе анализируются перспективы российско–американского сотрудничества в таких важнейших регионах и сферах как Арктика, Ближний Восток, экономика, энергетика, евроатлантическая безопасность, стратегическая стабильность, кибербезопасность, борьба с терроризмом и экстремизмом. В докладе предлагаются практические рекомендации по налаживанию сотрудничества на каждом из направлений.

Высказанные в докладе мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст доклада опубликован на интернет–портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — [russiancouncil.ru/report30](http://russiancouncil.ru/report30)

Источники фото на обложке: REUTERS/Issei Kato/Pixstream; Vostock–photo.

Формат 70×100 1/16. Печать офсетная. Усл. печ. л. 7,25. Тираж 500 экз.

# Оглавление

<b>Резюме</b>	<b>4</b>
<b>Введение</b>	<b>12</b>
<b>Отношения в сфере экономики</b>	<b>14</b>
<b>Энергетика</b>	<b>30</b>
<b>Арктика</b>	<b>38</b>
<b>Евроатлантическая безопасность</b>	<b>53</b>
<b>Ближний Восток</b>	<b>59</b>
<b>Стратегическая стабильность</b>	<b>69</b>
<b>Киберпространство: американский взгляд</b>	<b>84</b>
<b>Киберпространство: российский взгляд</b>	<b>92</b>
<b>Борьба с терроризмом</b>	<b>96</b>
<b>Об авторах</b>	<b>106</b>

## **Резюме**

### **Введение**

Представляемый читателю доклад – результат работы ведущих российских и американских экспертов. Основная идея доклада состоит в том, что даже в обстановке геополитической напряженности и взаимного недоверия Россия и Соединенные Штаты должны сотрудничать. В выстраивании здания будущего российско–американских отношений нет мелочей. И не только в тех областях, где от их взаимодействия зависит глобальная безопасность, но и в более широком спектре направлений, в которых конкретные совместные действия не менее важны для нормализации отношений между двумя странами и для предотвращения конфликтов в будущем.

В приведенных ниже исследованиях анализируются перспективы российско–американского сотрудничества в таких важнейших регионах и сферах как Арктика, Ближний Восток, экономика, энергетика, евроатлантическая безопасность, стратегическая стабильность, кибербезопасность, борьба с терроризмом и экстремизмом. В докладе предлагаются практические рекомендации по налаживанию сотрудничества на каждом из направлений.

### **Отношения в сфере экономики**

Российско–американское экономическое сотрудничество уходит корнями в далекое прошлое, хотя и остается относительно скромным по сравнению с торговым оборотом каждой страны, например, с Китаем и ЕС. С 2014 года экономическое сотрудничество России и США резко сократилось из–за санкций, рисков и неопределенности, обусловленных геополитической напряженностью и спадом в российской экономике. Хотя экономические трудности не помешали России добиваться решения своих геополитических задач, страна по–прежнему считает успехи в экономике жизненно важным фактором для наращивания собственной мощи. Поэтому потенциал в торговле и инвестициях между Россией и Соединенными Штатами может способствовать достижению стоящих перед страной целей. Россия выигрывает от возобновления отношений. Ее экономика значительно уступает американской по объему и зависит от доступа к финансовым ресурсам США и их специализированным технологиям, например, бурения нефтяных скважин в Арктике. При этом улучшение экономических связей с Россией отвечает геостратегическим интересам и Соединенных Штатов. Поскольку обе страны хотят укрепить основу для продуктивных политических отношений, экономические связи могут расширить в каждой стране круг заинтересованных групп, выступающих за улучшение всесторонних связей. Это не означает, что экономическое сотрудничество может изменить или определить формат отношений. В лучшем случае, товарооборот между странами может вырасти до умеренного уровня. Вместе с тем, более глубокие и интенсивные экономические связи могут служить стабилизирующим фактором.

Авторы предлагают рекомендации по улучшению экономических отношений в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

**В краткосрочной перспективе** (при условии продления санкций).

- России и США следует **поощрять диалог между представителями частного бизнеса** и регулярные консультации между правительством России и Американской торговой палатой, Американско–Российским деловым советом и деловыми кругами США в России.
- Россия должна в полной мере **использовать членство в ВТО для улучшения торговых отношений** с Соединенными Штатами и ратифицировать Двусторонний инвестиционный договор (ДИД), подписанный в 1992 году.
- **Министерству торговли США необходимо регулярно консультироваться с Россией** по вопросам торговой политики.

**В долгосрочной перспективе** (при условии снятия санкций).

- США и России **следует создать Стратегическую экономическую комиссию** для решения широкого круга вопросов экономической политики и реализации экономических и коммерческих возможностей, для руководства **торговыми и инвестиционными миссиями** в обеих странах и развития экономических связей между российскими и американскими городами.
- США и ЕС следует **поддержать возобновление переговоров о вступлении России в члены ОЭСР, держать Россию и Евразийский экономический союз в курсе развития Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП)** и настоятельно рекомендовать предоставить России статус наблюдателя.

## Энергетика

И Россия, и Соединенные Штаты решают общую для обеих стран задачу обеспечения населения доступной, надежной и экологически безопасной энергией и имеют опыт сотрудничества в этой сфере. Однако события последних пяти лет стали вызовом для российско–американского энергетического сотрудничества. Благодаря развитию в Соединенных Штатах газовой отрасли, в обеих странах укрепилось мнение, что они стали конкурентами в энергетике. Более того, президент Дональд Трамп отказался от того внимания к проблеме изменения климата, которое уделял ей бывший президент Барак Обама, и фактически свел на нет целую сферу тесного в прошлом сотрудничества между Россией и США. Примечательно, что санкции США нацелены против российского нефтегазового сектора, критически важного для экономики страны. В результате сотрудничество в энергетике стало одной из первых жертв общего ухудшения отношений. Продолжающаяся геополитическая напряженность, вероятно, воспрепятствует стратегическому взаимодействию на высоком уровне в сфере энергетики. Однако научно–методологическое сотрудничество по–прежнему возможно, имея ключевое значение для обеих стран и мира в целом.

Вот почему авторы рекомендуют следующее:

- Обеим сторонам следует **переориентировать свое взаимодействие на решение по большей части технических вопросов** с тем, чтобы деполитизировать

сферу энергетики, повысить эффективность энергопользования, добиться разнообразия видов топлива и обеспечить устойчивое развитие отрасли.

## **Арктика**

Общее ухудшение отношений затронуло сотрудничество в Арктике в меньшей степени, чем на других направлениях. Арктические программы обеих стран в основном не противоречат друг другу, несмотря на различия в акцентах. Для России приоритетным остается экономическое развитие региона, в то время как Соединенные Штаты отдают приоритет проблемам изменения климата и защите окружающей среды. Правда, арктическая политика администрации Трампа пока не определена. Несмотря на отдельные юридические разногласия, у России и Соединенных Штатов нет существенных пограничных споров в Арктике. Недавнее сотрудничество по выработке международного соглашения по рыбному промыслу, безопасности на море и создание Арктического форума береговых охран позволяет считать Арктику сферой конструктивного взаимодействия.

И все же западные санкции, введенные против России из-за Украины, замедлили двустороннее сотрудничество по менее спорным вопросам в Арктике. Более того, возросшее военное присутствие России в регионе угрожает спровоцировать ответные меры со стороны НАТО. Подобная динамика может привести к милитаризации региона. Атмосфера всеобщего недоверия только усиливает такую опасность. В отличие от России, обладающей ярко выраженной национальной арктической идентичностью, Арктика не занимает важного места в системе приоритетов США. Вот почему не приходится рассчитывать, что сотрудничество в Арктике может принципиально изменить к лучшему испорченные двусторонние отношения. Тем не менее, Арктика была и может оставаться регионом конструктивного взаимодействия, несмотря на существующее противостояние в целом. Сотрудничество в Арктике может, по крайней мере, содействовать улучшению отношений.

Возможно, самым главным является то, что российско–американское сотрудничество имеет ключевое значение для самой Арктики. Крайне важно, чтобы в регионе поддерживались мир и стабильность.

### ***В краткосрочной перспективе:***

- Все арктические государства должны **проявлять сдержанность в осуществлении военной деятельности в Арктике.**
- России и США следует **разработать необходимые меры по соблюдению положений Полярного кодекса всеми странами.**

### ***На среднесрочную перспективу*** авторы рекомендуют:

- **Укрепить взаимодействие между арктическими странами** для повышения коллективной информированности об обстановке в Северном Ледовитом океане, для оптимизации поисково–спасательных операций и ликвидаций последствий катастроф.
- Разработать добровольные **правила судоходства** в Беринговом проливе.

- **Завершить разработку нового соглашения о рыболовстве** в северной части Берингова моря.
- **Предпринять меры для предотвращения нерегулируемого и незаконного рыбного промысла.**

А также:

- **Развивать научное сотрудничество в районах за пределами национальной рыбохозяйственной юрисдикции** прибрежных государств.

## **Евроатлантическая безопасность**

Хотя в последние несколько лет во главе угла российско–американских разногласий находятся Крым и Украина, основные противоречия не новы. Россия и Соединенные Штаты после холодной войны придерживаются разных взглядов на систему евроатлантической безопасности.

В целом, отношениям на евроатлантическом пространстве задают тон два противоречия. Во–первых, в основе украинского кризиса лежит разное понимание Москвой и Вашингтоном легитимной сферы влияния России. Москва считает, что имеет право играть определенную роль в политике своего ближайшего соседа, а Вашингтон настаивает на том, что Россия не должна иметь больше влияния в региональных делах, чем другие постсоветские государства.

Во–вторых, Россия уже давно выступает против того, что она считает бесконечной экспансией НАТО, и рассматривает февральские события 2014 года на Украине как первый шаг на пути вступления Украины в Атлантический альянс. Соединенные Штаты, напротив, считают коллективную безопасность и экономическую интеграцию залогом стабильности в Европе. По мнению США, действия России в Крыму угрожают самой идее мирной и интегрированной Европы, поскольку это первое в Европе приобретение территории другого государства военным путем со времен Второй мировой войны. Экономические санкции направлены на то, чтобы наказать Россию за ее агрессивные действия и удержать от применения силы в будущем. Однако, хотя фундаментальные разногласия в отношении европейского порядка безопасности представляются трудноразрешимыми, экономические издержки конфликта для обеих сторон могут стимулировать некоторые формы сотрудничества.

Политический тупик на востоке Украины, а также усиление военной активности НАТО и России в Прибалтике и на Черном море препятствуют мирному урегулированию конфликта на Украине. Рекомендации по недопущению возобновления конфликта включают пять позиций.

- Во–первых, необходимо предпринять шаги по **улучшению связи и предотвращению любых инцидентов**, которые могут привести к эскалации конфликта. Например, столкновений в воздухе воздушных судов США/НАТО и России.
- Во–вторых, для сохранения надежды на политическое урегулирование всем сторонам надлежит **продолжать переговоры во всех возможных**



**форматах**, включая «нормандский формат», двусторонние российско-американские переговоры, а также прямые контакты между Украиной и Россией.

- В-третьих, России и США следует публично заявить, что **характер и состояние российско-американских отношений не определяются целиком и полностью конфликтом на Украине.**
- В-четвертых, России и США следует **четко заявить о своем намерении улучшить двусторонние отношения.**
- В-пятых, России и США следует **прояснить свои подходы к отношениям с постсоветскими странами** – даже если они будут противоречить друг другу. Четкое изложение своих целей и интересов послужит на пользу всем.

### **Ближний Восток**

На Ближнем Востоке у России и США есть как совпадающие, так и расходящиеся интересы. Россия заинтересована, в первую очередь, в обеспечении безопасности в регионе и не хочет, чтобы дестабилизация на Ближнем Востоке подобралась к ее границам усилиями экстремистских террористов. Хотя Россия считает себя значимым игроком на Ближнем Востоке, у нее нет ни ресурсов, ни намерения восстановить в регионе статус, который некогда имел здесь Советский Союз.

Американские интересы на Ближнем Востоке многогранны. Приверженность Соединенных Штатов безопасности Израиля обусловлена историческими и идеологическими факторами, что, в свою очередь, определяет американскую политику в отношении Ирана. Американская внешняя политика по отношению к государствам Персидского залива формируется заинтересованностью в торговле с регионом и доступе к его нефтяным ресурсам. Более того, Соединенные Штаты давно вовлечены в борьбу с терроризмом на Ближнем Востоке. Несмотря на желание администрации Обамы вывести американские войска из Ирака и Афганистана, рост ИГ заставил США сохранить военное присутствие и стратегическое внимание к региону.

И США, и Россия рассматривают ИГ и джихадистский экстремизм как угрозу политической стабильности в регионе. Борьба с терроризмом на Ближнем Востоке дает возможность для углубленного сотрудничества между Россией и США. Однако война в Сирии выявила ключевые политические разногласия. Действия России обусловлены ее решительным неприятием смены режима при поддержке США, которую она рассматривает в том же ключе, что и «цветные революции» на постсоветском пространстве и считает источником дальнейшего хаоса на Ближнем Востоке. Россия полагает, что только выборы в Сирии должны решить будущее правительства Асада. США, со своей стороны, считают, что Россия поддержала режим Асада бомбовыми ударами по умеренной оппозиции, что в Сирии не наступит мир, и она не станет единой, пока Асад у власти. Выстраивание политического будущего Сирии несет в себе как вызовы, так и возможности для сотрудничества. И Россия, и Соединенные Штаты поддерживают урегулирование конфликта в Сирии путем переговоров.

Рекомендации включают:

- Выявление сфер, в которых интересы обеих стран совпадают, и сотрудничество имеет решающее значение, включая совместную разработку планов **физического восстановления Сирии и согласование позиций по курдскому вопросу.**
- **Предотвращение репрессий в Сирии после окончания гражданской войны.**
- **Определение возможных международных гарантий Сирии.**
- Обновление предыдущих предложений или выступление с новой совместной инициативой по достижению прогресса в **арабо-израильском конфликте.**
- Продолжение сотрудничества по **Ливии, Афганистану и выстраивание региональных структур безопасности.**

### **Стратегическая стабильность**

Хотя Россия и США обладают крупнейшими ядерными арсеналами, они уже давно не являются единственными акторами со стратегическим оружием на мировой арене. Между тем, рост высокоэффективного неядерного и кибернетического вооружения (стратегический потенциал которого сопоставим с ядерным оружием) означает, что любые обсуждения стратегической стабильности выходят за рамки одной лишь ядерной сферы. Оба фактора настоятельно вынуждают Россию и США переосмыслить само понятие «стратегической стабильности».

Это непросто. Во-первых, Россия и США представляют стратегическую стабильность по-разному. Для США такая стабильность относится к ядерной «гонке вооружений», в то время как для России стратегическая стабильность больше ориентирована на паритет в военном потенциале. Во-вторых, грань между стратегическими и обычными вооружениями довольно тонкая, и оружие, которое Россия рассматривает как «стратегическое», США могут считать тактическим или обычным вооружением. К ним относятся системы противоракетной обороны, высокоточное обычное оружие, кибервозможности и космическое оружие. Переход к новой парадигме стратегической стабильности потребует сочетания старых и новых подходов.

К ним относятся:

- **Договорные обязательства** по ограничению и/или сокращению вооружений; стороны должны определить степень ограничения таких систем как противоракетная оборона, стратегические и тактические системы, передовые неядерные системы и др.
- **Односторонние параллельные шаги, указывающие на отсутствие угрозы** (предпринятые в отсутствие юридически обязательных договоров).

А также:

- **Меры по укреплению доверия и повышению прозрачности** – такие, как предоставление исходных данных по ядерным арсеналам без указания их местонахождения.

## **Киберпространство**

Утверждения американского руководства, что Россия пыталась повлиять на выборы в США путем использования, среди прочего, материалов, полученных с помощью кибершпионажа и/или хакерских атак, существенно омрачили взаимодействие по кибербезопасности между двумя странами. Фактически, США и Россия ведут диалог по кибербезопасности с 1998 года. Обе страны расходятся во мнениях относительно норм ведения кибервойны. Российские эксперты относят кибероружие к оружию массового поражения и считают, что его использование должно быть осуждено. США полагают, что ведение кибервойны является законным, если осуществляется в соответствии с действующими нормами, регулирующими вооруженный конфликт. Таким образом, кибербезопасность стала частью давнего обсуждения вопросов стратегической стабильности и существенно осложнила диалог, который до недавнего времени шел достаточно продуктивно.

Второе разногласие, вызывающее напряженность, связано с соотношением между собой понятий терроризма и свободы выражения. Россия готова пожертвовать вторым ради борьбы с первым. Соединенные Штаты, в свою очередь, не желают соглашаться с цензурой выражения политических взглядов. Это разногласие отражает более широкую полемику о суверенитете и универсальных правах, а также о том, какой орган должен регулировать Интернет.

Меры укрепления доверия (МД), согласованные в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), отчасти содействовали развитию сотрудничества, но осложнялись российскими и американскими обязательствами в отношении третьих сторон (США – НАТО, России – Китая). В целом, нынешнее состояние сотрудничества в сфере кибербезопасности отражает общее состояние отношений. Но здесь, как и в других сферах, критически важно найти выход.

Авторы призывают обе страны:

- Продолжить обсуждение кибербезопасности как по дипломатическим каналам, так и на экспертном уровне (на уровне «второго трека») **с целью улучшения взаимопонимания и прояснения концепций и подходов.**
- Взаимодействовать в **борьбе с киберпреступностью и использованием Интернета террористами.**

Это поможет:

- Перейти к предметному разговору о **стратегическом применении кибероружия и нормах ответственного поведения государства.**

## Борьба с терроризмом

Сотрудничество между США и Россией в борьбе с терроризмом и в противодействии насильственному экстремизму (ПНЭ) сохранялось даже в самые неблагоприятные для их взаимоотношений периоды. Наряду со значением, которое оба государства придают таким вопросам в своих концепциях национальной безопасности, это позволяет рассчитывать, что сотрудничество в борьбе с терроризмом будет развиваться и впредь. Однако здесь подходы России и США различаются, порой кардинально.

Соединенные Штаты отошли от парадигмы «глобальной войны против терроризма» и переориентировали свою стратегию ПНЭ на борьбу с доморощенным экстремизмом на общинном уровне. США сочетают эту стратегию ПНЭ с проведением антитеррористических операций за рубежом, используя беспилотники и спецназ для нанесения профилактических ударов по конкретным террористам.

Антитеррористическая деятельность России направлена, в основном, против внутренней угрозы терроризма, исходящей от исламистских повстанцев на Северном Кавказе. Более того, Россия не делает такого акцента на ПНЭ, как Соединенные Штаты. Начиная с 2014 года, деятельность институционализированных площадок российско-американского сотрудничества по борьбе с терроризмом/экстремизмом была приостановлена, а в некоторых случаях прекращена вовсе.

Несмотря на эти вызовы, в подходах США и России к борьбе с терроризмом просматриваются важные общие моменты. С появлением ИГ Россия переключила внимание на транснациональный терроризм. По-прежнему существуют серьезные разногласия, какую группу считать «террористической», однако изменение отношения России к борьбе с терроризмом открывает возможности для сотрудничества с Соединенными Штатами на Ближнем Востоке и в Центральной Азии.

Практические рекомендации по расширению сотрудничества в этой сфере включают:

- Создание **двусторонней российско-американской рабочей группы по сокращению как доморощенной радикализации, так и вербовки и притока иностранных боевиков.**
- Обмен **информацией о незаконных финансовых потоках, питающих терроризм**, в особенности связанных с незаконной наркоторговлей из Афганистана.

А также:

- Содействие **деятельности двусторонних неофициальных форматов (форматов «второго трека»)** применительно к ПНЭ, в частности обменам на уровне местных сообществ (уровень района/города); содействие развитию молодежных программ, направленных на предотвращение радикализации молодежи.

## Введение

Андрей  
Кортунов  
Ольга  
Оликер

### Как наладить российско–американское сотрудничество

Мы рады возможности опубликовать доклад, в котором изложены предложения по развитию сотрудничества между Россией и США в нескольких важных областях, имеющих ключевое значение для безопасности обеих стран.

Когда мы начинали этот проект осенью 2015 года, отношения между Россией и Соединенными Штатами стремительно ухудшались. Напряженность, порожденная кризисом на Украине, усилилась после начала Россией военной кампании в Сирии. Москва и Вашингтон обвиняли друг друга в создании целого ряда глобальных и региональных проблем, и взаимодействие между двумя столицами практически прекратилось.

В этих условиях мы понимали, насколько важно продолжить и развить диалог, сохранить сложившиеся контакты. Отдавая себе отчет, насколько различаются интересы наших стран и оценки происходящего, мы, тем не менее, были твердо убеждены в необходимости развивать сотрудничество. Дело не в том, что мы считали и считаем его важным самим по себе или средством положить конец набравшему силу противостоянию. Мы основывались на опыте, что при всех разногласиях Россия и Соединенные Штаты разделяют ключевые интересы и ценности, продвижение которых служит на пользу всему миру. Более того, мы хорошо представляли, что отказ от сотрудничества во многих сферах нанесет серьезный ущерб российской, американской и глобальной безопасности.

Мы исходили из того, что мир сталкивается с реальными угрозами, избежать которых можно только совместными усилиями обеих стран. Вот почему надо не просто искать сферы, где возможно сотрудничество, но и выявлять такие области, где оно насущно необходимо, чтобы предложить политическому руководству стран рекомендации по налаживанию сотрудничества.

После успешного проведения первой встречи, на которой мы собрали российских и американских экспертов, бывших и действующих политиков для обсуждения наиболее актуальных проблем, с которыми сталкиваются наши страны, мы решили попробовать новый подход. Мы попросили участников проекта объединиться в команды (по одному участнику из России и США) и подготовить краткие аналитические записки о возможности прогресса по восьми наиболее важным и спорным направлениям. Обращаясь к соавторам с просьбой о сотрудничестве через океан, мы надеялись, что сможем лучше определить пути продвижения вперед, полнее учесть интересы наших государств.

---

Андрей Вадимович Кортунов, генеральный директор Российского совета по международным делам (РСМД)

Ольга Оликер, старший советник, директор Программы «Россия и Евразия» Центра стратегических и международных исследований (CSIS)

Реализовать такую инициативу оказалось непросто. Ведь эксперты представляли личные точки зрения, и мы получили восемь сложных моделей, в которых авторам удалось работать сообща, что подтвердило саму возможность сотрудничества и выработку компромисса. По некоторым направлениям достижение общей позиции не вызывало особой сложности, по другим расхождения в оценках и подходах создавали значительные трудности.

Тем не менее, практически во всех случаях наши соавторы сумели совместить подходы и отразить обе точки зрения. Но в одном случае мы представляем два параллельных взгляда на проблему – их подготовка включала обмен мнениями авторов и обсуждение в нашей рабочей группе. Однако они представлены в виде отдельных статей как показатель того, что по данному направлению еще предстоит найти консенсус.

Доклад не охватывает все мыслимые направления сотрудничества между Россией и Соединенными Штатами. Для этого потребуется как минимум еще один том. Однако он затрагивает очень важные темы, которые, по нашему мнению, будут в центре внимания новой администрации Соединенных Штатов и российского руководства – это области, в которых сотрудничество и координация действий имеют ключевое значение. Мы рады возможности предложить на рассмотрение политического руководства наших стран практические и действенные меры по достижению прогресса в сотрудничестве. Надеемся, что наши предложения воплотятся в жизнь, рассчитываем и дальше содействовать политическому руководству двух стран в развитии важных, зачастую далеко не безоблачных двусторонних отношений.

*Благодарности.* Помимо наших авторов, наполнивших доклад содержанием, хотим выразить искреннюю признательность за большое участие в работе сотрудникам Российского совета по международным делам (РСМД) и Центра стратегических и международных исследований (CSIS). В частности, мы благодарны Ивану Тимофееву, Джеффри Манкоффу, Оливеру Бэксу, Наталье Евтихевич, Алисе Пономаревой и Сайрусу Ньюлину. Все они вложили в реализацию этого проекта много времени, сил, проявили свои компетенции и тем внесли весомый вклад в подготовку и публикацию доклада.

## Отношения в сфере экономики

Уильям  
Кортни  
Виктор  
Супян

### Тенденции развития российско–американских отношений в сфере экономики

Экономическое сотрудничество способствует формированию устойчивого взаимного интереса, росту уровня доходов в России и США, стабилизации отношений в целом, невзирая на политические противоречия. В начале 2014 года, на волне украинского кризиса и введения санкций со стороны Запада, масштабы двусторонней экономической деятельности резко сократились. Отраслевые санкции, обусловленные ситуацией в Донбассе, коснулись финансов, энергетики и военно–промышленного комплекса.

В условиях санкций российско–американские отношения, конечно же, будут носить ограниченный характер. Но даже в таких условиях сохраняются значительные возможности для торговли и инвестиций. Перед инвесторами открываются определенные перспективы. Этому способствуют заниженная стоимость российских ценных бумаг, девальвация рубля, высокое качество трудовых ресурсов в научно–технической сфере, развитие сельского хозяйства и фармацевтической промышленности. Появляются возможности вложения средств в развитие добывающей отрасли, особенно при условии снижения уровня риска. Несмотря на падение курса рубля, Россия очень заинтересована в импорте некоторых видов высокотехнологичного оборудования и услуг, поставляемых Соединенными Штатами.

В 2013 году из Америки в Россию было экспортировано товаров на 11,1 млрд долларов США, а импортировано на 27,1 млрд долларов. В 2015 году, в условиях действия полного пакета санкций, объем экспорта уменьшился до 7,1 млрд долларов, а объем импорта — до 16,4 млрд долларов (см. таблицу 1). Спад обусловлен санкциями, повышенным риском и неопределенностью в связи с геополитической напряженностью, а также сокращением ВВП России. В 2015 году Россия занимала 25–е место среди крупнейших торговых партнеров США. Чистый приток прямых иностранных инвестиций в российскую экономику из всех источников также упал с 69,2 млрд долларов в 2013 году до 4,8 млрд долларов в 2015 году. По данным Центрального банка России на 1–ое января 2017 года объем прямых инвестиций России в США составлял 8,3 млрд долларов, в то время как объем американских инвестиций в Россию достигал примерно 3,3 млрд долларов<sup>1</sup>. США занимают 10–е место среди основных иностранных инвесторов, вкладывающих средства в российскую экономику. Из–за украинского кризиса Вашингтон объявил о прекращении официального экономического сотрудничества с Москвой по

Уильям Кортни, исполнительный директор RAND Business Leaders Forum, старший научный сотрудник RAND Corporation

Виктор Борисович Супян, д.э.н., заместитель директора Института США и Канады РАН, профессор экономики Всероссийской Академии внешней торговли, профессор экономики Высшей школы экономики, эксперт РСМД

<sup>1</sup> ЦБ РФ: Статистика внешнего сектора. URL: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrId=svs>

**Таблица 1.** Товарооборот РФ и США в 1992—2015 гг. (млрд долл. США)

Год	Экспорт из США	Импорт в США	Товарооборот	Торговый баланс
1992	2,1	0,5	2,6	1,6
1993	3,0	1,7	4,7	1,3
1994	2,6	3,2	5,8	-0,6
1995	2,8	4,0	6,8	-1,2
1996	3,3	3,6	6,9	-0,3
1997	3,4	4,3	7,7	-0,9
1998	3,6	5,7	9,3	-2,1
1999	2,1	5,9	8,0	-3,8
2000	2,1	7,7	9,8	-5,6
2001	2,7	6,3	9,0	-3,5
2002	2,4	6,8	9,2	-4,4
2003	2,4	8,6	11,0	-6,2
2004	3,0	11,9	14,9	-8,9
2005	3,9	15,3	19,2	-11,3
2006	4,7	19,8	24,5	-15,1
2007	7,4	19,4	26,8	-12,0
2008	9,3	26,8	36,1	-17,5
2009	5,4	18,2	23,6	-12,8
2010	5,9	25,7	31,6	-19,8
2011	8,3	34,6	42,9	-26,3
2012	10,7	29,3	40,0	-18,6
2013	11,1	27,1	38,2	-15,9
2014	10,7	23,7	34,4	-12,9
2015	7,1	16,4	23,7	-9,5

*Источник:* Бюро переписи населения США. Бюллетень о товарообороте США по странам за 2013 и 2015 гг. URL: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4621.html>

многим направлениям, в том числе в двусторонней рабочей группе по торговле и инвестициям<sup>2</sup>.

Экономическое сотрудничество между двумя государствами имеет давнюю историю. На ранних стадиях индустриализации советская экономика частично опиралась на поставки американского оборудования для фабрик и заводов. Во время Второй мировой войны США передавали в СССР оборудование и технологии, и после ее окончания Советский Союз продолжал их приобретать. России необходимо преодолеть технологическое отставание во многих отраслях, и этим объясняется ее интерес к привлечению больших иностранных инвестиций и некоторых передовых технологий из Америки и других развитых стран. Россия по-прежнему считает экономическое про-

<sup>2</sup> Trading Economics / Russia Foreign Direct Investment - Net Flows (1994-2017).

URL: <http://www.tradingeconomics.com/russia/foreign-direct-investment>;

Export.gov / Doing Business in Russia. URL: <http://www.export.gov/russia/doingbusinessinrussia/index.asp>



цветание неотъемлемой составляющей сильного государства и поощряет иностранные инвестиции, несмотря на сокращение объемов международного сотрудничества в других сферах. Сегодня приоритетными отраслями, в развитие которых Россия стремится привлечь инвестиции из США и других стран, являются сельское хозяйство и фармацевтическая промышленность.

Экономические связи с США имеют большое значение для России, несмотря на их низкую долю в общем объеме российской внешней торговли и прямых иностранных инвестиций, аккумулированных в экономике. Россия заинтересована в расширении доступа к передовым технологиям, в финансировании крупных коммерческих проектов, в экспорте металлов и иного сырья в Америку и в стабилизации политических связей с США за счет развития экономических отношений. Интересы Соединенных Штатов в России связаны с потребностью в расширении и диверсификации мировых источников энергии и другого сырья, в повышении производительности американских компаний посредством экспорта, инвестиций и развития эффективных глобальных цепочек поставок, а также в формировании более прочной основы политических отношений.

Прогнозы развития российской и американской экономики дают мало оснований ожидать масштабных изменений в двусторонних экономических связях. По мнению МВФ, «гибкая и эффективная политика российских властей защитила экономику от двойного потрясения в связи со снижением цен на нефть и введением санкций... [однако ей] придется приспособиться к устойчиво низким ценам на нефть путем сокращения зависимости от экспорта нефти и энергоносителей в среднесрочной перспективе... для того, чтобы извлечь выгоду из текущего валютного курса и поддержать возможный рост в долгосрочной перспективе, необходимы структурные реформы»<sup>3</sup>. В отношении экономики США МВФ заявляет, что «хотя прогноз остается в целом благоприятным, существует ряд серьезных факторов риска и неопределенности, в частности риск снижения возможных темпов роста... на экономические перспективы страны по-прежнему отрицательно влияют застарелые проблемы в области предложения, в том числе низкие темпы роста производительности, сокращение участия работников в управлении предприятием, увеличение уровня бедности и неравенства материального положения»<sup>4</sup>.

В настоящем докладе рассматривается нынешнее состояние российско–американских экономических отношений и влияющие на них факторы, а также формулируются политические рекомендации в двух сценариях. Первый – на ближайшее время в условиях действия санкций, связанных с ситуацией в Донбассе, второй – на долгосрочную перспективу после их отмены. Оба сценария построены на допущении сохранения санкций как ответ США на

<sup>3</sup> International Monetary Fund / IMF Executive Board Concludes 2016 Article IV Consultation with the Russian Federation. Press release no. 16/336. July 13, 2016. URL: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/07/13/1636/PR16336%20Russia%20IMF%20Executive%20Board%20Concludes%202016%20Article%20IV%20Consultation>

<sup>4</sup> International Monetary Fund / IMF Executive Board Concludes Article IV Consultation with United States. Press release no. 16/332. July 12, 2016. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/07/12/16332-IMF-Executive-Board-Concludes-Article-IV-Consultation-with-United-States>

действия России в Крыму, которые, в отличие от санкций, введенных в связи с ситуацией в Донбассе, не затрагивают сферу экономики.

Российско–американское экономическое сотрудничество для России представляется более важным. Ее экономика значительно меньше экономики США. К тому же Россия зависит от доступа к финансовым ресурсам Соединенных Штатов (в отношении нее не введены финансовые санкции) и специализированным технологиям, например для добычи нефти в Арктике. Однако с точки зрения геополитики и безопасности обе страны находятся в более тесной зависимости, в том числе по таким вопросам, как сокращение рисков использования оружия массового уничтожения, разрешение кризисов в Сирии и на Украине, борьба с международным терроризмом. В этих условиях экономические связи являются и должны быть важнейшим стабилизирующим элементом в напряженных отношениях между Россией и США. Если бы эти связи ослабляли отношения, то влиятельных игроков не интересовала бы их нормализация – как в России, так и в США. Без такого «экономического якоря» разногласия в сфере геополитики и безопасности могут значительно обостриться.

### **Состояние экономических отношений**

Как показывает анализ товарооборота между Россией и США, даже в лучшие времена он имел второстепенное значение для обеих стран, особенно для Соединенных Штатов. К примеру, доля Канады в совокупном объеме американского экспорта составляет около 20%, а России — всего 0,7%. В американском импорте лидирующее положение занимает Китай (19,8%), тогда как на долю России приходится незначительных 1,2%. Основным торговым партнером США является Канада (19%), следом за ней идут Китай и Мексика. На долю этих трех стран приходится в общей сложности более 40% объема американской внешней торговли. Для России главные торговые партнеры — Европейский союз, Китай, Казахстан и Беларусь. Этим и объясняется существенный разрыв в степени относительной экономической значимости друг для друга.

А вот так выглядит положение этих стран в сфере мировой торговли: в 2014 году внешнеторговый оборот Соединенных Штатов достиг 5,2 трлн долларов, а России — 805 млрд долларов. Доля США в мировом объеме экспорта товаров составила около 9% (2-е место в мире), а в мировом объеме импорта — порядка 13% (1-е место). Доля России в мировом объеме экспорта равнялась примерно 2,8% (10-е место), а импорта — 1,8% (16-е место). Таким образом, совокупный масштаб внешней торговли обеих стран указывает, что они не являются друг для друга основными торговыми партнерами.

В торговых отношениях с Соединенными Штатами Россия выступает, по сути, как развивающаяся страна. В 2015 году 88% суммарного объема экспорта из России в США пришлось на шесть категорий товаров: нефть и нефтепродукты (52%), цветные металлы (8,6%), черные металлы (9,4%), ядерное топливо (5,4%), удобрения (6,8%) и драгоценные металлы, драгоценные

**Таблица 2.** Основные статьи экспорта из России в США в 2002—2014 гг. (млн долл. США)

Категория	2002	2005	2009	2010	2012	2013	2014	2015
Сырая нефть 739,3	695,1	2459,7	4282,6	6597,3	3681,6	1732,4	754,5	739,3
Мазут	712,5	2949,4	7277,8	9765,0	16 043,1	16 234,6	11 648,9	6754
Иные нефтепро- дукты	602,5	2329	1033,5	1255	1297,2	1457,0	1618,1	1033,4
Сжиженный угле- водородный газ	20	229,6	601,2	882,8		109,3	0	0
Ядерное топливо	788,8	871,7	890,3	1088,8	905,0	1017,2	927,7	895,7
Удобрения, пестициды и инсектициды	169,6	321,2	329,4	737,9	1038,9	1033,5	1005,3	1136,2
Сталелитейные материалы	89,1	406	420,4	814	929,9	870,8	1 100,9	862,6
Литые железо и сталь	338,4	667,6	222,3	594,2	1106,2	771,7	2 234,6	703,1
Бокситы и алюминий	1050,1	1 742,6	603,3	504,9	709,7	482,0	751,7	706,2
Никель	159,7	347,8	307,1	727	303,5	160,0	223,8	115,6
Иные драгметаллы	508,8	566,7	355,7	440,7	510,7	511,9	546,9	599,9
Космические лета- тельные аппараты, в т. ч. военного назначения	15,3	26,7	18,9	73,2	94,9	184,6	101,9	160,9
Ювелирные алмазы	85,1	139,8	143,5	107,7	150,1	170,3	160,0	104,4
Итого	6870,1	15 306,6	18 199,6	25 685,2	29 380,8	27 085,7	23 658,1	16 561,7

*Источник:* Бюро переписи населения США. Данные о товарообороте по странам и продуктам за 2013 и 2015 гг. URL: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4621.html>

камни и морепродукты, на которые в общей сложности пришлось 6,2% (см. таблицу 2).

В 2015 году объем экспорта из США в Россию составил 7,1 млрд долларов. Ассортимент экспортируемых товаров был довольно широким, хотя стоимостные показатели по отдельным категориям оказались низкими. В структуре экспорта преобладают готовые изделия, что имеет большое значение для внедрения новых технологий в российскую сферу производства. Основной статьей американского экспорта являются станки и оборудование (в 2014 году на долю станков, бурового оборудования, экскаваторов, самолетов и т. д. пришлось 52% экспорта). С 2002 по 2014 г. объем поставок этих товаров увеличился почти втрое. Однако после 2014 года вес этой категории как в абсолютном, так и в относительном выражении начал сокращаться (см. таблицу 3).

**Таблица 3.** Основные статьи импорта в Россию из США в 2002—2014 гг. (млн долл. США)

Категория	2002	2005	2009	2010	2012	2013	2014	2015
Мясо, птица и т.п.	454,6	748,7	1078,2	671,5	903,8	329,1	290,9	0,7
Ядерное топливо	209,2	41,3	50,2	109,5	127,1	100,9	6,7	213,2
Пластмассы	29,5	52,3	100,3	243,8	335,7	305,3	191,9	114,5
Буровое оборудование, оснащение скважин	335,5	312,5	346,7	322,7	432,7	405,1	460,1	262,5
Землеройное оборудование	55,2	179,9	169,5	215,0	435,1	401,2	238,2	103,3
Промышленные двигатели	80,3	114,3	306,6	331,3	271,1	328,4	275,5	285,1
Металлообрабатывающие станки	23,7	49,4	57,3	138,8	108,4	140,2	103,0	62,5
Измерительные, испытательные и контрольные приборы	74	63,8	97,6	125,9	188,2	245,0	256,3	239,5
Материалообрабатывающее оборудование	32,2	50,1	89,4	144,2	193,8	227,6	104,3	47,5
Промышленные станки и пр.	46,3	68,4	218,1	202,2	282,6	330,0	370,5	378,6
Медицинское оборудование	42,6	47	132,4	180,1	312,2	222,5	222,5	119,9
Гражданские самолеты, двигатели, оборудование и запчасти	0	157,4	412,6	269,2	1477,1	1943,6	2348,9	1916,8
Пассажирские автомобили, новые и подержанные	23,2	319,1	47,2	175,2	830,7	1262,4	1475,7	254,8
<b>Итого</b>	<b>2396,9</b>	<b>3962,2</b>	<b>5332</b>	<b>5968</b>	<b>10 669,5</b>	<b>11 144,5</b>	<b>10 752,8</b>	<b>7086,6</b>

*Источник:* Бюро переписи населения США. Данные о товарообороте по странам и продуктам за 2013 и 2015 гг. URL: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4621.html>

С 1992 по 2013 гг. объем экспорта из США в Россию вырос примерно в 16 раз, а объем экспорта из России в США — в 53 раза<sup>5</sup>. Несмотря на низкую долю России в общем объеме американской торговли, США были заинтересованы в расширении импорта полезных ископаемых и металлов из России. Россия же давно стремилась получить столь необходимое высокотехнологичное промышленное оборудование и другие продукты машиностроения из Соединенных Штатов.

Потенциал для укрепления экономических отношений есть — об этом свидетельствует развитие торговых отношений между этими двумя странами в прошлом. За исключением 1999, 2001 и 2009 гг., когда товарооборот сокра-

<sup>5</sup> The World Bank / Doing Business, Economy Rankings. URL: <http://www.doingbusiness.org/rankings>;  
World Bank / Doing Business, Annual Report. 2014. URL: <http://www.doingbusiness.org/-/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Mini-Report.pdf>

щался в связи с финансовым кризисом 1998 года в России и экономическим кризисом 2008–2009 гг. в США. Начиная с 2014 года в торговле вновь наметился спад, вызванный введением санкций и повышением политического риска в связи с украинским кризисом (см. таблицу 1).

Объем прямых инвестиций из США в Россию можно назвать скромным — Америка занимает лишь 11–е место среди иностранных инвесторов. Средства вкладываются преимущественно в топливную (57%) и пищевую промышленность, на которые в сумме приходится 71% всех инвестиций. Прямые инвестиции из России в Америку — феномен недавнего времени — составляют лишь незначительную часть общего объема ПИИ США и направляются главным образом в металлургию. В соответствии с информацией, представленной Центральным банком РФ, в 2014 году приток прямых инвестиций из России в США был больше, чем из США в Россию, что составило 21,6 и 18,6 млрд долларов соответственно.

Россия и Америка разнятся по своему экономическому положению. Соединенные Штаты являются крупнейшей развитой страной мира, тогда как российская экономика занимает 10–е место в мире. США пользуются большим влиянием в международных экономических и финансовых организациях и притягивают иностранный капитал. Россия занимает активную позицию в своем регионе и возглавляет Евразийский экономический союз. 54 из 100 крупнейших корпораций мира были основаны в Америке, в России — только одна.

### **Факторы, влияющие на экономические отношения**

**Торговый климат.** В августе 2012 года Россия при активной американской поддержке стала членом Всемирной торговой организации (ВТО). В том же году Конгресс США принял решение о вступлении в силу законодательства, закрепляющего нормализацию торговых отношений с Россией. Членство в ВТО способствует повышению производительности российской экономики и уменьшению риска политизации торговых споров. Средняя ставка связанного тарифа на промышленные и потребительские товары в России сократилась почти с 10% менее чем до 8%. В апреле 2016 года Россия ратифицировала Соглашение ВТО об упрощении процедур торговли, призванное ускорить движение, выпуск и таможенную очистку товаров. Соглашение вступило в силу 22 февраля 2017 года и может способствовать увеличению мирового объема экспорта товаров на сумму до 1 трлн долларов в год<sup>6</sup>. Это должно пойти на пользу России ввиду ее центральной роли в организации наземного транспортного сообщения между Азией, Европой и Ближним Востоком. Кроме того, это может благотворно повлиять на ее торговые отношения с США за счет расширения опыта взаимодействия в рамках ВТО. Твердое намерение Москвы развивать Евразийский экономический союз означает, что первоочередное значение для Москвы будут иметь региональные торговые связи.

<sup>6</sup> The World Trade Organization / Russian Federation ratifies Trade Facilitation Agreement. April 22, 2016. URL: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news16\\_e/fac\\_22apr16\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/fac_22apr16_e.htm)

Основным нетарифным барьером для экспорта продукции российских предприятий в Соединенные Штаты являются антидемпинговые пошлины, применяемые в США в тех случаях, когда компетентные органы полагают, что импортный товар продается на американском рынке по цене ниже «справедливой» или субсидируется иностранным правительством. Эти сборы могут взиматься постфактум и служат более весомым сдерживающим фактором для экспортеров, чем относительно низкие таможенные пошлины. Дополнительно введены запретительно высокие пошлины на поставки из России карбамида, урана, феррованадия, ферросилиция, магнезия, необработанного титана и титановой губки.

В июле 2016 года Министерство торговли США объявило о вынесении предварительного положительного решения по итогам расследований, которые были начаты по подозрению в демпинге при импорте определенных видов холоднокатаного стального листа из России и некоторых других стран. По предварительным расчетам, у «Северстали» и Новолипецкого металлургического комбината демпинговая разница составила 13,36% и 1,04%, соответственно. В отношении всех остальных российских производителей и экспортеров демпинговая разница была предварительно установлена на уровне 13,36%<sup>7</sup>. В условиях девальвации рубля споры по поводу применения антидемпинговых мер грозят еще сильнее подорвать российско-американские торговые отношения. В январе 2016 года в России был введен запрет на перевозку грузов автомобильным и железнодорожным транспортом из Украины в Казахстан через территорию России. В июле 2016 года Москва начала применять эти ограничения на практике. Теперь товары приходится везти через Беларусь, что приводит к удлинению маршрута на 900 километров и к увеличению транспортных расходов на 30%<sup>8</sup>. Казахстан пытается решить этот вопрос путем переговоров<sup>9</sup>. Если запрет останется в силе, он может негативно повлиять на репутацию ЕАЭС и перерасти в общеполитическую проблему.

Россия — одна из крупнейших тихоокеанских держав, однако она не входит в Транстихоокеанское партнерство (ТТП). Кроме того, Россия — одна из крупнейших европейских держав, которая не участвует в переговорах США и ЕС по формированию Трансатлантического торгово-инвестиционного партнерства (ТТИП). Оба соглашения предполагают определение новых правил упрощения торговли и инвестиций и повышения их справедливости. Двенадцать стран Тихоокеанского бассейна, участвовавших в переговорах по ТТП, сегодня находятся на этапе его ратификации.

В январе 2017 года президент Дональд Трамп заявил, что США не будут ратифицировать соглашение о ТТП, считая его будущее неясным. Отказ США

<sup>7</sup> International Trade Administration, "Fact Sheet," July 21, 2016. URL: <http://enforcement.trade.gov/download/factsheets/factsheet-multiple-cold-rolled-steel-flat-products-ad-cvd-final-072116.pdf>  
URL: <http://enforcement.trade.gov/download/factsheets/factsheet-multiple-cold-rolled-steel-flat-products-ad-prelim-030116.pdf>

<sup>8</sup> The World Trade Organization / WTO members voice concerns on transit restrictions, minimum import pricing measures. April 15, 2016. URL: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news16\\_e/good\\_15apr16\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/good_15apr16_e.htm)

<sup>9</sup> Интерфакс // Казахстан собрался договориться с РФ о снятии запрета на транзит из Украины. 08.07.2016. URL: <http://www.interfax.ru/business/517521>

от участия в ТПП может дать возможность КНР заручиться поддержкой в реализации своего альтернативного проекта – Всестороннее региональное экономическое партнерство (ВРЭП). Участие России во ВРЭП, так же как и в ТПП, не запланировано. В ноябре 2014 года президент РФ В. В. Путин заявил, что отсутствие в составе ТПП России или Китая «вряд ли позволит выстроить эффективное торгово–экономическое взаимодействие»<sup>10</sup>. Перспективы ТТИП более туманны. В случае его успеха оно может иметь большее значение для России ввиду масштабного товарооборота с Европой.

**Инвестиционный климат.** Котировки российских ценных бумаг, обращающихся на фондовом рынке, — одни из наиболее заниженных в мире с точки зрения форвардного соотношения их рыночной цены и прибыли (P/E). Отчасти это объясняется высоким уровнем политического и коммерческого риска деятельности в России, в том числе в связи с действием санкций и девальвацией рубля. Инвесторы воспользовались снижением валютного курса в 2016 году, когда на протяжении года выраженные в долларах индексы РТС выросли на 52%. При снижении уровня риска российские ценные бумаги могут стать более привлекательными для американских инвесторов. В некоторых отраслях, таких как сельское хозяйство и фармацевтическая промышленность, инвестиции уже осуществляются полным ходом. Американские научно–технические предприятия, в том числе расположенные в Силиконовой долине и возглавляемые выходцами из России, отмечают конкурентоспособность страны в области аутсорсинга, например в сфере разработки программного обеспечения. Привлечь инвестиции из США и других зарубежных стран могут и высокотехнологичные предприятия в добывающих отраслях, открытые для частного капитала.

Однако американские инвесторы осторожничают. В июле 2016 года Государственный департамент США опубликовал ежегодный доклад об инвестиционном климате в различных странах. В России отмечается «высокий уровень неопределенности, коррупции и политического риска, в связи с чем осуществление любых возможных инвестиций должно сопровождаться всесторонней проверкой контрагентов и грамотным юридическим консультированием»<sup>11</sup>. Кроме того, в докладе говорится, что «новое законодательство, принятое в 2015 году, наделяет Конституционный суд Российской Федерации новыми полномочиями, позволяющими ему игнорировать решения зарубежных арбитражных судов, а изменения, произошедшие в российском Верховном суде в 2014 году, вызывают сомнения в его независимости. Судебная система России является предвзятой и склонна выносить решения в пользу государства»<sup>12</sup>. По сравнению с 1990–х годами российский бизнес значительно продвинулся вперед, растет число крупных отечественных компаний, успешно работающих на международном рынке.

<sup>10</sup> US seeks to create economic cooperation for its own benefit - Putin on TPP // RT. November 6, 2014. URL: <https://www.rt.com/politics/official-word/202947-putin-china-tpo-usa/>

<sup>11</sup> U.S. Department of State. Bureau of Economic and Business Affairs / Investment Climate Statements for 2016. Overview. 2016. URL: <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm#wrapper>

<sup>12</sup> Там же.

Исследование инвестиционного климата, проведенное в 2015 году компанией Ernst & Young, дало неоднозначные результаты. С одной стороны, 77% респондентов пожаловались на нестабильность государственного регулирования, а 90% оценили экономическое положение как сложное. С другой стороны, 50% участников опроса с оптимизмом говорили о перспективах развития своих отраслей, а свыше 50% заявили о том, что региональные органы власти принимают все более активные меры улучшения инвестиционного климата. Налоговая политика и практика вызвали мало критических отзывов, при этом в таможенном регулировании были отмечены существенные улучшения<sup>13</sup>.

Судя по ряду косвенных признаков, инвестиционный климат в России улучшился. В индексе легкости ведения бизнеса за 2016 год, с помощью которого Всемирный банк оценивает регулирование коммерческой деятельности в 189 странах, Россия занимает 51-ю строку сверху. Это существенно лучше, чем десять лет назад, когда страна находилась на 79-м месте<sup>14</sup>. В индексе восприятия коррупции за 2016 год, подготовленном организацией Transparency International, Россия находится на 131-м месте в рейтинге из 176 стран<sup>15</sup>.

В условиях замедления экономического роста и сохранения структурных барьеров Россия может оказаться менее привлекательной для иностранных инвесторов, однако в ее пользу говорит значительное повышение конкурентоспособности. По мнению Всемирного банка, развитие России будет «во многом зависеть от структурных реформ». Без «глубоких и устойчивых» преобразований, в стране «сохранится серьезный риск застрять на уровне низких темпов роста в среднесрочной перспективе»<sup>16</sup>.

В сентябре 2016 года вышел Доклад Всемирного экономического форума о глобальной конкурентоспособности за 2016–2017 годы, где рассмотрены факторы обеспечения производительности и процветания. Россия оказалась на 43-м месте в рейтинге, на десять позиций выше, чем двумя годами ранее, благодаря преимущественно повышению паритета покупательной способности после введения свободного курса рубля. Это большое достижение по сравнению с результатом десятилетней давности, когда Россия заняла 125-е место<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Ernst & Young Valuation and Advisory Services / Investment Climate in Russia: Foreign Investor Perception. 2015. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_report\\_-\\_Investment\\_climate\\_in\\_Russia\\_2015/\\$FILE/EY-Investment-climate-in-Russia\\_eng%20EY%202015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_report_-_Investment_climate_in_Russia_2015/$FILE/EY-Investment-climate-in-Russia_eng%20EY%202015.pdf)

<sup>14</sup> Всемирный Банк / Рейтинг стран. URL: <http://russian.doingbusiness.org/rankings>;  
The World Bank / Doing Business 2006. September 13, 2005.  
URL: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2006>

<sup>15</sup> Transparency International, Corruption Perceptions Index 2016.  
URL: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)

<sup>16</sup> Hansl, B. Russia's recovery? In the long term, it depends on structural reforms / World Bank blog, Eurasian Perspectives. January 1, 2015. URL: <http://www.blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/russias-recovery-long-term-it-depends-structural-reforms>; Hansl, B. How can Russia grow out of recession? / World Bank blog, Eurasian Perspectives. October 27, 2015. URL: <http://www.blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/how-can-russia-grow-out-recession>

<sup>17</sup> World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2015-2016, Country Profiles – Russian Federation. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017>;  
World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2006-2007, Country Profiles – Russian Federation. URL: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2006-07.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2006-07.pdf).



У Соединенных Штатов есть двусторонние инвестиционные договоры с 42 странами, позволяющие защитить частные американские инвестиции за рубежом, содействующие проведению в государствах–партнерах прозрачной политики, ориентированной на рынок, и способствующие развитию экспорта из США. Кроме того, договоры обеспечивают определенную степень защиты иностранных инвесторов в США, например от произвола органов власти штатов и на местном уровне. В июне 1992 года был подписан двусторонний инвестиционный договор между США и Россией. В 1993 году он был одобрен Сенатом, однако российский парламент так и не утвердил этот документ. С начала 1990–х годов типовая форма договора изменилась, но американский бизнес может предпочесть работать в рамках прежней версии. В любом случае, если Россия и Америка решат согласовать новый текст, для его ратификации потребуется две трети голосов в Сенате США. Прения могут быть политизированы, и потому нет гарантий их положительного исхода.

**Валюта.** В ноябре 2014 года Банк России принял мудрое решение ввести свободный курс рубля, что привело к его значительной девальвации<sup>18</sup>. Стабилизация курса является положительным фактором для иностранных инвесторов. В феврале 2016 года председатель Центрального банка Российской Федерации Эльвира Набиуллина отметила, что денежно–кредитная политика Федеральной резервной системы США «не оказывает прямого влияния на российский рынок. Оно такое опосредованное, через реакцию стран с формирующимися рынками»<sup>19</sup>.

**Энергетика.** В 2016 году Россия являлась крупнейшим в мире производителем сырой нефти (в том числе промыслового конденсата) и третьим по величине производителем нефти и других видов жидкого топлива (после Саудовской Аравии и США). Средний объем добычи жидкого топлива составлял 10,25 млн баррелей в сутки. В 2015 году Россия была вторым по величине производителем сухого природного газа (после США). Объем добычи равнялся 635 млрд кубометров — самый низкий уровень с 2009 года<sup>20</sup>. ExxonMobil заключил партнерское соглашение с «Роснефтью» по разведке нефтяных месторождений в Карском море и залежей сланцевой нефти. В результате введения санкций со стороны США в связи с ситуацией в Донбассе реализация проектов приостановлена. ExxonMobil имеет лицензии на разведку российских месторождений общей площадью более 24 млн гектаров<sup>21</sup>. Аффилированная с ExxonMobil компания разрабатывает месторождение «Сахалин–1». Это, пожалуй, самый успешный и крупный проект вло–

<sup>18</sup> Hille, K. Russia presses ahead with fully floating the rouble // The Financial Times. November 11, 2014.  
URL: <http://www.ft.com/cms/s/0/0ca660e0-68bd-11e4-9eeb-00144feabd00.html#axzz4Ce5F0ynX>

<sup>19</sup> US fed has limited influence on Russian markets - Russian Central Bank Head // Sputnik. February 28, 2016.  
URL: <http://www.sputniknews.com/russia/20160228/1035484356/us-federal-reserve-russian-markets.html>

<sup>20</sup> Tully, A. Russia continues to post record oil production // Oilprice. com. January 4, 2016.  
URL: <http://www.oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Russia-Continues-To-Post-Record-Oil-Production.html>

<sup>21</sup> U. S. Energy Information Administration / Country Analysis Brief: Russia. October 25, 2016.  
URL: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=RUS>;  
Shishkin, P. U.S. Sanctions over Ukraine hit two Russian banks hardest // The Wall Street Journal. March 5, 2015.  
URL: <http://www.wsj.com/articles/u-s-sanctions-over-ukraine-hit-two-russian-banks-hardest-1425597150>;  
Gronewold, N. Exxon Mobil takes a direct hit from Russia sanctions // Natural Gas World. September 23, 2014.  
URL: <http://www.naturalgaseurope.com/exxon-mobil-russia-sanctions>

жения иностранного капитала в российскую экономику. А Chevron является одним из основных инвесторов в Каспийском трубопроводном консорциуме, который занимается транспортировкой нефти из Казахстана в российский порт Новороссийск. На эту деятельность санкции не распространяются<sup>22</sup>.

**Санкции.** Из-за действий России в Крыму и Донбассе президент США Барак Обама ввел санкции, предполагающие ограничение перемещений определенных лиц и государственных чиновников, запрет на рефинансирование долговых инструментов сроком более 30 дней для ряда банков и энергетических компаний. Под санкции попали Банк «Россия», «Ростэк», Сбербанк, «СМП Банк», Банк «ВТБ», «Газпром нефть», «НОВАТЭК», «Роснефть» и «Транснефть». Целью запретительных мер стало приостановление финансирования экспорта и проектов экономического развития (через «Эксимбанк» и «Корпорацию частных зарубежных инвестиций»), запрет на содействие реализации проектов глубоководной нефтедобычи, добычи нефти у берегов Арктики или добычи сланцевой нефти, а также ограничения на торговлю определенными категориями продукции военной промышленности<sup>23</sup>. Судебных преследований американских компаний за нарушение режима санкций не было. Вашингтон в течение всего этого времени тесно взаимодействовал с Брюсселем по вопросам санкций.

Администрации президента Обамы при поддержке американского бизнеса удалось предотвратить попытки законодательно закрепить санкции, введенные в связи с украинским кризисом. Законопроект, внесенный в Сенат в январе 2017 года и поддерживаемый обеими партиями, смог бы закрепить на законодательном уровне введение санкций, однако перспективы такой законодательной инициативы неясны. Введение санкций законодательно лишь подорвет их эффективность. Как и в случае с поправками Джексона-Вэника, ни Россия, ни США не могут быть уверены, что при устранении поводов для санкций, применяемых как реакцию на ситуацию в Донбассе, Конгресс отменит действие такого закона. И если бы в Кремле преобладало такое убеждение, американские санкции потеряли бы всякий смысл.

В условиях санкций министерство торговли США не может координировать торговые представительства США в России. Однако подразделения Коммерческой службы США в Москве и Санкт-Петербурге по-прежнему предоставляют «полный спектр услуг в поддержку американских компаний, заинтересованных в использовании рыночных возможностей или в развитии своего бизнеса в России»<sup>24</sup>. Коммерческая служба взаимодействует с российскими деловыми кругами преимущественно через социальные сети. Деловой совет Россия–США и Американская торговая палата также продолжают свою дея-

<sup>22</sup> Chevron / Expansion boosts Caspian pipeline export capacity. February 2015.  
URL: <https://www.chevron.com/stories/expansion-boosts-caspian-pipeline-export-capacity>

<sup>23</sup> Reed Smith / Overview of the U.S. and EU Sanctions on Russia. October 2014.  
URL: [https://www.reedsmith.com/files/Publication/9221cf81-e4f7-4907-ab2c-f7dc249eac58/Presentation/PublicationAttachment/441e0ec9-dbd8-4c3a-b1fa-0bf7ed4d5872/alert\\_14-255.pdf](https://www.reedsmith.com/files/Publication/9221cf81-e4f7-4907-ab2c-f7dc249eac58/Presentation/PublicationAttachment/441e0ec9-dbd8-4c3a-b1fa-0bf7ed4d5872/alert_14-255.pdf);

<sup>24</sup> U.S. Embassy and Consulates in Russia / Foreign Commercial Service.  
URL: <http://www.moscow.usembassy.gov/fcs>;  
<http://www.export.gov> / Welcome to the U.S. Commercial Service in Russia. URL: <http://www.export.gov/russia>

тельность в России<sup>25</sup>. Для решения проблем бизнеса многое можно сделать на уровне заместителей министров. Когда и если отраслевые санкции будут отменены, крупные американские компании, скорее всего, будут единственными компаниями, которые смогут быстро перевести капитал в Россию. Частных фондовых инвесторов может привлечь низкое соотношение рыночной цены акций и прибыли российских предприятий. Однако сложности, связанные с необходимостью тщательной проверки контрагентов, сохранятся.

Помимо правовых санкций, международных инвесторов смущают риски и неопределенность, связанные с «серой зоной» экономики. К примеру, в феврале 2016 года Вашингтон предостерег американские инвестиционные банки от участия в андеррайтинге первого после присоединения Крыма к Российской Федерации выпуска международных государственных суверенных облигаций России. Запад опасался, что Москва может передать часть средств, вырученных от продажи облигаций, структурам, на которые распространялось действие санкций. Большинство западных банков сворачивают свою деятельность в России или уходят с рынка. Даже китайские банки боятся скомпрометировать себя и повредить развитию своего бизнеса на Западе в случае нарушения режима санкций или законов, препятствующих отмыванию денежных средств<sup>26</sup>. В сентябре 2016 года Министерство финансов Российской Федерации показало лучшие результаты по сравнению с февралем 2015 года, разместив на открытом рынке облигаций на 1,25 млрд долларов, из которых 53% было выкуплено США и 43% – европейскими странами<sup>27</sup>.

Отмена в 2015 году санкций против Ирана, связанных с реализацией его ядерной программы, позволяет сделать определенные выводы. К удивлению Ирана, прекращение действия санкций не вызвало скорого и значительного притока иностранных инвестиций. Инвесторам «мешает огромное количество правил, регулирующих коммерческую деятельность», – по подсчетам одного министра, их набралось 182 тысячи», – а также «сохранение некоторых санкций, нехватка проектного финансирования и наличие политических факторов риска»<sup>28</sup>. Когда и если санкции, связанные с ситуацией в Донбассе, будут сняты, Россия может столкнуться с аналогичной проблемой.

**Диалог на уровне бизнеса.** Сегодня правительство США не поощряет расширения коммерческих связей с Россией, несмотря на то, что развитие бизнеса имеет большое значение для гражданского общества. Деловая сфера стала важной площадкой для построения диалога между Россией и США. Аме-

<sup>25</sup> Официальный сайт Американско-Российского Делового Совета. URL: <http://www.usrbc.org/index.html>;  
Официальный сайт Американской Торговой Палаты в России. URL: <http://www.amcham.ru/rus>

<sup>26</sup> Courtney, W., Jensen, D. Russia's Great Power Choice // U.S. News and World Report. June 1, 2016.  
URL: <http://www.usnews.com/opinion/articles/2016-06-01/russias-occupation-of-eastern-ukraine-is-hurting-its-world-power-status>

<sup>27</sup> Lossan, A. U.S. and Europe scoop up \$1.25 billion in Russian bonds // Russia beyond the headlines. September 27, 2016.  
URL: [http://www.rbth.com/business/2016/09/27/us-and-europe-scoop-up-125-billion-in-russian-bonds\\_633593](http://www.rbth.com/business/2016/09/27/us-and-europe-scoop-up-125-billion-in-russian-bonds_633593)

<sup>28</sup> Wilkin, S. Red tape, political risks could stall investment in Iran // Reuters. January 20, 2016.  
URL: <http://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-investment-idUSKCN0UY1S8>

риканская торговая палата в России, Петербургский международный экономический форум (ПМЭФ), Деловой совет Россия–США открывают ценные возможности для налаживания взаимодействия. В 2015 году правительство США не приветствовало участие глав американских компаний в ПМЭФ, но в 2017 году послу США было разрешено участвовать в форуме. Российское правительство, как правило, не склонно к открытым и подробным консультациям с иностранными инвесторами. Положительный пример в этом отношении подает Казахстан. Американская торговая палата в Казахстане ежемесячно проводит совещания и встречи с министрами под председательством премьер-министра<sup>29</sup>.

Улучшить российско–американские экономические отношения по ряду ключевых направлений, особенно в области финансов и энергетики, невозможно до прекращения действия санкций, связанных с ситуацией в Донбассе. Когда и если это произойдет, встреча правительств обеих стран на высоком уровне может стимулировать масштабное коммерческое сотрудничество. Во время «перезагрузки» Российско–американская двусторонняя президентская комиссия, в состав которой входило 19 отдельных рабочих групп, добилась скромных успехов, но после украинского кризиса Америка временно приостановила деятельность Комиссии по ряду направлений<sup>30</sup>. Возможно, теперь, когда Россия сталкивается с более серьезными экономическими трудностями, она будет готова более активно задействовать эту площадку, а США смогут воспользоваться ею для стабилизации подорванных отношений.

**Региональные и городские связи.** В 1973 году Федерация породненных городов СССР и Международная ассоциация городов–побратимов США встретились для обсуждения программы городов–побратимов. На данный момент установлены отношения между целым рядом городов. Среди наиболее крупных – Москва и Чикаго, Санкт–Петербург и Лос–Анджелес, а также Нижний Новгород и Филадельфия. Отношения породненных городов, округов или штатов стали долгосрочным широкомасштабным партнерством, но без упора на расширение экономических возможностей.

**Арктика.** Арктический регион весьма перспективен для экономического, научного и экологического сотрудничества России и США. Однако сегодня санкции мешают американским компаниям участвовать в освоении Россией энергоресурсов Арктики. Кроме того, США беспокоит отсутствие прозрачности военной деятельности России в этом регионе. Освоение энергоресурсов Арктики тормозит падение мировых цен и сокращение себестоимости других энергоносителей, например, трудноизвлекаемой западносибирской нефти. В качестве положительного примера можно отметить сотрудничество в Арктическом совете. Соблюдение ограничений, установленных Конвенцией ООН по морскому праву, заявления, сделанные пятью приарктическими государствами (Данией, Канадой, Норвегией, Россией и США) с обязательством решать все споры о границах дипломатическим путем, дают основа-

<sup>29</sup> American Chamber of Commerce in Kazakhstan // Advocacy. URL: <http://www.amcham.kz/advocacy>

<sup>30</sup> U.S. Department of State // U.S.–Russia Bilateral Presidential Commission. URL: <http://www.state.gov/p/eur/ci/rs/usrussiabiilat/index.htm>

ния надеяться, что Арктика останется территорией мирного сотрудничества. Важным положительным шагом стала бы ратификация Соединенными Штатами Конвенции ООН по морскому праву.

**ОЭСР.** В 2007 году Организация экономического сотрудничества и развития утвердила «пошаговый план присоединения» России, чтобы помочь ей решить институциональные и политические проблемы, тормозящие социально-экономический прогресс. В марте 2014 года в ответ на действия России в связи с украинским кризисом ОЭСР приостановила деятельность по присоединению России<sup>31</sup>.

### **Рекомендации на краткосрочную перспективу (в условиях действия санкций со стороны США)**

*Рекомендация № 1.* Для стабилизации отношений в целом и защиты долгосрочных коммерческих интересов правительствам Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки следует поощрять диалог на уровне частного бизнеса.

*Рекомендация № 2.* Российскому правительству необходимо создать механизм регулярных консультаций с Американской торговой палатой в России, Деловым советом Россия–США и американскими компаниями, работающими в России, для устранения регуляторных и иных барьеров в осуществлении торговли и инвестиций.

*Рекомендация № 3.* России следует в полной мере воспользоваться членством в ВТО для укрепления торговых отношений с США в областях, имеющих первоочередное значение в российской экономике.

*Рекомендация № 4.* Министерству торговли США необходимо регулярно консультироваться с правительством Российской Федерации и российскими отраслевыми ведомствами по торговой политике, в том числе по антидемпинговым мерам.

*Рекомендация № 5.* Исполнительной власти США и американскому деловому сообществу следует и далее активно противостоять законодательной кодификации санкций, связанных с украинским кризисом.

*Рекомендация № 6.* России следует ратифицировать двусторонний инвестиционный договор, подписанный в 1992 году, и обеим сторонам надлежит своевременно приступить к его осуществлению.

*Рекомендация № 7.* России и Америке необходимо продолжать работу в Арктическом совете для содействия мирному сотрудничеству и расширению экономических возможностей в регионе.

<sup>31</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development / The Russian Federation and the OECD.

URL: <http://www.oecd.org/russia/therussianfederationandtheoecd.htm>;

OECD suspends Russia accession talks while Moscow vows 'symmetrical' sanctions // Deutsche Welle. March 13, 2014. URL: <http://www.dw.com/en/oecd-suspends-russia-accession-talks-while-moscow-vows-symmetrical-sanctions/a-17494773>

## **Рекомендации на долгосрочную перспективу (после окончания действия санкций США, связанных с ситуацией в Донбассе)**

*Рекомендация № 8.* России и США следует создать стратегическую экономическую комиссию, решающую общеполитические вопросы, актуальные для расширения экономических и коммерческих возможностей. Функции председателя комиссии должны быть возложены на лицо, наделенное полномочиями министра. Комиссии необходимо тесно сотрудничать с ведущими представителями деловых кругов. Она не должна превращаться в бюрократический орган, заниматься рассмотрением частных проблем, связанных с регулированием, отстаивать исключительно государственные или чьи-либо еще интересы.

*Рекомендация № 9.* Министрам сельского хозяйства, торговли и энергетики США следует возглавить делегации, приезжающие в Россию для обсуждения вопросов торговли и инвестиций. А российским министрам сельского хозяйства, топлива и энергетики, а также промышленности и торговли надлежит возглавить аналогичные делегации, направляемые в США. В делегации должно входить достаточное число представителей деловых кругов.

*Рекомендация № 10.* Российским областям и американским городам и штатам следует развивать и укреплять прямые связи, направленные на поддержку экономического сотрудничества, особенно между городами и регионами, обладающими сходными или взаимодополняющими экономическими характеристиками.

*Рекомендация № 11.* Соединенным Штатам совместно с Европейским союзом нужно поддержать возобновление переговоров о вступлении России в ОЭСР.

*Рекомендация № 12.* Соединенным Штатам следует держать Россию и Евразийский экономический союз в курсе развития событий в рамках ТТИП и призывать к предоставлению им и другим государствам, по мере необходимости, статуса наблюдателя. Если кто-либо из них выразит желание вступить в одно из партнерств и готов принять на себя сопутствующие обязательства, Соединенным Штатам следует поддержать их в этом намерении.

# Энергетика

Андрей  
Корнеев  
Сара  
Лэдислоу

## **Интересы России и США в области энергетики и изменения климата**

Россия и Соединенные Штаты – основные производители и потребители энергии. Они имеют обширные торговые связи регионального и глобального значения. Несмотря на прошлое сотрудничество в энергетике и очевидную заинтересованность руководства, как России, так и США в улучшении отношений, сегодня на пути сотрудничества между странами много серьезных препятствий. Это резкое ухудшение политических отношений, санкции, нацеленные против российского нефтегазового сектора, и разные геополитические приоритеты.

Как и большинство стран, Россия и США решают в энергетике схожую задачу: сбалансировать решение зачастую противоречивых проблем в доступном, надежном и экологически безопасном энергоснабжении. Однако императивы энергетической безопасности, поставок доступной энергии, нейтрализации негативных последствий изменения климата и другого ущерба окружающей среде страны видят по-разному, что нередко приводит к расхождению в политических и рыночных решениях. Кроме того, в каждой стране различна политическая экономика энергии. Экономика России существенно зависит от доходов с экспорта энергоносителей, тогда как экономика США не зависит. Энергетический сектор США, в основном, управляется частным бизнесом с очень небольшим участием государства, а в России роль государственного контроля энергетических компаний намного значительнее. Эти различия только усугубляют расхождение оценок и ожиданий каждой страны в отношении эффективности и важности отдельных секторов энергетики, а также сотрудничества в этой отрасли.

Несмотря на отличия, энергетическое сотрудничество России и Соединенных Штатов всегда являлось приоритетом для обеих стран, однако в последние годы оказалось мало востребованным. Но если политическая напряженность препятствует стратегическому взаимодействию в отрасли на высоком уровне, то необходимо поддерживать научно-техническое сотрудничество – хотя бы в интересах долгосрочной дипломатической преемственности.

## **История сотрудничества России и США по вопросам энергетики и изменения климата**

Энергетическое сотрудничество России и США началось еще во времена холодной войны, а по некоторым направлениям даже раньше, в XIX веке,

---

Андрей Викторович Корнеев, к.э.н., руководитель Центра проблем энергетической безопасности Института США и Канады РАН, эксперт РСМД

Сара Лэдислоу, директор Программы по энергетике и национальной безопасности Центра стратегических и международных исследований CSIS; Большой вклад в подготовку статьи внесла Сьюзан Фриман, научный сотрудник Института военно-морских исследований России при Военно-морском колледже США

когда западный бизнес помогал в освоении нефтяных месторождений в районе Баку. В июне 2016 года исполнилось 60 лет со дня исторического решения президента Дуайта Д. Эйзенхауэра о полном одобрении рекомендаций Совета национальной безопасности и развитии двустороннего обмена научно-технической информацией с СССР и его союзниками. Эта инициатива включала обмен научно-технической информацией и визитами экспертов по 17 областям и была осуществлена по проекту ослабления международной напряженности, который рассматривался в 1955 году на Конференции министров иностранных дел Советского Союза, Соединенных Штатов, Франции и Великобритании. В том же направлении президент Эйзенхауэр выступил в декабре 1953 года на Генеральной Ассамблее ООН со знаменитой речью «Атом для мира». Эти инициативы, наряду с ответными решениями и действиями руководства СССР, способствовали созданию Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) и подписанию в 1968 году Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО)<sup>32</sup>. Важно отметить, что решения были приняты в разгар холодной войны на фоне ожесточенных политических столкновений между Советским Союзом и Соединенными Штатами.

В последнее десятилетие руководители России и США неоднократно подтверждали приверженность основополагающим принципам, таким как содействие глобальному экономическому росту, инвестиции в устойчивую энергетику, многосторонний диалог по энергетической взаимозависимости, особенно, в чрезвычайных ситуациях. Подчеркивалась важность повышения энергетической эффективности и энергосбережения, ответственности за сохранение окружающей среды, сокращения дефицита в энергоснабжении. Конечно, официальные заявления можно рассматривать как свидетельство неполноты международных соглашений, тем не менее, многие из форумов, где такие заявления прозвучали, стали площадками обсуждения проблем энергетики и климата с участием России, США и других стран, разделяющих общие интересы.

Основные элементы текущих обязательств России и США в области энергетики и климата были разработаны в ходе XXXII саммита глав государств и правительств Большой восьмерки в 2006 году, где единодушно принят итоговый документ по глобальной энергетической безопасности<sup>33</sup>. Сегодня диалог продолжается в более широком клубе G20. Обеспечение энергетической безопасности связано с преодолением отраслевых, а также системных и глобальных проблем. Для их решения необходимо долгосрочное многостороннее сотрудничество на международном уровне во всех сферах, а не только в энергетическом секторе. Это позволит укрепить энергетическую безопасность — обеспечить бесперебойное энергоснабжение, поддержать устойчивую ресурсную базу возобновляемых источников энергии, повысить темпы развития инфраструктуры и качество охраны окружающей среды.

<sup>32</sup> Хьюлетт Р.Г. Атом за мир и войну, 1953–1961 гг. Беркли, Калифорния: «Юниверсити оф Калифорния Пресс», 1989. С. 696.

<sup>33</sup> Глобальная энергетическая безопасность: обеспечение эффективного, надежного и экологически безопасного энергоснабжения, G8, Санкт-Петербург, 2006. С. 11.



**Таблица 1.** Членство России и США в международных организациях по энергетике и климату

<b>Организация</b>	<b>Основные встречи или соглашения</b>
Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК)	Киотский протокол 1997 года, Копенгагенское соглашение 2009 года, Парижское соглашение 2015 года
Министерские встречи по вопросам «чистой энергетики»	США 2010, ОАЭ 2011, Великобритания 2012, Индия 2013, Южная Корея 2014, Мексика 2015, США 2016
Большая двадцатка (G20)	Заявление после саммита G20 2016 года
Всемирный энергетический совет	Совещания и консультативные отчеты с 1924 года по настоящее время
Всемирная метеорологическая организация (ВМО)	Рамки международного сотрудничества в развитии метеорологии и оперативной гидрологии и их практическое применение

Энергетическая безопасность тесно связана с двумя быстро набирающими силу глобальными угрозами: повсеместным ростом геополитической и геоэкономической нестабильности и изменением климата. Первая характеризуется политической нестабильностью и открытыми конфликтами в ряде крупнейших нефтегазовых стран мира. В отдельных странах эта нестабильность усугублялась затянувшимся периодом низких цен на нефть – значительно ниже безубыточного уровня. В периоды высоких цен на нефть некоторые страны жили не по средствам, и падение цен выявило здесь проблемы в эффективности управления. А нейтрализация последствий глобального изменения климата требует планирования будущего, иначе уже существующие разрушительные факторы только наберут силу. Стремление избежать катастрофических последствий изменения климата потребует крупномасштабной замены глобальной энергетической системы. Нужна энергетика с низкими и, в конечном счете, стремящимися к нулю выбросами парниковых газов. Переход на низкоуглеродистые источники энергии потребует инвестиций в различные энергосистемы, а также мер надежного и устойчивого снабжения энергией из традиционных систем на переходный период.

В 2010 году Российско–американская рабочая группа по энергетике и Форум коммерческого сотрудничества в энергетическом секторе согласовали совместный план действий, в котором определены области реализации проектов по решению энергетических проблем в XXI веке. План предусматривал дальнейшее развитие сотрудничества между Россией и США. Первое направление сотрудничества – энергоэффективность и развитие возобновляемых источников энергии. Второе направление – развитие инновационных экологически чистых энергетических технологий. И третье – энергетическая безопасность.

План отражал необходимость разработки в каждой стране конкретных проектов с использованием самых передовых технологий. Они показали бы значимость повышения энергоэффективности в национальных страте-

гиях, направленных на продвижение инноваций, совершенствование систем управления потреблением, снижение стоимостных показателей удельного расхода энергии и сокращение вредных выбросов. Рабочая группа согласовала семиуровневую структуру сотрудничества в энергетике на основе технологического развития и обмена информацией.

Было особо отмечено, что точность и полнота данных о глобальных энергетических ресурсах, показателей мониторинга энергетической безопасности и динамики предложения и спроса на энергию имеют решающее значение для устойчивого функционирования глобальных энергетических рынков, от которого во многом зависят развитие и процветание каждой страны. При таком подходе члены Рабочей группы согласились, что открытое обсуждение и обмен информацией на постоянной основе по национальным энергетическим стратегиям и глобальным рынкам энергоресурсов улучшит понимание каждой стороной целей энергетической политики партнера и повысит практическую отдачу от сотрудничества в энергетическом секторе.

На 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2015 года Министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров заявил, что Россия перевыполнила свои обязательства по Киотскому протоколу. Она сократила выбросы в энергетике на 37% за последние 20 лет. Хотя, по мнению многих, это произошло из-за краха постсоветской экономики, а не благодаря целенаправленным усилиям по сокращению выбросов<sup>34</sup>. В Парижском соглашении 2015 года, принятом на последней 21-й Конференции сторон РКИК ООН, Россия объявила о намерении сократить выбросы парниковых газов с 25% в 1990 году до 30% в 2030 году. Аналогичным образом, Соединенные Штаты обязались к 2025 году сократить выбросы на 26–28% от уровня 2005 года<sup>35</sup>. Однако в отличие от России, которая планировала ратифицировать Парижское соглашение после 2020 года, Соединенные Штаты сразу же заявили о своей готовности присоединиться на уровне указа президента США, минуя процесс формальной ратификации. Тем не менее проблеме изменения климата администрация Трампа не придает особого значения.

Однако приверженность работе по проблемам изменения климата, как в Соединенных Штатах, так и в России в значительной степени зависела от позиции руководства страны и мировой политической динамики. В Соединенных Штатах администрации Клинтон и Обамы работали по этой тематике активнее других администраций и подписали такие важные документы, как Киотский протокол и Парижское соглашение. Администрация Обамы выстроила энергетическую политику во многом в рамках нейтрализации последствий изменения климата, запустив на раннем этапе пребывания у власти План действий в области изменения климата. Он предусматривал целый ряд мер по внедрению экологически чистой энергии, сокращению выбросов, адапта-

<sup>34</sup> Министерство иностранных дел Российской Федерации. «Комментарий Департамента информации и печати МИД России о российских подходах к 21-й сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата / 11-я сессия Совещания Сторон Киотского протокола». 13 ноября 2015 года, с. 1.

<sup>35</sup> Окончательный вариант сделки по климату, официально принятый в Париже. CNN, 12 декабря 2015 года. URL: <http://www.cnn.com/videos/world/2015/12/12/climate-change-agreement-approved-paris-nr-sot.cnn>

ции к процессам изменения климата и лидерство в международном движении по нейтрализации негативных аспектов глобального потепления.

В Парижском соглашении по климату Россия обязалась к 2030 году сократить выбросы парниковых газов на 25–30% по сравнению с уровнем 1990 года. При этом широко обсуждалась возможность сокращения выбросов к 2030 году на 70–75% от уровня 1990 года<sup>36</sup>. Россия ориентируется на отказ от использования ископаемых видов топлива в пользу ядерной энергетики. Федеральная целевая программа предусматривает увеличение доли этой энергетики до 25–30% от общего производства электроэнергии к 2030 году, до 45–50% к 2050 году и до 70–80% к 2100 году. Сейчас доля ядерной энергетики в общей выработке электроэнергии составляет 11%<sup>37</sup>.

Обе страны могли бы выиграть от последовательной политики в смягчении последствий изменения климата и от более пристального внимания к достижению ближайших целей и задач после 2030 года. Однако администрация Трампа недооценивает важность проблемы изменения климата, что не позволяет рассчитывать на вероятное сотрудничество в этой области.

Соединенные Штаты и Россия являются крупнейшими в мире производителями и потребителями природного газа. Учитывая акцент на изменение климата и энергетическую безопасность, Россия и Соединенные Штаты могли бы извлечь выгоду от перехода с нефти и угля на топливо с более низким уровнем выбросов, в частности, на природный газ, поскольку обе страны имеют большие его запасы. Несмотря на естественную заинтересованность обеих стран в расширении использования природного газа во всем мире, на глобальном газовом рынке Россия и Соединенные Штаты больше действуют как потенциальные конкуренты. Рост использования газа, расширение мирового газового рынка и развитие инфраструктуры служат на пользу обоим государствам. Индия в этом случае является прекрасным примером страны с развивающимся промышленным рынком. Если для получения энергии она перейдет с угля на природный газ, это станет большой победой для глобального газового рынка и в борьбе с последствиями изменения климата. Однако нынешняя неопределенность с будущим европейских газопроводов и кризис на Украине не позволяют рассчитывать на газ как реальную сферу сотрудничества в ближайшей перспективе. Тем не менее, рост спотовых рынков трубопроводного и сжиженного газа окажет влияние на общие экспортные амбиции обеих стран.

## **Вызовы, которые стоят перед Россией и Соединенными Штатами, в сфере реализации их интересов в энергетическом секторе и в силу изменения климата**

Благодаря масштабному производству, потреблению и экспорту энергии Россия и Соединенные Штаты являются естественными участниками эффек-

<sup>36</sup> Предполагаемый определяемый на национальном уровне вклад (INDC). Неофициальный английский перевод представления России в INDC, 1 апреля 2015 года.  
URL: <http://www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>

<sup>37</sup> Управление по энергетической информации при Министерстве энергетики США. Аналитический обзор по странам: Россия. 25 октября 2016 года. URL: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=RUS>

тивного обеспечения глобальной и региональной энергетической безопасности, локомотивами развития энергетической инфраструктуры и улучшения нормативно-правовой базы для повышения энергоэффективности в государственном и частном секторах. Обе страны сталкиваются в сфере энергетики со схожими проблемами, им приходится иметь дело с одинаковыми факторами неопределенности. Среди них:

- нестабильные цены на нефть и другие первичные источники энергии;
- постоянно меняющийся спрос на энергоресурсы;
- экономическая уязвимость, вызванная сильной зависимостью одних стран и регионов от импорта энергоресурсов, а других – от доходов, получаемых от их экспорта;
- необходимость роста инвестиций во всех звеньях энергетической цепочки;
- необходимость охраны окружающей среды и нейтрализации последствий изменения климата;
- высокий уровень уязвимости критически важных объектов энергетической инфраструктуры и все более частые стихийные бедствия.

Однако на пути к сотрудничеству России и Соединенных Штатов в противодействии вызовам больше препятствий, чем возможностей.

Таким препятствием в развитии энергетического сотрудничества является стремительное ухудшение политических отношений между двумя странами. Оно привело к тому, что Российско-американская двусторонняя президентская комиссия и ее рабочие группы постепенно свернули свою деятельность. В 2014 году на фоне обострения ситуации на Украине, введения Соединенными Штатами антироссийских санкций, а Россией – ответных экономических санкций, деятельность всех комиссий и рабочих групп по энергетике была приостановлена по инициативе американской стороны.

Несмотря на различия в геополитических интересах, руководство обеих стран могло бы активнее использовать переговорные механизмы для поиска компромисса, чтобы предотвратить перерастание региональной напряженности в жесткие и непродуктивные политические и стратегические конфронтации.

*В качестве выхода из сложившегося тупика представляется целесообразным продолжить развитие российско-американского энергетического сотрудничества на менее политизированной основе. Следует концентрировать двусторонние усилия главным образом на конкретных взаимовыгодных научных, технических и методологических разработках, способных принести реальную пользу повышением энергоэффективности и разнообразия топлива. Надо работать над улучшением экологических показателей, сознательно избегая при этом контрпродуктивных дискуссий по спорным региональным и геополитическим проблемам.*

Перед Россией и Соединенными Штатами стоят во многом схожие проблемы, связанные с решением общих задач в энергетике и воздействии на климат в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Обеим странам надо использо-

вать научно–технические инновации, взять на вооружение международный опыт. К общим проблемам относятся:

- снижение удельных энергетических затрат в расчете на единицу стоимости национального продукта;
- получение адекватных и надежных макроэкономических статистических данных для использования энергетических ресурсов и их развития;
- обеспечение ресурсной транспарентности и международной сопоставимости национальных макроэкономических статистических данных;
- обеспечение комплексной экологической безопасности;
- совершенствование технологий преобразования энергии;
- поощрение использования возобновляемых источников энергии.

Важнейшими компонентами обширного перечня задач в обеспечении энергетической безопасности являются энергосбережение и комплексное повышение энергоэффективности в экономических системах.

Практическое решение этих задач должно учитывать приоритетный статус энергетической безопасности во внутренней экономической политике обеих стран, соответствовать международным стандартам и способствовать дальнейшему развитию взаимовыгодного международного сотрудничества в энергетической сфере.

## **Проблемы российско–американского сотрудничества и предложения по его развитию**

### *На краткосрочную перспективу*

По оценкам Центра проблем энергетической безопасности Института США и Канады РАН,<sup>38</sup> существует немало возможностей для оживления и активизации деятельности российско–американских межведомственных экспертных рабочих групп по энергетическим вопросам, которые уже доказали свою состоятельность. Приоритетные направления и проекты международного прикладного технического сотрудничества в краткосрочной перспективе являются, в основном, научно–техническими.

В нефтегазовой отрасли научно–технические проекты могут включать в себя дальнейшие исследования и разработки технологии сжижения и повторной газификации СПГ, передовые сейсмические исследования и геологическое картирование, дистанционный мониторинг трубопроводов и технологию безводного разрыва для сланцевых нефти и газа, а также дальнейшее развитие использования глубоководных морских плавучих платформ, инъекционную интенсификацию добычи нефти и газа, инновации в области горизонтального и наклонного бурения, а также внедрение специальных методов

<sup>38</sup> Корнеев А. Американская стратегия и тактика развития топливно–энергетического комплекса: состояние и перспективы. Выступление в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва, Россия, сентябрь 2014 года.

интенсивной очистки нефтепродуктов с использованием абсорбционно-газофракционирующих установок, термического крекинга и коксования. Однако многие из таких проектов в области науки и техники, которые могли бы в краткосрочной перспективе продвинуть вперед российское и американское энергетическое сотрудничество, запрещены санкциями США против России. Поскольку санкции накладывают эмбарго на экспорт в Россию высокотехнологичного оборудования для разведки и добычи нефти, частные американские компании не могут делиться с российскими партнерами глубокими, сланцевыми или арктическими технологиями, а также развивать их общими усилиями. Вместе с тем, несмотря на запреты, американские частные энергетические компании продолжают действовать в России по проектам, не затронутым санкциями. Так что научные исследования будущих технологий, разработки в повышении энергоэффективности могут осуществляться и в санкционном режиме. И здесь особое значение приобретают контакты между учеными и исследованиями на уровне «второго трека».

Помимо нефтегазового сектора есть сферы для сотрудничества в производстве электроэнергии и возобновляемых источников энергии. Для бесперебойного и эффективного энергоснабжения в будущем востребованы научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по адаптивным электрическим сетям и многоуровневой когенерации. Более эффективная технология гальванических элементов, водородное топливо и более совершенные конструкции ядерных реакторов и технологии охлаждения могут помочь стать более экономичными и найти широкое применение возобновляемым и альтернативным источникам топлива, таким как ядерная энергия, солнечные элементы нового поколения.

### ***На среднесрочную и долгосрочную перспективу***

Сотрудничеству в сфере исследований и усиления контроля над негативными последствиями изменения климата могут придать импульс научно-технические проекты в области химии, физики и инженерии по созданию новых инструментов для моделирования и мониторинга. Работы и проекты в среднесрочной и долгосрочной перспективе могут включать международный мониторинг и оценку изменения климата и экстремальных погодных условий, а также компьютерное моделирование будущих условий и изменений в глобальных биогеохимических циклах и мировом климате. Россия и Соединенные Штаты могли бы содействовать осуществлению проектов и проведению исследований по энергетическим технологиям следующего поколения в областях, представляющих взаимный интерес.

Такой интегрированный подход предоставит России и США релевантные исследовательские данные и создаст плацдарм для пилотных проектов в подготовке к переходу на инновационные и конкурентоспособные энергетические технологии будущего. Их конструкция, скорее всего, не будет зависеть от эволюционного развития современных технических систем, но потребует дополнительных нелинейных когнитивных подходов в процессе внедрения и ассимиляции.

## Арктика

Андрей  
Загорский  
Хезер А.  
Конли

Арктика – один из немногих регионов, где сотрудничество между Россией и Соединенными Штатами, а также другими арктическими государствами, практически не испытало на себе последствий недавнего ухудшения двусторонних отношений. Арктические повестки обеих стран не вызывают серьезных разногласий, их интересы во многом совпадают, несмотря на различия в расстановке акцентов. Россия по-прежнему ставит во главу угла экономическое развитие, в то время как администрация Обамы основное внимание уделяла проблемам изменения климата и охраны окружающей среды.

В последние два года Россия и США, работая вместе, добились прогресса по целому ряду вопросов, в частности, на переговорах о международном соглашении по рыболовству в центральной части Северного Ледовитого океана. Есть продвижение в повышении безопасности судоходства (реализация положений Полярного кодекса Международной морской организации), в 2015 году создан Арктический форум береговых охран. Диалог и конструктивное сотрудничество в Арктическом совете продолжились под председательством США. Не в последнюю очередь, это относится к международному научному сотрудничеству. Расширяющаяся и формирующаяся на основе консенсуса повестка дня Арктического совета настоятельно требует укрепления сотрудничества государств–членов и его развития на качественно новом уровне в двусторонних, региональных и широких международных форматах.

Хотя сотрудничество России и США в Арктике во многом удалось оградить от влияния международных событий, оно не может не испытывать влияние общего ухудшения отношений между ними, хотя причины этого и не имеют прямого отношения к региону. Западные санкции, введенные против России во время кризиса на Украине, сказались на двустороннем сотрудничестве в Арктике по целому ряду направлений. В частности, в том, что касается разработки энергетических ресурсов и вопросов безопасности. В 2013–2014 гг., до событий на Украине, в Арктическом регионе негативно сказались изменения в российской внутренней политике, препятствовавшие получению экологическими и научно-исследовательскими организациями России западной финансовой помощи и приведшие к смене руководства российских организаций коренных народов Севера. Ухудшение отношений и недоверие не обошли Арктику стороной и осложнили продвижение вперед по вопросам, не вызывающим споров. Упущен ряд политических возможностей для развития сотрудничества, цементируются унаследованные от холодной войны разделительные линии. Хотя председательство США в Арктическом совете (2015–2017) в целом оцени-

---

Андрей Владимирович Загорский, заведующий отделом разоружения и урегулирования конфликтов Центра международной безопасности ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, член РСМД

Хезер А. Конли, Старший вице-президент программ Европы, Евразии и Арктики, директор европейской программы Центра стратегических и международных исследований (CSIS)

вается в Москве позитивно<sup>39</sup>, глубокое недоверие между двумя странами не позволило США и России существенно расширить сотрудничество в Арктике в течение этого двухлетнего периода.

Споры о дальнейшем наращивании оборонной инфраструктуры расширения военной деятельности России ставят под вопрос общую цель сохранения Арктики как региона мира и стабильности. На фоне глубокого взаимного недоверия, приостановки военного сотрудничества, отсутствия мер по укреплению доверия и транспарентности, а также отсутствия адекватных каналов коммуникации между военными опасность милитаризации региона возрастает. В среднесрочной и долгосрочной перспективе дальнейшее наращивание российского военного присутствия и проведения военных учений в Арктике может привести к расширению военной деятельности и учений Соединенных Штатов, других арктических государств и НАТО, в частности, в Северной Атлантике. Эта тревожная тенденция может быть остановлена только в том случае, если обе страны осознают ее опасность и проявят политическую волю к решению проблем безопасности в Арктике на основе сотрудничества.

Тем не менее Арктический регион обладает большим потенциалом для сотрудничества, если учитывать насущную необходимость в укреплении практического взаимодействия прибрежных стран. Вряд ли следует рассчитывать на то, что сотрудничество в Арктике станет решающим фактором в восстановлении серьезно подорванных отношений между странами. Здесь надо учитывать различия в приоритетах их арктической политики, в относительной значимости региона для них – он занимает весьма скромное место в национальной повестке дня США, в то время как Россия придает ему гораздо большую стратегическую значимость. Тем не менее, когда две страны вступят на путь улучшения отношений, опыт сотрудничества в Арктике, безусловно, будет способствовать их укреплению.

В данном разделе инвентаризируются интересы США и России, проблемы и возможности для поддержания и укрепления сотрудничества между ними в Арктике. Рассматриваются конкретные направления, по которым это сотрудничество может и должно развиваться в ближайшей (три года) и среднесрочной (пять лет) перспективе.

## **Общие интересы**

Россия и США имеют общие интересы и проблемы в регионе, но они разнятся как по приоритетности, так и по выбору практических решений. За последние несколько лет конструктивный двусторонний и многосторонний диалог в значительной мере способствовал сближению их подходов к управлению регионом на основе Конвенции ООН по морскому праву 1982 года (Конвенция) и других международных соглашений, подготовленных в рамках соответствующих региональных или более широких международных структур, таких как Арктический совет, Международная морская организация.

<sup>39</sup> Журавель В.П. Арктический совет: председательство США (первые итоги) // Современная Европа. 2016, № 2 (68). С. 20.



В национальных стратегиях обеих стран<sup>40</sup> сформулированы схожие или совместимые интересы и приоритеты, включающие обеспечение национальной безопасности, охрану окружающей среды, ответственное освоение ресурсов Арктики в ходе экономического развития, повышение устойчивости и адаптация местных общин, поддержку научных исследований, а также укрепление международного сотрудничества. При схожих целях у США и России разные стратегии по их достижению.

Под *национальной безопасностью* в Арктике обе страны понимают защиту своей территории и суверенных прав, а также природных ресурсов на основе обеспечения *мира и стабильности* и исключения возможности возникновения конфликтов в регионе. Регион играет важную роль для обеспечения интересов безопасности двух стран прежде всего в контексте глобальной стратегической (ядерной) стабильности, но не как возможный театр военных действий с применением обычных видов вооружений. В то время как Россия уделяет особое внимание защите суверенитета и укреплению безопасности в своей арктической зоне путем инвестирования значительных средств в строительство военной и гражданской инфраструктуры, правительство США лишь наблюдает за изменениями в регионе, но пока не видит необходимости вкладывать больше средств в развитие гражданской или военной инфраструктуры в Арктике. Правда, такая политика и вызывает критику со стороны властей Аляски и отдельных представителей органов национальной безопасности США.

Обе страны проводят работу по определению границ их суверенных прав в Арктике и *расширения их континентального шельфа*. В августе 2015 года Россия направила в Комиссию по границам континентального шельфа свое частично пересмотренное представление<sup>41</sup>. США же еще только предстоит ратифицировать Конвенцию, и они пока не могут воспользоваться установленной ею процедурой для обеспечения максимально возможной правовой определенности и международного признания их суверенных прав. При этом США продолжают собирать научные данные для подготовки будущего представления<sup>42</sup>.

Обе страны привержены цели *устойчивого развития* и проведения ответственной политики по сохранению природной среды Арктики<sup>43</sup>. Хотя в этом

<sup>40</sup> Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. 20.02.2013. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_142561](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561);  
National Strategy for the Arctic Region / The White House. Washington, 2013.  
URL: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf)

<sup>41</sup> Частично пересмотренное Представление Российской Федерации в Комиссию по границам континентального шельфа в отношении континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане. Резюме. 2015.  
URL: [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/rus01\\_rev15/2015\\_08\\_03\\_Exec\\_Summary\\_Russian.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev15/2015_08_03_Exec_Summary_Russian.pdf)

<sup>42</sup> National Strategy for the Arctic Region / The White House. Washington, 2013. P. 9.  
URL: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf)

<sup>43</sup> Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Раздел 4. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_142561](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561);  
National Strategy for the Arctic Region 2013.  
URL: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf);  
См. также: 2015 Year in Review. Progress Report on the Implementation of the National Strategy for the Arctic Region. Prepared by the Arctic Executive Steering Committee. March 2016.  
URL: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Progress%20Report%20on%20the%20Implementation%20of%20the%20National%20Strategy%20for%20the%20Arctic%20Region.pdf>

интересы России и США совпадают, администрация Обамы уделяла основное внимание научным исследованиям и выделяла бюджетные средства прежде всего на цели сохранения и защиты окружающей среды Арктики. Россия же отдает приоритет экономическому освоению Арктики, хотя и она внесла существенные изменения в законодательство и политику с тем, чтобы свести к минимуму воздействие на окружающую среду.

Все более важным элементом политики становится снижение *рисков, связанных с экологической безопасностью и безопасностью людей*. Эта деятельность включает: повышение безопасности судоходства, укрепление потенциала поисково-спасательных работ, предотвращение, сдерживание и адекватное реагирование на возможные разливы опасных веществ, развитие возобновляемых источников энергии, совершенствование инфраструктуры связи и повышение осведомленности о положении дел в арктическом пространстве, внедрение комплексного (экосистемного) подхода к природопользованию в арктических морских пространствах. В этой сфере можно констатировать наибольший институциональный динамизм и активное двустороннее сотрудничество между Россией и США. Оба государства подчеркивают важность *науки* для более глубокого понимания происходящих в регионе процессов. Наконец, они согласны в том, что, несмотря на относительно низкий уровень военных угроз в Арктике, нарастающим вызовам для безопасности человека и окружающей среды лучше всего противостоять на основе *сотрудничества*.

Обе страны подчеркивают *центральную роль Арктического совета* как основного регионального форума для диалога, сотрудничества и управления в Арктике и *ответственность арктических государств* за ее сохранение. Однако в позиции двух прибрежных арктических государств есть важное различие. Россия, на долю которой приходятся самые значительные сухопутные и морские пространства в Арктике, обладает ярко выраженной национальной арктической идентичностью и отдает предпочтение решению всех основных вопросов в кругу пяти прибрежных арктических государств. Об этом свидетельствует и подписание в 2008 году Илулиссатской декларации, и проведение консультаций по вопросу о сохранении биологических ресурсов центральной части Северного Ледовитого океана сначала в составе пяти прибрежных стран, хотя впоследствии состав участников консультаций был расширен, и к ним присоединились другие государства. Россия активно использует возможности экономического освоения Арктики и проявляет обеспокоенность нарастанием интереса к участию в решении региональных вопросов со стороны неарктических государств. Соединенные Штаты, напротив, обладают самой слабой арктической идентичностью среди пяти прибрежных государств и не имеют ничего против более широкого участия неарктических государств в обсуждении региональных вопросов. Таким образом, соглашаясь с центральной ролью Арктического совета, Россия и США понимают ее по-разному.

У России и США *нет неурегулированных или потенциальных значимых споров* в Арктике. Линия разграничения их *морских пространств* в Беринго-

вом море определена Соглашением 1990 года и продолжается в Северном Ледовитом океане, «насколько допускается по международному праву»<sup>44</sup>. Российская Федерация пока не ратифицировала Соглашение, но применяет его на временной основе, а сама линия разграничения не оспаривается. В частности, в российском представлении о границах расширенного континентального шельфа в Северном Ледовитом океане она указана как согласованная с США линия разграничения<sup>45</sup>. Хотя российские эксперты отмечают, что нет никаких оснований откладывать ратификацию Соглашения<sup>46</sup>, нынешний политический климат вряд ли позволит решить этот вопрос в краткосрочной или среднесрочной перспективе. Немногочисленные националистически настроенные российские деятели настаивают на том, что США получили больше выгод от подписания этого соглашения и его следует пересмотреть. Однако очевидно, что ратификация Государственной Думой РФ Соглашения 1990 года станет неотъемлемой частью окончательной делимитации и установления внешних границ континентального шельфа России и США после рассмотрения их представлений Комиссией<sup>47</sup>.

Единственное существенное расхождение в позициях России и США по Арктике связано с *правовым режимом проливов* вдоль российского арктического побережья и, соответственно, со свободой судоходства – ключевым элементом политики США. Россия считает Северный морской путь, а Канада – Северо–Западный проход своими внутренними водными путями. США и другие прибрежные арктические государства настаивают на том, что это – международные проливы. Однако этот вопрос, судя по всему, еще долго будет оставаться на втором плане, пока не оспаривается право России, согласно статье 234 Конвенции, устанавливать и поддерживать особые правила плавания в покрытых льдом водах, а коммерческое судоходство остается на низком уровне. Сейчас разногласия с США сводятся к свободе прохода через проливы американских военных кораблей. В первую очередь – подводных лодок и некоторых надводных кораблей, поскольку ВМС США не имеют в своем составе надводных кораблей ледового класса<sup>48</sup>. Данный вопрос заслуживает внимания в предстоящие десятилетия с учетом отсутствия ледового покрова прежде всего в акватории Северного морского пути, в результате чего положения статьи 234 могут утратить свою силу, если

<sup>44</sup> Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств, Статья 2. 06.06.1990. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901756969>

<sup>45</sup> Частичное пересмотренное Представление Российской Федерации в Комиссию по границам континентального шельфа в отношении континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане. Резюме. 2015. С. 10. URL: [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/rus01\\_rev15/2015\\_08\\_03\\_Exec\\_Summary\\_Russian.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev15/2015_08_03_Exec_Summary_Russian.pdf)

<sup>46</sup> Загорский А.В. и др. Арктика. Предложения к дорожной карте международного сотрудничества / гл. ред. И.С. Иванов. М.: Спецкнига, 2012. С. 7, 31.

<sup>47</sup> Частичное пересмотренное Представление Российской Федерации в Комиссию по границам континентального шельфа в отношении континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане. Резюме. 2015. С. 12.

<sup>48</sup> Загорский А. В. Международное регулирование и потенциальные конфликты // Международно-политические условия развития Арктической зоны Российской Федерации / Под ред. А.В. Загорского; ИМЭМО РАН. М. : Магистр, 2015. С. 76–78.

эти акватории не будут покрыты льдом на протяжении большей части года. Решение этой проблемы будет во многом зависеть от экономических и геополитических условий в 2040–2050 гг.

Наряду с констатацией широкого совпадения российских и американских интересов в Арктике и их дальнейшего сближения благодаря интенсивному диалогу и сотрудничеству в последние два десятилетия, в частности, в рамках Арктического совета, необходимо отметить *различия в относительной значимости* этого региона для двух стран, а также *различия в приоритетности их совпадающих интересов*.

Арктическая территория США ограничена штатом Аляска, тогда как значительная часть территории Российской Федерации расположена за Полярным кругом, а около двух третей ее территории находятся в зоне вечной мерзлоты. На Аляске производится менее 1% ВВП США, тогда как доля Арктической зоны Российской Федерации в ВВП страны составляет 5,6%. По прогнозам, в долгосрочной перспективе ожидается ее рост до 14%<sup>49</sup>. Арктика уже сейчас является незаменимой ресурсной базой России, регионом, в котором формируется значительная часть экспортного потенциала страны. В будущем эта ее роль будет только возрастать.

Около половины населения Арктики живет в ее российской части. Протяженность российского побережья арктических морей составляет около 7000 км, что более чем в четыре раза больше, чем у США. Это – одна из причин широкого признания того факта, что инвестиции России в арктическую инфраструктуру «отражают [относительную] значимость этого региона для экономики страны»<sup>50</sup>. В этих условиях естественно, что Россия, как и некоторые другие арктические государства, отдает приоритет реализации амбициозных планов экономического развития своей сухопутной и в возрастающей степени – морской арктической зоны. США же уделяют основное внимание сохранению арктических экосистем и биоразнообразия, а также охране окружающей среды. Интенсивный диалог в рамках Арктического совета и вне его по-прежнему играет важную роль в сближении политики арктических государств, хотя структуры совета ограничены в своих возможностях. Ответственное и устойчивое освоение арктических ресурсов требует применения наилучших доступных и экологически безопасных технологий<sup>51</sup>. В рамках Арктического совета предпринимаются усилия для того, чтобы постепенно найти деликатный баланс между этими целями, хотя совет в своей деятельности скорее сосредоточен на задачах защиты окружающей среды.

<sup>49</sup> Международно-политические условия развития Арктической зоны Российской Федерации / Под ред. А.В. Загорского; ИМЭМО РАН. М.: Магистр, 2015. С. 13, 178. Эти данные основаны на материалах, приложенных к программе социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации. Государственный комитет по статистике России, пересчитав данные по АЗРФ в новых утвержденных границах, оценивает вклад АЗРФ в ВВП России в 2014 году в 5,2%. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/region\\_stat/calendar1.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/calendar1.htm)

<sup>50</sup> Report to Congress on Arctic Operations and the Northwest Passage / Department of Defense. May 2011, pp. 9–10. URL: [http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Tab\\_A\\_Arctic\\_Report\\_Public.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Tab_A_Arctic_Report_Public.pdf)

<sup>51</sup> Пилясов А.Н. (рук.), Котов А.В. Потенциал российской Арктики для международного сотрудничества: доклад № 17/2015 / гл. ред. И.С. Иванов; Российский совет по международным делам (РСМД). М.: Спецнига, 2015.

## **Вызовы**

Оценка вызовов национальным интересам, с которыми Россия и США сталкиваются в Арктике, отражает различия в относительной значимости для них этого региона и в их приоритетах. В США подчеркивают, что «очень серьезные вызовы» для их интересов в регионе формируются в результате «стремительных перемен в окружающей среде, причиной которых является изменение климата», а также возрастающая по мере сокращения ледового покрова «доступность Арктики для быстрого освоения»<sup>52</sup>. Российский перечень рисков и угроз намного детальнее<sup>53</sup> и тесно связан с проблемами, с которыми страна сталкивается при реализации амбициозных планов социально–экономического развития региона.

Освоение российской арктической зоны осложняется, в частности, экстремальными природно–климатическими условиями; очаговым характером экономического развития территорий; низкой плотностью населения и растущей нехваткой в особенности квалифицированной рабочей силы; низким качеством жизни коренного населения; недостаточной обеспеченностью чистой питьевой водой; удаленностью от основных промышленных центров; высокой стоимостью и ресурсоемкостью освоения минеральных ресурсов; зависимостью от поставок из других регионов России; высокой стоимостью транспортировки добытых ресурсов, критическим состоянием инфраструктуры, отсутствием современных технологий для разведки и освоения морских месторождений углеводородов; неразвитостью или отсутствием базовой транспортной инфраструктуры; высокой энергоемкостью и низкой эффективностью добычи природных ресурсов; недостаточным развитием навигационно–гидрографического и гидрометеорологического обеспечения безопасности судоходства; недостаточностью средств для постоянного мониторинга обстановки и современной информационно–телекоммуникационной инфраструктуры; возрастающей техногенной и антропогенной нагрузкой на окружающую среду, чреватой ее необратимой деградацией в некоторых прилегающих к Российской Федерации акваториях Северного Ледовитого океана, а также на отдельных территориях АЗРФ.

Помимо этого удручающего количества проблем в развитии современной российской арктической зоны, положение усугубляется ограничениями, связанными с западными санкциями против России из–за кризиса на Украине. Особую озабоченность вызывает крайне ограниченный доступ к долгосрочному финансированию, фондовым рынкам и технологиям глубоководного бурения. Если современные цены на нефть делают разведку и разработку арктических морских углеводородных ресурсов экономически непривлекательным, отсутствие доступа к инвестиционным средствам сказывается на сроках реализации проектов в российской сухопутной Арктике. В этих условиях предпринимались усилия, направленные на замену западных инвести-

<sup>52</sup> National Strategy for the Arctic Region / The White House. Washington, 2013. P. 2, 5, 11.  
URL: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf)

<sup>53</sup> Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Часть II, Основные риски и угрозы, цель Стратегии. 20.02.2013.  
URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_142561](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561)

ционных партнеров на азиатских, однако, в частности, китайские компании не обладают технологиями и опытом, необходимыми для освоения ресурсов в Арктике, в особенности, на шельфе<sup>54</sup>. Мегапроект «Ямал–СПГ», получивший внушительные китайские инвестиции, является в этом смысле редким исключением.

Дискуссии вокруг существенного увеличения российского военного присутствия в Арктике породили немало вопросов о перспективах сохранения мира и стабильности в регионе и привели к росту внимания в США к вопросам безопасности. Пока эти споры не привели к наращиванию Соединенными Штатами своего военного присутствия в Арктике. Однако, учитывая то внимание, которое сегодня уделяется российской военной модернизации и обстановке в области безопасности в регионе, крайне важно проявить максимум сдержанности, прозрачности и укрепления доверия во всем, что касается военной деятельности. Необходимо также воздержаться от пересмотра в сторону повышения американских и российских планов военного строительства в Арктике. До настоящего времени они не осуществляли здесь существенной военной деятельности.

## Возможности

Повестка дня сотрудничества в Арктике неуклонно расширяется и требует от стран региона ответственного решения проблем, порождаемых изменением климата и расширением экономической деятельности, включая интенсификацию судоходства, возможное появление в будущем новых рыбопромысловых районов, незаконную транснациональную деятельность негосударственных структур, морскую разведку, добычу и транспортировку полезных ископаемых. Пока политические отношения между США и Россией остаются напряженными, *решать стоящие в повестке дня вопросы, возможно, будет проще в рамках соответствующих многосторонних структур, а не на двусторонней основе США-Россия.*

Возможности для улучшения двустороннего сотрудничества в краткосрочной и среднесрочной перспективе существуют в таких областях, как обеспечение безопасности судоходства в Беринговом проливе и предотвращении загрязнения морской среды в условиях роста интенсивности судоходства в различных частях Арктики; сотрудничество в обеспечении выполнения положений Полярного кодекса, вступившего в силу 1 января 2017 года; развитие двустороннего и многостороннего (регионального) сотрудничества и повышение оперативной совместимости сил и средств при проведении поисково-спасательных операций в рамках Арктического форума береговых охран; предотвращение, обеспечение готовности и ликвидация последствий возможных разливов нефти; недопущение нерегулируемого (незаконного) рыбного промысла в Северном Ледовитом океане и развитие научного сотрудничества.

<sup>54</sup> Wu K. Chinese perspective. In Young, O.R., Kim, J.D., Kim, Y.H. (Eds.). The Arctic in World Affairs. A North Pacific Dialogue on the Future of the Arctic. 2013 North Pacific Arctic Conference Proceedings. Seoul; Honolulu, KMI; EWC, 2013. P. 190–198.

Большинство вопросов этой повестки дня не вызывает разногласий между Россией и США, а также другими арктическими государствами, однако плодами расширения сотрудничества вряд ли можно будет воспользоваться в полной мере, если в региональной повестке дня будет доминировать дилемма безопасности в регионе.

### **Как избежать дилеммы безопасности**

США и Россия подобно другим странам исходят из того, что, хотя ни одно арктическое прибрежное государство, скорее всего, не пойдет на риск военного конфликта, в регионе «сохраняется вероятность нарастания напряженности, вызванной неверной интерпретацией действий сторон и риторикой»<sup>55</sup>. «Постепенная эскалация взаимных страхов»<sup>56</sup>, неверная интерпретация военной деятельности и учений, а также возрастание риска военных инцидентов могут стать причинами потенциальных конфликтов в Арктике.

Наиболее действенным средством избежать ловушки дилеммы безопасности в условиях наращивания национальных военных сил и средств, расширения военной деятельности, нарастания вызовов для экологической безопасности и безопасности человека на фоне не имеющего отношения к региону усиления глобальной напряженности (стратегические силы России и США) является проявление *сдержанности* в военном строительстве и военной деятельности, *обеспечение их большей взаимной прозрачности*, укрепление доверия и *развитие сотрудничества в военно-гражданской области, в сфере мониторинга оперативной обстановки* и военной деятельности, а также проведение совместных учений<sup>57</sup>. *Формирование адекватной региональной архитектуры безопасности позволит арктическим странам снимать возникающие у них озабоченности на основе сотрудничества*, с тем чтобы «в случае возникновения вопросов в сфере военной безопасности, они обсуждались бы с участием заинтересованных сторон в рамках соответствующих двусторонних и многосторонних форматов»<sup>58</sup>.

Однако в сложившейся политической обстановке развитие такого сотрудничества и «соответствующих двусторонних и многосторонних форматов» представляется сложной задачей. Рудиментарная архитектура безопасности начала складываться в Арктике в начале нынешнего десятилетия – это прежде всего ежегодные встречи начальников генеральных штабов государств – членов Арктического совета, проведение встреч Круглого стола арктических сил безопасности и совместных военно–морских учений с участием России. На деле эта архитектура оказалась крайне уязвимой. Практически все фор–

<sup>55</sup> The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030. February 2014. Chief of Naval Operations, 2014. P. 14–15. URL: <https://info.publicintelligence.net/USNavy-ArcticRoadmap.pdf>. См. также заявление Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Николая Патрушева от 20 августа. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/1125.html>.

<sup>56</sup> Gallaudet T. Capt. U.S. Navy Arctic Engagement: Challenges and Opportunities. Navy Task Force Climate Change, Office of the Oceanographer of the Navy, November 2010. P. 10.

<sup>57</sup> Depledge D. Hard security developments. In J. Jokela (Ed.). Arctic security matters. EUJSSReportNo 24. Paris, 2015, pp. 64, 66; Международно-политические условия развития Арктической зоны Российской Федерации / Под ред. А.В. Загорского; ИМЭМО РАН. М.: Магистр, 2015. С. 122.

<sup>58</sup> Report to Congress on Arctic Operations and the Northwest Passage / Department of Defense. May 2011. P. 10. URL: [http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Tab\\_A\\_Arctic\\_Report\\_Public.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Tab_A_Arctic_Report_Public.pdf)

маты диалога, обмена информацией и сотрудничества по военным вопросам были приостановлены из-за ухудшения отношений России и Запада в связи с украинским кризисом<sup>59</sup>. Замораживание военного сотрудничества с Россией «может быть продлено и, возможно, станет «новой нормальностью» в Арктике<sup>60</sup>.

На региональном уровне поддерживаются каналы коммуникации между пограничниками России и береговой охраной США (округ 17), которые могут быть задействованы в чрезвычайной ситуации. Но они, в основном, предназначены для контактов по правоохранительной, а не по военной линии<sup>61</sup>. Необходимо рассмотреть другие возможности совместного решения вопросов военной безопасности. Одним из способов *улучшить коммуникацию между военными во вопросам, связанным с обеспечением безопасности*, могло бы стать согласование стандартной процедуры взаимного информирования о перемещении военных сил и средств, повышение прозрачности, уведомления о военных учениях в Арктике. Не менее важно повысить прозрачность использования военных сил и средств при ликвидации последствий стихийных бедствий или иных невоенных событий, связанных с безопасностью. Это позволит избежать неверного истолкования целей быстрого развертывания сил и средств в чрезвычайных ситуациях<sup>62</sup>. Следует создать институциональную структуру, которая сочетала бы принятые в рамках ОБСЕ принципы безопасности, транспарентности и укреплению доверия с элементами двустороннего Соглашения о предотвращении инцидентов в открытом море и воздушном пространстве 1972 г. Такая структура могла бы стать площадкой для двусторонних обсуждений на начальном этапе.

Дефицит надлежащей коммуникации и доверия, еще больше обострившийся вследствие замораживания сотрудничества между военными, отчасти может компенсировать диалог на уровне «полоторного трека» между представителями восьми членов Арктического совета, в рамках которого эксперты и официальные лица соответствующего уровня могли бы без протокола обсуждать возникающие проблемы, предложения по их решению и обмениваться мнениями.

## **Безопасность судоходства и предотвращение загрязнения морской среды с судов**

Решение проблем, порождаемых интенсификацией судоходства в различных районах Северного Ледовитого океана, обеспечение *надлежащего выполнения положений Полярного кодекса*, вступившего в силу в 2017 году, требует

<sup>59</sup> Depledge D. Hard security developments // J. Jokela (Ed.). Arctic security matters. EU ISS Report No 24. Paris, 2015. P. 65; Klimenko E. Russia's Arctic Security Policy. Still quiet in the High North? SIPRI Policy Paper 45, February 2016. P. 30; Zagorski A. Russia's Arctic governance policies // Jacobson L., Melvin N. (Eds.). The New Arctic Governance. Oxford, Oxford University Press, 2016. P. 99–101.

<sup>60</sup> Depledge D. Hard security developments // J. Jokela (Ed.). Arctic security matters. EU ISS Report No 24. Paris, 2015. P. 65.

<sup>61</sup> Eckstein M. Zukunft: Arctic Coast Guard Forum Supports Positive Relationship With Russian Counterpart / U.S. Naval Institute. June 13, 2016. URL: <https://www.news.usni.org/2016/06/13/zukunft-arctic-coast-guard-forum-created-positive-relationship-russian-counterpart>

<sup>62</sup> Collins J.F., Sfraga M., Virginia R.A., Yalowitz K.S. Arctic Council Initiatives to Sustain Arctic Cooperation. P. 2.



расширения сотрудничества, как в двустороннем, так и в многостороннем форматах.

Помимо необходимости гармонизировать обязательства всех арктических государств по соответствующим протоколам и приложениям к Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС)<sup>63</sup> и Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ)<sup>64</sup>, которыми положениям Полярного кодекса придан обязательный характер (не все арктические государства являются сторонами всех соответствующих документов в рамках этих двух конвенций), у России и США имеется общий интерес – обеспечить соблюдение всеми судами, на которые распространяются положения этих Конвенций, предусмотренных Полярным кодексом обязательных правил плавания в покрытых льдом арктических водах.

Хотя основная ответственность за соблюдение требований Полярного кодекса лежит на государствах, под флагом которых ходят суда, прибрежные арктические государства могут способствовать выполнению его положений путем *укрепления сотрудничества в наблюдении за обстановкой в Северном Ледовитом океане и обмена соответствующей информацией* для повышения *коллективной осведомленности об обстановке в регионе*. Первые шаги, сделанные в этом направлении в рамках Арктического форума береговой охраны, очень важны, однако задача пока не решена. *В среднесрочной перспективе можно было бы поставить цель институционализации этого сотрудничества посредством учреждения совместного центра, для регулярного обмена информацией и координации*, что в долгосрочной перспективе привело бы к *формированию интегрированной системы наблюдения в морской Арктике*, связывающей соответствующие ведомства арктических государств.

Для обеспечения соблюдения обязательных положений Полярного кодекса судами, плавающими под всеми флагами, возможно, было бы целесообразно интегрировать их в механизмы портового контроля, осуществляемого в том числе в портах неарктических стран, в которые соответствующие суда заходят перед отплытием в Арктику. Эта задача сложнее существующей системы портового контроля, поскольку при досмотре судов необходимо будет учитывать не только то, готово ли конкретное судно к плаванию в арктических водах, но и то, соответствует ли его ледовый класс прогнозируемым погодным и ледовым условиям в конкретной части Северного Ледовитого океана в конкретный период времени.

Решение этой задачи потребует активизации сотрудничества, обмена информацией и налаживания регулярной коммуникации между прибрежными и неарктическими государствами. Арктический совет может стать пло-

<sup>63</sup> International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS) / International Maritime Organization. November 1, 1974. URL: [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\)-1974.aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS)-1974.aspx).

<sup>64</sup> International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL) / International Maritime Organization. November 2, 1973. URL: [http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-\(marpol\).aspx](http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-(marpol).aspx).

щадкой для обсуждения возможных решений этой проблемы. В частности, речь может идти о создании целевой группы, для разработки надлежащих мер, включая возможность подготовки *Арктического меморандума о государственном портовом контроле*, к которому могли бы присоединиться все заинтересованные страны и в котором были бы предусмотрены необходимые механизмы взаимодействия между ними.

России и США следует начать обсуждение двусторонней схемы управления судоходством в Беринговом проливе. Это позволит создать пилотный арктический морской информационно-координационный механизм, значение которого определяется тем, что пролив является самым узким участком судоходства между северной частью Тихого океана и Арктикой. Такие правила могли бы быть согласованы на двусторонней основе и впоследствии представлены в ИМО. В 2011 году президенты России и США объявили «о намерении углублять сотрудничество» между двумя странами «в регионе Берингова пролива»<sup>65</sup>. Однако Россия и США, по сути, ограничились лишь общим заявлением, если не считать отдельные предложения по возможным мерам регулирования судоходства в проливе<sup>66</sup>.

## **Поиск и спасание, загрязнение моря нефтью – предупреждение, готовность и реагирование**

Работа на двусторонней и многосторонней основе над практическими аспектами сотрудничества в проведении поисково-спасательных операций и обеспечении готовности к разливам нефти в Арктике и их ликвидации будет содействовать реализации нескольких важных документов. Среди них – Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике (2011), Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике (2013) и Рамочный план сотрудничества в сфере предупреждения загрязнения морских районов Арктики нефтью в результате нефтегазовой деятельности и судоходства (2015 г.). Задача представляется весьма срочной: поисково-спасательные учения в Арктике, проведенные недавно Соединенными Штатами, выявили существенные пробелы во взаимодействии национальных служб<sup>67</sup>. Не менее *важно и более активное участие России, особенно в многосторонних учениях*<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Совместное заявление Президента РФ и Президента США по сотрудничеству в регионе Берингова пролива. 26 мая 2011 года. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/938>

<sup>66</sup> См. в частности: Rufe R., Huntington H. Bering Strait Shipping: Towards a Bilateral Approach // *The Arctic Herald. Information & Analytical Journal*. 2016, No 1 (16). P. 28–35; McKenzie J., Klarich S., Ardrey C., Lagor K. *The Bering Strait: Reducing Risk Through International Cooperation and Capability Improvements*. Brown University Watson Institute for International and Public Affairs; United States Coast Guard Academy Center for Arctic Study and Policy; World Wildlife Fund Arctic Program, 2016.

<sup>67</sup> Merten A.A. Circumpolar collaboration search and rescue (SAR). Presentation. Senior Arctic Officials Fairbanks Meeting, March 16, 2016. P. 5.

<sup>68</sup> Россия не принимала участия в международных командно-штабных учениях по поиску и спасанию Arctic Zephyr в октябре 2015 года в Университете Аляски в Анкоридже, но была наблюдателем, как и другие страны-члены Арктического совета, проводимых США поисково-спасательных учений Arctic Chinook в августе 2016 года. См.: U.S. Coast Guard and federal partners lead Arctic Search-and-Rescue Exercise. U.S. Coast Guard Headquarters News Release, October 28, 2015; Россия проследит за арктическими учениями США // Arctic-Info. 25.08.2016. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/23-08-2016/rossiya-prosledit-za-articheskimi-uchenyami-ssha>

Россия располагает немалыми возможностями в проведении поисково–спасательных работ и ликвидации аварийных разливов нефти. Россия и США могут рассмотреть двустороннее *сотрудничество* в поисково–спасательных операциях, в предупреждении катастроф и реагировании на них в *Чукотском море*, опираясь на опыт тесного сотрудничества в Беринговом море между российскими пограничниками и американской береговой охраной округа 17.

## **Рыболовство**

Российско–американские переговоры о новом двустороннем соглашении по рыбному промыслу в северной части Берингова моря тянутся довольно долго. Хотя и накоплен чрезвычайно продуктивный опыт сотрудничества на основе Соглашения о рыболовстве между Россией и США от 1988 года и многосторонней Конвенции 1994 года о сохранении ресурсов минтая и управления ими в центральной части Берингова моря. Немаловажную роль сыграли проведение совместных исследований биологических ресурсов и разработка общей базы данных. Этим опытом и руководствовались эксперты, предлагая распространить такое сотрудничество между Россией и США на Чукотское море<sup>69</sup>. Однако, принимая во внимание затяжной характер продолжающихся переговоров и существующую напряженность в двусторонних отношениях, ожидать прорыва в решении спорных вопросов в ближайшей перспективе не приходится.

Вместе с тем, за последние два года достигнут значительный прогресс в обсуждении *предотвращения нерегулируемого рыбного промысла и развития научного сотрудничества в центральной части Северного Ледовитого океана* за пределами национальной рыбохозяйственной юрисдикции прибрежных государств. Несмотря на задержки в реализации дорожной карты, согласованной в 2014 году незадолго до начала украинского кризиса, летом 2015 года пять прибрежных государств приняли декларацию, в которой изложили свой подход к решению этой проблемы<sup>70</sup> и с декабря 2015 года приступили к ее обсуждению с заинтересованными неарктическими сторонами (ЕС, Исландия, Китай, Япония и Республика Корея)<sup>71</sup>.

Не следует ожидать в ближайшей перспективе завершения переговоров по документу, регулирующему международное рыболовство в центральной части Северного Ледовитого океана, принимая во внимание историю обсуждения этого вопроса пятью прибрежными государствами, а также подключение к дискуссии новых стран. При совместном сильном лидерстве России и США эту работу, вероятно, можно завершить в среднесрочной перспективе.

<sup>69</sup> Дискуссия на конференции Российского совета по международным делам «Арктика: регион развития и сотрудничества», проходившей в Москве 2–3 декабря 2013 года.

<sup>70</sup> Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean. Oslo. July 16, 2015. URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/folkerett/declaration-on-arctic-fisheries-16-july-2015.pdf>

<sup>71</sup> Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean: Chairman's Statement. 27.03.2017. URL: <https://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/rfs/269126.htm>

## Научное сотрудничество

В 2016 году Целевая группа Арктического совета по укреплению научного сотрудничества в Арктике (SCTF), сопредседателями которой являются Россия и США, вышла на консенсус по проекту нового Соглашения по укреплению международного арктического научного сотрудничества. После прохождения соответствующих национальных процедур, соглашение было подписано на встрече Арктического совета 11 мая 2017 г.<sup>72</sup> Это – третий юридически обязательный документ, разработанный под эгидой совета. Основанное на взаимоприемлемом компромиссе, соглашение позволяет надеяться, что некоторые из существующих барьеров на пути международных научных исследований будут устранены или снижены, что облегчит работу ученых в разных уголках Арктики.

## Рекомендации

Учитывая существующую напряженность в отношениях, представляется, что в ближайшей перспективе российско–американское сотрудничество по Арктике будет проще осуществлять в рамках многосторонних структур, таких как Арктический совет, Международная морская организация или специальные форумы, чем в двустороннем формате, учитывая политические ограничения, налагаемые на американские ведомства в том, что касается сотрудничества с российскими организациями. На основе приведенного выше обзора российско–американской повестки дня в отношении Арктики представляется возможным рекомендовать в краткосрочной и среднесрочной перспективе предпринять следующие шаги при том понимании, что достижение прогресса в среднесрочной перспективе, скорее всего, будет во многом зависеть от нормализации отношений между Россией и США в целом.

### *В краткосрочной перспективе:*

- a) **Предотвращение возникновения (возрождения) дилеммы безопасности в Арктике**, поддержание в регионе мира и стабильности и недопущение конфликтов и гонки вооружений **являются самой неотложной задачей**. С этой целью всем арктическим государствам следует **проявлять сдержанность в военной деятельности в Арктике**, обеспечить ее большую прозрачность, укреплять доверие и сотрудничество в сфере военно–гражданских отношений, мониторинга военной деятельности и наблюдения за обстановкой в регионе, проводить совместные учения. Следует восстановить контакты между военными для минимизации или устранения риска неправильного истолкования военной деятельности в регионе, особенно в условиях чрезвычайных ситуаций. Пока архитектура безопасности в регионе парализована, следует инициировать диалог на уровне «полукруглого трека», например, в формате **круглого стола или конференции по безопасности в Арктике**, на которой эксперты и официальные лица могли бы в неформальной обстановке обсуждать возникающие проблемы.

<sup>72</sup> Соглашения по укреплению международного арктического научного сотрудничества. 11.05.2017.  
URL: <https://www.oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916>

б) Поскольку Полярный кодекс уже вступил в силу, России и США вместе с другими арктическими государствами следует разработать необходимые меры по соблюдению его положений всеми странами. В рамках Арктического форума береговых охран, России, США и другим арктическим странам следует продумать меры по налаживанию сотрудничества и обмена информацией для повышения коллективной осведомленности об обстановке в Арктике. В рамках Арктического совета целесообразно создать целевую группу для обсуждения оптимального механизма сотрудничества между странами–членами и наблюдателями, который позволил бы интегрировать в их систему портового контроля требования, предъявляемые Полярным кодексом к судам, осуществляющим плавание в покрытых льдом арктических водах. Одним из возможных вариантов решения этой задачи может стать подготовка нового Арктического меморандума о государственном портовом контроле с участием всех государств–членов и наблюдателей Арктического совета.

***В среднесрочной перспективе:***

- а) Для повышения безопасности судоходства в Беринговом проливе, России и США целесообразно рассмотреть согласованные добровольные правила судоходства в проливе, чтобы на более позднем этапе представить их в ИМО.
- б) России и США следует содействовать учреждению регионального центра обмена информацией об оперативной обстановке в Северном Ледовитом океане.
- в) России и США надлежит активизировать двустороннее сотрудничество в организации поисково–спасательных работ, а также предупреждения, готовности и ликвидации последствий катастроф в Чукотском море.
- г) России и США следует завершить двусторонние переговоры по заключению нового соглашения о рыболовстве в северной части Берингова моря, а также распространить налаженное здесь сотрудничество на Чукотском море.
- д) Россия и США на основе сотрудничества могут способствовать успешному завершению в разумный сроки многосторонних переговоров о подготовке соглашения, исключающего нерегулируемое рыболовство и способствующего развитию научного сотрудничества в центральной части Северного Ледовитого океана за границами рыбохозяйственной юрисдикции прибрежных государств.

# Евроатлантическая безопасность

Михаил  
Троицкий  
Линн Э.  
Дэвис

Противоречия между Соединенными Штатами и Россией по архитектуре европейской безопасности, сложившейся после холодной войны, различия в подходах к конфликтам в постсоветской Евразии во многом определяют противостояние в отношениях между Вашингтоном и Москвой. За последнюю четверть века из-за противоборствующих подходов к евроатлантической безопасности и постсоветской Евразии провалилось большинство попыток наладить сотрудничество в таких областях взаимодействия как контроль над вооружениями, нераспространение ядерного оружия, борьба с насильственным экстремизмом или управление киберпространством.

## Основные разногласия

С точки зрения США, стабильность и безопасность Европы находятся под угрозой из-за незаконных действий России в отношении Крыма и ее прямой поддержки сепаратистов на востоке Украины. Действия России разрушили представление Запада о Европе как о свободном и мирном целом, сложившееся после окончания холодной войны. Интегрирование России в евроатлантические институты представляется невозможным. Соединенные Штаты и ряд европейских стран отреагировали на действия в отношении Крыма экономическими санкциями против России и наращиванием военного присутствия НАТО, в том числе передового развертывания в Прибалтике и других странах Восточной Европы. Цель таких мер заключается в том, чтобы заставить Россию заплатить за агрессию, не допустить вероятного применения ею силы и угроз, успокоить и придать уверенность восточным странам-членам НАТО. А также содействовать поддержанию безопасности не входящих в НАТО государств, таких как Украина. Вашингтон настаивает на том, что надежное урегулирование конфликта на востоке Украины является условием более тесного сотрудничества России и Запада в будущем.

С российской точки зрения, в давнем конфликте о законном месте России в евроатлантической архитектуре безопасности противоречие с Западом по поводу Крыма и Восточной Украины является лишь эпизодом – пусть даже опасным и полным драматизма. В основе конфликта лежит различие в понимании Москвой и Вашингтоном законной роли России на своих рубежах. Россия считает, что имеет право влиять на политику и внешнеполитический курс соседей, в то время как США настаивают на том, что Россия не должна иметь больше влияния, чем любая другая страна, как внутри, так и вокруг постсоветской Евразии. В отношениях превалирует подозрительность. Вашингтон подозревает, что Москва стремится построить на Южном Кавказе и в Центральной Азии ориентированный на Россию экономический

Михаил Алексеевич Троицкий, к. полит. н., доцент Московского государственного института международных отношений (МГИМО) МИД РФ, эксперт РСМД

Линн Э. Дэвис, старший научный сотрудник, RAND Corporation

и оборонный альянс. Это позволит ей сдерживать в соседних странах процессы демократизации и рыночных реформ, которые, как считают США, могли бы естественным образом сблизить их с Европейским союзом и НАТО. Россия, в свою очередь, считает, что Соединенные Штаты стремятся подорвать режимы в постсоветских странах Евразии для установления в них проамериканских (по сути, антироссийских) правительств.

Политика НАТО, а также отношения России с НАТО, являются вторым источником разногласий между Вашингтоном и Москвой. С российской точки зрения, такая политика имеет непосредственное отношение к евроатлантической безопасности. Сопrotивление России продвижению НАТО в страны Центральной, Восточной и Южной Европы нарастало с середины 1990-х годов, но особой остроты достигло после переворота в Киеве в феврале 2014 года. Кремль неоднократно заявлял (без представления убедительных доказательств), что смещение украинского президента организовано правительством США. Ведущие российские чиновники неоднократно ссылались на предполагаемую угрозу Украины вступить в НАТО и/или предоставить доступ Североатлантическому альянсу на объекты ВМС в Крыму, что и стало одной из основных причин действий на полуострове. Многие считают, что война в Южной Осетии в августе 2008 года велась Россией, чтобы не дать Грузии силой восстановить территориальную целостность и ускорить тем самым ее вступление в НАТО.

В свою очередь, США и страны НАТО отрицают свою причастность к событиям, которые в феврале 2014 года завершились сменой власти в Киеве. Они рассматривают интеграцию Украины как путь к стабильности и коллективной безопасности в Европе и заявляют об открытости НАТО для всех европейских демократий, разделяющих ценности Альянса и способных выполнять обязанности его членов. Вместе с тем, они предупреждают, что членство в НАТО не является автоматическим и возможно только, если содействует укреплению безопасности Альянса.

Два тактических противоречия чреваты дальнейшим ухудшением отношений.

**Первое.** И Москва, и Вашингтон выразили поддержку Комплексу мер по выполнению Минских соглашений по урегулированию конфликта на востоке Украины. Этот документ подписан лидерами России, Украины, Германии и Франции в феврале 2015 г. Тем не менее, практическая реализация его положений вызывает разногласия. С точки зрения Соединенных Штатов и их союзников в Европе, вывод «иностранных наемников» из восточной Украины и демобилизация местных ополчений должны произойти до или, по крайней мере, одновременно с передачей Киевом власти этому региону и проведением выборов с мониторингом на международном уровне.

В свою очередь, Москва критикует Киев за нежелание немедленно предоставить сепаратистским областям «особый статус», который, среди прочего, позволит им находиться вне политической системы Украины. Россия считает, что предоставление такого статуса должно предшествовать любым

выборам на Донбассе в соответствии с законодательством Украины. Москва назвала статус Крыма в составе Российской Федерации «не подлежащим обсуждению» и даже намекнула, что может разместить в регионе ядерное оружие для противодействия потенциальным попыткам вернуть Крым в состав Украины силой.

**Второе.** С 2014 года НАТО выполняет свое решение о развертывании дополнительных сил и средств в странах Балтии, Польше и Румынии. Москва, в свою очередь, совершает демонстративные облеты кораблей ВМФ США, рискованные перехваты военных самолетов США их союзников в Балтийском и Черном морях и объявляет о развертывании крупных военных формирований в западной части России.

Еще больше обостряют напряженность и могут привести к крупномасштабному конфликту на Украине продолжающиеся вооруженные столкновения вдоль линии контроля на Донбассе, периодическое наращивание военного потенциала с привлечением военно-морских и авиационных частей, а также сопутствующая риторика с обеих сторон. Вместе с тем, вряд ли возможно добиться прогресса в евроатлантическом сотрудничестве между Соединенными Штатами и Россией без готовности всех сторон, участвующих в противостоянии на Донбассе, взять на себя обязательство по неукоснительному соблюдению режима прекращения огня и вывода войск и тяжелых вооружений из зоны конфликта в обмен на проведение Украиной политических реформ.

## **Движение вперед**

Существует ли возможность развития сотрудничества между Россией и Западом, если в обозримом будущем не придется рассчитывать на ослабление фундаментальных противоречий? Для восстановления испорченных американо-российских отношений в Европе и постсоветской Евразии необходима политическая воля. Ее проявление потребует убедительной аргументации в пользу такого улучшения отношений. Сегодня аргументация может заключаться в высокой цене, которую из-за противоречий обе стороны, а также многие другие страны платят за европейскую безопасность.

Россия вовлечена в масштабное наращивание военного потенциала, чтобы соответствовать достижениям Соединенных Штатов и их союзников в области военной техники или дать на них асимметричный ответ. Это обходится России почти в 4 % ВВП – тяжкое бремя на фоне продолжающегося экономического спада, снижения уровня жизни и сокращения расходов на здравоохранение. Значительная часть военных расходов обусловлена тем, что США считаются главным противником России, стремящимся везде и всюду обратить себе на пользу слабые стороны России. Сползание в заведомо невыгодную гонку вооружений с Соединенными Штатами представляет для нее явную угрозу.

Позиционируя себя как соперника США в евроатлантическом регионе и за его пределами, Россия также лишает себя возможности остановить эконо-



мический спад с помощью американского капитала и технологий. Недавно проведенные исследования показывают, что при соперничестве государств экономические связи не могут ни развиваться, ни служить основой для разрешения острых политических противоречий. Пока разногласия в сфере безопасности не устранены, торговля, и инвестиции не растут. Яркий пример этого правила – собственный опыт России, которая восстановила отношения с Китаем, поступательно развивавшимся в конце 1980–х и в 1990–х годах, и даже вступила с ним в союзнические отношения.

Для Соединенных Штатов экономические последствия текущего момента не столь существенны, однако сейчас проходит проверку способность Вашингтона обеспечить сохранение единой позиции с ЕС по вопросу о санкциях и других мерах наказания России. Главные союзники по НАТО, такие как Италия и Франция, а также некоторые азиатские союзники США, в первую очередь, Япония и Южная Корея, выразили заинтересованность в примирении с Россией и снятии с нее санкций, хотя Соединенные Штаты считают их основным инструментом давления на Россию для восстановления территориальной целостности Украины. Россия также добилась определенных успехов через поддержку националистических и изоляционистских групп в подрыве доверия европейских граждан к своим правительствам и руководству ЕС. Противодействие идеям и действиям России не будет безболезненным ни для Соединенных Штатов, ни для европейских правительств.

Реакция НАТО на действия России на Украине пользуется широкой поддержкой, и, как представляется, успокаивает страны Центральной, Восточной и Южной Европы. Дополнительные расходы на оборону (около 4,2 млрд долларов), которые Соединенные Штаты намереваются выделить для противодействия России, невелики в общем объеме оборонного бюджета США, но представляют альтернативную стоимость других оборонных потребностей США.

## **Рекомендации**

Существующее положение дел в отношениях между Россией и США/НАТО не располагает к укреплению сотрудничества, но настоятельно требует снять остроту злободневных проблем и заложить основу для разрешения со временем серьезных противоречий при условии, что обе стороны будут соблюдать определенные правила и выполнять определенные условия. Обе страны могли бы также начать обсуждение идеи создания в долгосрочной перспективе единого евроатлантического дома или новой структуры безопасности в Европе, которая сумеет обеспечить мир, безопасность и процветание континента. Нуждается в обсуждении смягчение озабоченности России в сфере экономики и безопасности вдоль своих границ с одновременным обеспечением интересов Соединенных Штатов на европейском континенте.

Ниже приводится список мер, которые Вашингтону и Москве рекомендуется предпринять для достижения этих целей. Они перечислены в порядке первоочередности.

**Во-первых**, следует принять меры по уменьшению вероятности трагических инцидентов, например, столкновений в воздухе воздушных судов США/НАТО и России. Начать нужно с обсуждения «правил дорожного движения». Воздержание от балансирования на грани или иного провокационного поведения, которое чревато таким исходом, может оказаться нереальным в краткосрочной перспективе из-за решимости обеих сторон придерживаться избранного курса. Для США он заключается в утверждении военного присутствия в регионах, окружающих Россию, а для Москвы – в усилении неопределенности относительно своих ответных действий. На случай, если такой инцидент все же произойдет, следует выработать механизмы предотвращения его перерастания в полномасштабную конфронтацию между США/НАТО и Россией.

**Во-вторых**, сторонам надлежит направить усилия на разрешение острого кризиса на Украине. Для выполнения этой задачи России и Соединенным Штатам потребуется содействие Украины и ЕС. Для предотвращения быстрой эскалации и сохранения возможности урегулирования в будущем, все стороны конфликта должны проявлять сдержанность и продолжать переговоры во всех возможных форматах, включая «нормандский», двусторонние российско-американские переговоры, а также прямые контакты между Киевом и Москвой. Приверженность к поиску решения на основе переговоров должна быть сохранена и гарантирована посредниками – Германией, Францией и Соединенными Штатами. Необходимо сделать все возможное, чтобы не допустить возобновления военных действий руководством Украины и России, а также сепаратистскими властями в Донбассе. Для этого США и Европейскому союзу надлежит продемонстрировать согласованный подход, а России и Украине – добиваться прогресса в урегулировании конфликта в духе доброй воли. Возможное его разрешение может включать вывод всех иностранных вооруженных формирований из восточной Украины, реинтеграцию этих регионов в политическое и экономическое пространство Украины, расширение местного самоуправления, гарантии против преследования бывших сепаратистских активистов, а также заслуживающее доверия обязательство Украины не стремиться к членству в НАТО.

**В-третьих**, обе стороны должны использовать любую возможность, чтобы подчеркнуть на самом высоком уровне, что они не считают существующее противостояние неизбежной и неотъемлемой частью своих отношений. Это поможет избежать институционализации конфликта посредством выстраивания американских и российских государственных структур под стратегическое соперничество между двумя странами. Подобные структуры будут придавать конфликту значительную инерцию, и сохранять заинтересованность в нем даже после того, как его источники объективно исчезнут. Если правительственные структуры обеих стран будут настроены на противодействие, то избирательное сотрудничество в скором времени окажется невозможным.

**В-четвертых**, Вашингтон и Москва должны искать возможности для направления друг другу заслуживающих доверия сигналов, понижающих уровень неопределенности относительно их намерений. Необходимо начать пред-

метный разговор о снятии наиболее серьезных озабоченностей в отношении таких намерений. Москве следует сократить усилия по инициированию внутреннего кризиса единства в трансатлантических отношениях и в Европейском союзе. Достоверным подтверждением этого послужит переориентация российских государственных СМИ на продвижение идеи, что экономическое и политическое будущее России неразрывно связано с процветанием евроатлантического сообщества. В свою очередь, Соединенные Штаты могли бы сделать публичное заявление о своем обязательстве завершить интеграцию России в евроатлантическое сообщество, как только доверие между Россией и евроатлантическим сообществом будет восстановлено.

И, наконец, России и Соединенным Штатам следует четко изложить свои подходы в отношениях с постсоветскими странами Евразии, а затем постараться найти *modusvivendi* с теми странами, который был бы приемлем для Вашингтона, Москвы и государств, стремящихся вступить в НАТО и Европейский союз. Одним из возможных решений станет обещание России уважать суверенитет и право евразийских стран постсоветского пространства на членство в любом союзе. США и НАТО при этом следует ясно обосновать, в чем именно выиграет альянс в сфере безопасности, принимая нового члена. Если такой выигрыш затрагивает интересы России, то НАТО и Россия могут обсудить вопросы безопасности страны-кандидата в Совете Россия-НАТО. Россия получит возможность снять имеющиеся у страны-кандидата опасения. Конечно, такие меры можно реализовать только в долгосрочной перспективе, когда психологические раны украинского кризиса затянутся, и будет восстановлен хотя бы базовый уровень доверия в отношениях между Россией и странами НАТО.

В заключение мы рекомендуем обеим сторонам по возможности поддерживать диалог о будущей архитектуре евроатлантической безопасности, содействовать поиску решений проблем, связанных с Украиной.

## Ближний Восток

На Ближнем Востоке царит хаос, и это представляет весьма серьезную угрозу для международного мира и безопасности. Вместе с тем, ситуация несет значительные возможности российско–американского сотрудничества. Считать ее безнадежной еще слишком рано, хотя не было суждено сбыться надеждам на обновленный, демократический и мирный Ближний Восток, зародившимся в начале Арабской весны.

Несмотря на множество причин для беспокойства, у международного сообщества, у России с США есть возможность стабилизировать положение в регионе с помощью сотрудничества. Конечно, не следует преувеличивать влияние двух держав на ближневосточные события, равно как и переоценивать их готовность работать друг с другом. Российские и американские интересы на Ближнем Востоке отнюдь не во всем совпадают, и развитие сотрудничества будет осложняться очевидным недоверием между двумя государствами.

Тем не менее, возможность сотрудничества в решении многих проблем Ближнего Востока представляется реальной, если учесть, что резкое ухудшение американо–российских отношений было вызвано существенными расхождениями по другим международным вопросам. И если эту очевидную возможность не использовать, регион может легко подлить масла в огонь и еще больше усугубить разногласия между державами.

В статье рассматриваются возможности расширения сотрудничества между Россией и Соединенными Штатами на Ближнем Востоке. Основное внимание уделяется перспективам прекращения гражданской войны в Сирии и уничтожению обосновавшихся там экстремистских группировок. В статье также содержится краткий анализ возможностей сотрудничества по Ливии, Афганистану, а также по арабо–израильскому конфликту.

### Интересы России

Россия после распада Советского Союза не обладала ни ресурсами, ни политической волей восстановить позиции СССР на Ближнем Востоке. Нынешние интересы России обусловлены, прежде всего, соображениями безопасности, которые выражаются в стремлении предотвратить любую дестабилизацию, способную приблизиться к границам страны. Кроме того, Россия заинтересована в поддержании статуса мощной державы, занимающей независимую позицию по глобальным и региональным вопросам, в том числе на Ближнем Востоке. Наконец, Россия стремится защитить свои деловые интересы в регионе, в первую очередь, в энергетике и военно–промышленном секторе.

Джеймс Доббинс, старший научный сотрудник, почетный профессор дипломатии и безопасности, RAND Corporation.

Ирина Доновна Звягельская, д. и. н., профессор, главный научный сотрудник Института востоковедения РАН, профессор МГИМО МИД РФ, профессор Института стран Азии и Африки при МГУ, эксперт РСМД.

Джеймс  
Доббинс  
Ирина  
Звягельская

Для понимания подхода России к Ближнему Востоку следует рассматривать последние события в регионе через «глобальную» призму, как это и делает российское руководство. Россия видит основные угрозы собственным интересам в расширении НАТО до своих границ и в распространении «цветных революций» на постсоветском пространстве (например, на Украине, в Грузии и Киргизии). Их целью, как считают многие россияне, является устранение этих государств из сферы влияния России. Россия также видит в Ближнем Востоке питательную среду революций и смены режимов извне.

Наглядный пример – Ливия. В марте 2011 года Россия решила не накладывать вето на резолюцию Совета Безопасности ООН № 1973, которая вводила запрет на все полеты над Ливией, но позднее была шокирована расширением военного вмешательства НАТО в Ливии, в результате которого правительство Каддафи было свергнуто, а сам он убит. Такое развитие событий, позволившее западным военно–воздушным силам внести свой вклад в падение ливийского правительства, Россия рассматривает как откровенную ложь со стороны Соединенных Штатов относительно целей установления «бесполетной зоны». Для России подобный опыт явился красной чертой, что помогает понять, почему Москва так настороженно относится к любой стратегии, которая может привести к смене режима в Сирии, а также к предложениям об установлении «бесполетных зон».

Мотивация военного участия России в Сирии имеет двоякий характер. Во–первых, Россия, путем укрепления правительства Асада, способствует пресечению распада государств в регионе. Во–вторых, она с партнерами по коалиции, где это возможно, борется против обосновавшихся в Сирии международных террористических группировок. Они включают «Исламское государство» (ИГ) и фронт «Джабхат ан–Нусра», хотя российские военные удары наносились и по другим группировкам, связанным с ними.

Москва не согласна с правительством Асада по многим вопросам и не поддерживает его стремления сражаться до полной военной победы. Россия считает, что военная поддержка формально законной власти Сирии изменила баланс сил в пользу правительства и, в конечном итоге, создала условия для проведения переговоров по политическому урегулированию, способному стабилизировать положение в стране.

## **Интересы США**

Интересы США на Ближнем Востоке уходят корнями в прошлое.

Особая поддержка, которую США оказывают Израилю, связана со Второй мировой войной и Холокостом. Израиль тогда виделся как маленькое демократическое государство, окруженное кольцом враждебных соседей. Такое отношение к нему сохраняется в Соединенных Штатах по всему политическому спектру, хотя и наблюдается рост сочувствия к положению палестинского населения, которое полвека находится под израильской оккупацией.

Интересы США в Персидском заливе обусловлены американской и глобальной зависимостью от нефтяных ресурсов региона. Сейчас зависимость

Америки является делом прошлого, но рост мировой экономики, на которой зиждется американское процветание, по-прежнему требует глобального доступа к регионам нефти и газа и морским путям их перевозки.

Иранская революция 1979 г. пробила брешь в отношениях Соединенных Штатов с Ираном, а также между Ираном и его арабскими соседями. Сегодня кое-кто из этих соседей обращается к Соединенным Штатам за защитой. США продолжают служить противовесом иранской мощи, чтобы не допустить разработки ядерных арсеналов всеми государствами региона. Здесь интересы США и России совпадают.

Теракты 11 сентября 2001 года привели к тому, что Соединенные Штаты стали все больше втягиваться в конфликты в регионе – сначала в Афганистане, потом в Ираке и недавно в Сирии.

Почти все американцы сегодня считают, что вторжение в Ирак в 2003 году было ошибкой, но ее исправление оказалось трудной задачей. Президент Обама всячески стремился перенаправить американские войска, ресурсы и внимание с Ближнего Востока на Восточную Азию, где все большей проблемой становится Китай. В 2011 году Обама положил конец американскому военному присутствию в Ираке, начал сокращать военный контингент США в Афганистане и объявил так называемый «поворот на Восток».

Рост «Исламского государства» (ИГ) вынудил Соединенные Штаты вернуть военных в Ирак, отчасти в Сирию и Ливию. И Россия, и США считают «Исламское государство» и другие группировки салафитов–джихадистов угрозой как стабильности этого региона, так и безопасности собственной территории.

### **Российско–американское сотрудничество сегодня**

Кроме соперничества великих держав на Ближнем Востоке, исторический багаж отношений России и Соединенных Штатов включает и многолетнее сотрудничество по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Во время холодной войны обе великие державы стали организаторами мирного процесса на Ближнем Востоке и поддерживали двусторонние инициативы. Например, проведение Женевской мирной конференции 1973 г. и принятие Совместного заявления от 1 октября 1977 г. После распада СССР Соединенные Штаты и Россия прилагали усилия для разрешения арабо–израильского конфликта. По совместной инициативе проведена Мадридская мирная конференция, две страны активно участвовали в «Ближневосточном квартете», разработавшем «Дорожную карту» для урегулирования палестино–израильского конфликта.

После терактов 11 сентября Москва и Вашингтон проводили во многом схожую политику в Афганистане. Американское военное вторжение в эту страну было встречено в России с пониманием. Российские официальные лица сомневались в успехе американцев в укреплении государственности в этой стране, но на Боннской конференции 2001 года Россия и США вместе формировали новый режим в Кабуле. С тех пор афганское правительство пользуется под–

держкой и Москвы, и Вашингтона. Более того, на протяжении ряда лет Москва не возражала против создания новых баз и объектов НАТО в Центральной Азии или развития Северной распределительной сети для снабжения военной миссии в Афганистане с транзитом через Россию и Центральную Азию.

Переговоры по иранской ядерной программе показали сотрудничество России и США не только плодотворными, но и жизненно важными. Россия, Соединенные Штаты, другие члены Совета Безопасности ООН и Германия эффективно сотрудничали в достижении Совместного всеобъемлющего плана действий по иранской ядерной программе (СВПД). Официальные лица США публично высоко оценили конструктивную роль России на протяжении всех продолжительных переговоров.

В Сирии, однако, сотрудничество оказалось мимолетным, омрачаясь серьезными разногласиями между двумя сторонами. Одним из немногих примеров успешного сотрудничества стало изъятие и уничтожение сирийских запасов химического оружия. Несмотря на разногласия по поводу судьбы правительства Асада, обе стороны согласны в том, что резолюция Совета Безопасности ООН 2254 содержит хорошую основу для политических преобразований в Сирии, и ее следует поддержать. США и России до сих пор удавалось довольно успешно согласовывать военные операции в Сирии. Россия и Соединенные Штаты вместе добивались прекращения военных действий для обеспечения доступа к гуманитарной помощи. Стремилась возобновить пусть даже не прямые переговоры между режимом в Дамаске и представителями оппозиции. Однако их усилия в этом направлении в сентябре 2016 года потерпели фиаско, ответственность за которое обе стороны в резкой форме возложили друг на друга.

### **Озабоченности России**

Пожалуй, наиболее существенным препятствием для российско–американского сотрудничества в Сирии является разное видение будущего этой страны у Москвы и Вашингтона.

Россия рассматривает политику США в Сирии как глубоко порочное стремление к смене режима. Оно базируется на продолжении давно выбранного курса и лишь усугубляет нестабильность в регионе. Россия приводит примеры Афганистана, Ирака и Ливии в качестве доказательства ошибочности политики США в противодействии режиму Асада. Этот режим – единственный институт в Сирии, который после пяти лет войны продолжает действовать, пусть даже в ограниченных масштабах. Его смещение приведет только к хаосу и появлению новых джихадистских групп. Россия также считает, что США в Сирии непозволительно терпимо относятся к группировкам салафитов–джихадистов, вроде «Джабхат ан–Нусра», являющейся ответвлением Аль–Каиды.

Россия с тревогой следит за дебатами американских военных и политических элит по политике в отношении Сирии. Особую озабоченность Москвы вызывали попытки подтолкнуть администрацию Обамы к более широкому использованию военной силы против режима Асада. Насторожили также

выплеснувшиеся наружу разногласия между Министерством обороны США и другими структурами исполнительной власти. Вопрос шел о сотрудничестве с Россией в борьбе против ИГ и Джабхат ан-Нусра. Соединенные Штаты стремились не делиться с Россией разведанными о дислокации этих группировок, что свидетельствует о недоверии – США опасались, что данные будут переданы Россией Дамаску.

Россия считает прекращения огня и политический процесс, в котором Асад и нынешнее правительство Сирии являются активными участниками, ключевым условием урегулирования сирийского конфликта. Вместе с тем, Россия не видит особого смысла в прекращении огня, если оно не влечет за собой политический прорыв. Иначе это будет лишь дискредитацией самой идеи политического процесса и даст передышку радикальным группировкам для перевооружения и усиления, чтобы изменить баланс сил в свою пользу.

Встреча в Астане в январе 2017 года, как новый формат переговоров, была организована Россией совместно с Турцией и Ираном – двумя региональными государствами, имеющими не только прямое военное присутствие в Сирии, но и влияние на воюющих боевиков. Переговоры проходили в русле женеvского процесса благодаря участию в заседании Специального посланника генерального секретаря ООН по Сирии Стаффана де Мистурь. Поскольку Женевский процесс основан на тесном сотрудничестве России и Соединенных Штатов, его обновление могло бы способствовать укреплению доверия между этими странами и стать важным тестом двусторонних отношений при новом американском президенте.

## **Позиция США**

Администрация Обамы была разочарована тем, что Россия, несмотря на договоренность, не смогла обеспечить последовательное соблюдение сирийским режимом прекращения огня. США были также недовольны продолжением российских бомбардировок по группировкам, не признанным Советом Безопасности ООН террористическими. Среди них оказались и те, что пользовались поддержкой Соединенных Штатов.

Новый президент США Дональд Трамп дал ясно понять, что будет добиваться разгрома «Исламского государства». Следовательно, можно полагать, что кампания против ИГ продолжится. В ходе своей предвыборной кампании и после вступления в должность Трамп высказался в поддержку концепции защищенных «безопасных (бесполетных) зон». Их создание может привести к усилению американо-российской конфронтации, но может и стать результатом сотрудничества. Учитывая высказанную Трампом заинтересованность в улучшении отношений между США и Россией, не исключено, что он предпочтет последний вариант.

## **Роль региональных держав**

Сложность региональной динамики в отношениях между Ираном, Израилем, Саудовской Аравией и Турцией затрудняет сотрудничество между Россией и



США на Ближнем Востоке, в частности по сирийскому кризису. И Москва, и Вашингтон обладают ограниченным набором рычагов воздействия на региональных партнеров, каждый из которых проводит собственную политику в отношении сирийского кризиса и других проблем.

Отношения России с Саудовской Аравией нельзя назвать ни во всем хорошими, ни во всем плохими. Саудовская Аравия, как и многие другие арабские страны, недовольна российским вмешательством в Сирии, хотя способность России проецировать военную силу произвела большое впечатление. Тем не менее, контакты на уровне правительств продолжаются, обе страны обсуждают в рабочем порядке сотрудничество в энергетике и инвестициях. Саудовская Аравия пыталась заинтересовать Россию экономическими выгодами в случае ее отказа от поддержки Асада.

За время сирийского кризиса отношения между Россией и Израилем укрепились. Несмотря на различия в подходах, они смогли найти баланс интересов, что указывает на углубление взаимопонимания между странами.

Иран для России был и остается особой сферой. Москва рассматривает Тегеран как влиятельную силу не только в Персидском заливе, но и в Центральной Азии и на Южном Кавказе – важнейших областях российских интересов. Снятие с Ирана санкций, наложенных в связи с его ядерной программой, может обернуться усилением конкуренции между Россией и Ираном в этих регионах. Россия и Иран тесно сотрудничали в Сирии: иранские наземные войска дополняли российскую воздушную мощь. И все же позиции Москвы и Тегерана в сирийском конфликте существенно разнятся. Основная задача Ирана заключается в предотвращении военного поражения Асада, его главного союзника в регионе, и для этого он готов на военное участие в конфликте на протяжении долгого времени, невзирая на довольно существенные потери в своей живой силе. Кроме того, разногласия между двумя странами могут возникнуть и по курдскому вопросу.

Благодаря хорошим отношениям с Саудовской Аравией и с Ираном, Россия может стать удачным посредником в переговорах между ними по преодолению кризиса в отношениях, если они будут готовы к поиску такого решения. И Россия, и Соединенные Штаты заинтересованы в деэскалации кризиса, хотя остается неясным, что можно сделать для этого на практике, особенно учитывая растущую напряженность в американо-саудовских отношениях.

Отношения Москвы с Анкарой переживали глубокий кризис, связанный, в основном, с участием России в сирийском конфликте. Турция выступает против режима Асада и потому оказывала поддержку радикальным оппозиционным группировкам в Сирии, позволяя исламским боевикам и добровольцам пересекать свою границу и наносила удары по курдским группировкам в Сирии для их сдерживания. Напряженность в российско-турецких отношениях особенно усилилась после того, как турки сбили российский бомбардировщик Су-24. Однако кризис в отношениях между Россией и Турцией не отвечал их геополитическим и экономическим интересам. В конечном счете, Турция, оказавшись в сложной ситуации после провалив-

шегося государственного переворота, предпочла нормализовать отношения с Россией, для которой возобновление диалога с Турцией важно как по внутривнутриполитическим и экономическим (проект «Турецкий поток»), так и по внешнеполитическим соображениям. Российские этнические турки (татары, башкиры) были очень обеспокоены ухудшением отношений с Анкарой. Аналогичные опасения звучали и в Центральной Азии.

Несмотря на разногласия, встреча в Астане в очередной раз подчеркнула необходимость сотрудничества с региональными державами, по крайней мере, для разрешения сирийского конфликта.

### **Что можно сделать**

**Переходный период в Сирии.** В Сирии российские и американские интересы одновременно и совпадают, и разнятся в наибольшей степени. Правительства обеих стран поддерживают противоборствующие стороны, но и Москва, и Вашингтон выступают против насильственных экстремистских движений, которые породили конфликт. Обе страны проводят в Сирии активные военные операции, но, в основном, против различных противников. Прямые военные действия США направлены против ИГ, а цели российских операций включают более широкий спектр группировок, в том числе и поддерживаемых Соединенными Штатами. Не случайно США поднимали вопрос о нанесении ударов режимом Асада и российскими самолетами по гражданскому населению.

В Сирии России и США не удалось добиться устойчивой координации действий. Фактически, обе державы принесли в Сирию разногласия, которые местные реалии лишь усугубили. Россия и Соединенные Штаты на глазах превращаются из арбитров конфликта в его заложников, и ставки растут. Если стороны хотят избежать тяжелой и опасной стадии конфронтации, им придется вернуться за стол переговоров, чтобы не позволить своим протезам довести дело до прямого российско-американского столкновения по вопросу, который является для обеих стран второстепенным.

И Россия, и США выступают за урегулирование в Сирии на основе переговоров. Вместе с тем, Соединенные Штаты продолжают настаивать, что уход президента Асада на каком-то этапе должен быть обязательным элементом такого урегулирования. А Россия считает, что его судьбу может решить только сирийский народ на выборах, которые станут частью переходного периода. Разница тут весьма тонкая. Москва не настаивает, чтобы Асад оставался у власти, но она не желает участвовать в принуждении его к уходу. Соединенные Штаты не настаивают на полной замене режима, но считают, что Асад должен передать власть в момент воссоздания единого сирийского правительства. Для преодоления разногласий обеим сторонам необходимо приложить больше усилий.

Ни Россия, ни Соединенные Штаты не хотят увязнуть в тлеющем сирийском конфликте, которому не видно конца. Вот почему Москве и Вашингтону следует вместе добиваться временных договоренностей, могущим положить конец боевым действиям. А затем – долгосрочного соглашения между

сирийскими сторонами, которое приведет к созданию единого, пусть и менее централизованного сирийского государства.

Главный вопрос здесь – сущность переходного периода в Сирии. Учитывая непредсказуемость ситуации, нет необходимости в разработке стратегии для каждого шага, однако действовать нужно в соответствии с уже согласованными принципами. России и США нужно выработать совместный подход к преемственности государственных институтов в Сирии. С военной реформой ситуация более или менее ясна. А в реформе спецслужб (например, мухабарат, военной разведки), наоборот, проблем будет немало. С одной стороны, приступить к политическому переходу без аппарата безопасности невозможно. С другой стороны, в Сирии действуют около 15 конкурирующих между собой спецслужб, которые всегда были под строгим контролем президента и абсолютно ему преданы. Их придется сокращать и делать более независимыми, но это очень сложные задачи. Пока армия и спецслужбы не будут реформированы, они вряд ли смогут действовать в районах, контролируемых оппозицией. Предложенный Россией проект сирийской Конституции может стимулировать дискуссию по этим вопросам.

Международная группа поддержки Сирии (МГПС) под председательством США и России согласна, что Сирия должна остаться единым государством. Курды, которые стремятся к автономии, не оспаривают это как вопрос принципа, но они не представлены в переговорах. Соединенные Штаты и Россия должны добиваться участия в переговорах курдской делегации, несмотря на возражения сирийского правительства, части оппозиции и Турции. США и Россия должны также вместе настоять на том, что курдские партии будут действовать в рамках единого сирийского государства и разорвут все связи с экстремистскими движениями в соседних странах.

Очень важным вопросом является восстановление Сирии. У России нет для этого ресурсов. США уже потратили много средств в Ираке и не готовы повторить этот опыт. Однако международные усилия необходимы. Россия и Соединенные Штаты могут вместе содействовать выделению средств и найти нужное решение.

Любые попытки правосудия в переходный период после окончания гражданской войны в Сирии должны пресекаться, чтобы не допустить возникновения порочного круга мести. Элементом урегулирования должна стать амнистия для жителей любого населенного пункта.

Наконец, России и Соединенным Штатам необходимо договориться о международных гарантиях для окончательного урегулирования.

### **Другие возможные сферы сотрудничества**

Кроме сирийского конфликта на Большом Ближнем Востоке есть и другие возможные сферы сотрудничества между Россией и США.

**Арабо-израильский мирный процесс.** Кризисы в Сирии, Йемене, Ираке и Ливии оттеснили арабо-израильский конфликт и палестинскую проблему

на задний план. Тем не менее, конфликт по-прежнему остается серьезным раздражителем. Россия и США не могут его игнорировать, поскольку он остается источником радикализации мусульманского мира. Обе державы наряду с ЕС и ООН несут особую ответственность за поиски мира на Ближнем Востоке. Вашингтон и Москва занимают схожие позиции по общим вопросам конфликта (израильские поселения, территории, Иерусалим, беженцы) и считают принцип существования двух государств для двух народов самым разумным решением. Обе стороны могут либо обновить свои предыдущие предложения, либо выступить с новой совместной инициативой для возобновления переговоров.

**Ливия.** США оказывали весьма скромную поддержку правительству, пришедшему к власти после Каддафи. В результате страна постепенно скатилась в масштабную гражданскую войну. Международное сообщество должно помочь правительству Ливии, признанному многими государствами, восстановить контроль территории страны, распустить или включить ополченцев в регулярные формирования, ликвидировать организованный там плацдарм «Исламского государства». Руководству России и Соединенных Штатов следует решить, что каждый из них может сделать, чтобы помочь ливийскому правительству и, возможно, фельдмаршалу Халифе Хафттару в достижении этих целей. Если ливийское правительство в какой-то момент попросит помощи международного миротворческого контингента, Россия и США могли бы организовать деятельность миротворцев в рамках тщательно продуманного мандата Совета Безопасности ООН.

**Афганистан.** Президент Обама намеревался прекратить американское военное присутствие в Ираке и Афганистане в течение срока действия своих полномочий. Он вывел войска из Ирака в 2011 году и собирался вывести из Афганистана до конца 2016 года. Однако возникновение и распространение ИГ и устойчивость связанных с Аль-Каидой движений заставили Обаму вернуть войска в Ирак и оставить в Афганистане небольшой американский контингент до конца своего президентства.

Россия также была обеспокоена появлением ИГ в Афганистане и Пакистане. Предвосхищая вывод американских войск, Москва, возможно, планировала поддержать кабульское правительство, одновременно укрепляя связи со странами Центральной Азии, в первую очередь, с членами ОДКБ. Если сегодняшняя американская администрация посчитает целесообразным по-прежнему поддерживать правительство национального единства в Кабуле, то лучшим вариантом для Москвы была бы помощь этому правительству как противнику радикальных исламистских движений в регионе. Россия может оказаться особенно полезной в убеждении влиятельных членов кабульского правительства в согласованной политике, чтобы поддержать северных соседей Афганистана в противодействии трансграничному перемещению боевиков, их финансов, в пресечении контрабанды наркотиков.

**Региональные структуры безопасности.** Система коллективной безопасности, которой Ближнему Востоку всегда недоставало, по-прежнему представляется целью, на достижение которой в наши дни рассчитывать не прихо-

дится. Но Россия и США, если мыслить стратегически, должны создавать на Ближнем Востоке многосторонний форум по примеру ОБСЕ. Форум может послужить основой региональных переговоров по контролю над вооружениями, по развитию региональных институтов, экономическому сотрудничеству, по проблемам беженцев, водных ресурсов и прочим. У России и Соединенных Штатов есть возможности предложить инструменты создания такого форума.

# Стратегическая стабильность

Сергей  
Рогов  
Шерон  
Скуассони

Геополитические изменения и технический прогресс требуют от России и Соединенных Штатов переосмысления основ стратегической стабильности в XXI веке. Поддержание стабильности в гонке ядерных вооружений – это узкое понимание, преобладающее в США со времен окончания холодной войны. И такого поддержания недостаточно. Однако стремление добиться всеобъемлющей стабильности в ядерных, обычных, космических и кибервооружениях, как предлагается в российских концептуальных наработках, озадачивает. Чтобы найти консенсус, российским и американским стратегам необходимо:

- отказаться от концепции статического паритета ядерных сил;
- признать, что стратегическая стабильность является процессом;
- использовать ряд дипломатических механизмов помимо юридически обязывающих договоров.

Стержневой геополитический сдвиг от биполярности к многополярности означает, что американские и российские ядерные силы не определяют весь баланс сил, а военно–стратегический баланс не ограничивается стратегическими ядерными силами. Кроме того, сегодня добиться решающих целей в войне (уничтожение широкого спектра военных и экономических целей, политических и военных систем командования и управления) возможно с помощью не только ядерного, но и неядерного оружия. Технологический прогресс в кибербезопасности, космических и обычных вооружениях, а также в противоракетной обороне уже оказывает значительное влияние на военно–стратегический баланс.

Поддержание более сложного военно–стратегического баланса в XXI веке потребует, вероятно, не только контроля над вооружениями, но и сочетания разных подходов. В основе стратегической стабильности могут лежать следующие принципы.

1. Договорные обязательства по ограничению и сокращению вооружений.
2. Односторонние параллельные меры для демонстрации отсутствия угрозы.
3. Меры по укреплению доверия и повышению транспарентности, основанные на принятии политических обязательств.
4. Сотрудничество в сфере безопасности и обороны, основанное на взаимных политических и правовых обязательствах, в том числе, связанных с системами противоракетной обороны (ПРО).

Сергей Михайлович Рогов, академик Российской академии наук, научный руководитель Института США и Канады РАН, член РСМД

Шерон Скуассони, директор Программы «Предотвращение распространения ядерного оружия» Центра стратегических и международных исследований (CSIS)

5. Развитие политического и экономического сотрудничества между Соединенными Штатами и Россией.

В данной статье рассматриваются три первых позиции.

### **Необходимость стратегической стабильности<sup>73</sup>**

Есть насущная необходимость в разработке новых инструментов, регулирующих военно–стратегический баланс и дополняющих существующие юридически обязывающие соглашения. Одной из целей поддержания и укрепления военно–стратегической стабильности является повышение предсказуемости. Этот процесс призван предотвратить неожиданные изменения в балансе сил, исключить ненужные расходы на гонку вооружений и не допустить эскалации военно–политических кризисов. В теории, взаимно гарантированная стабильность должна занять место взаимно гарантированного уничтожения, и это является одним из «встроенных» элементов, дестабилизирующих российско–американские отношения. Трудно быть партнерами при сохранении огромного ядерного потенциала, способного за несколько минут стереть партнера с лица земли. Меры потенциально обратимого характера вроде «ненацеливания» не могут скрыть очевидного факта, что ядерный потенциал поддерживается исключительно против «партнера», поскольку ни одна третья страна не требует такого сдерживания.

Во время холодной войны две сверхдержавы сдерживали друг друга угрозой взаимного гарантированного уничтожения (ВГУ). Стратегическая стабильность была неотъемлемой частью поддержания ВГУ, в особенности, паритета в межконтинентальных ядерных ракетах (т.е. с дальностью свыше 5500 км). Советские и американские ядерные триады могли уничтожить половину населения и две трети промышленного потенциала друг друга за короткий срок. Чтобы не допустить появления ни у одной из сторон стимула к нанесению ядерного удара первой для поддержания хрупкого равновесия Москва и Вашингтон пошли на резкое сокращение систем противоракетной обороны в Договоре по ПРО 1972 года. Стратегическая стабильность и ограничения по системам противоракетной обороны стали основой советско–американских соглашений о контроле над ядерными вооружениями и, следовательно, ключевыми элементами «стратегической стабильности».

Хотя холодная война закончилась двадцать пять лет назад, некоторые черты соперничества России и США в ядерной сфере сохранились. Так, Москва и Вашингтон по–прежнему стремятся к количественному и качественному паритету в стратегических ядерных силах. Они по–прежнему сохраняют свой контрсиловой ядерный потенциал, под которым понимается способность нанесения оперативного удара по военным объектам, центрам военного командования и политического руководства. Они также держат свои стратегические силы в состоянии боевой готовности (повышенной боевой готов–

<sup>73</sup> Этот раздел представлен по материалам исследования «О качественной трансформации российско–американских отношений в стратегической области» (Москва, 2013 г.), проведенного С.М. Роговым, В.И. Есиным, П.С. Золотаревым, В.С. Кузнецовым для Российского совета по международным делам. URL: [http://www.russiacouncil.ru/activity/workingpapers/o-kachestvennoy-transformatsii-rossiysko-amerikanskikh-otnosh/?sphrase\\_id=137200](http://www.russiacouncil.ru/activity/workingpapers/o-kachestvennoy-transformatsii-rossiysko-amerikanskikh-otnosh/)

ности), что означает возможность их использования в течение нескольких минут после получения предупреждения о пуске ракеты другой стороной. Обе стороны поддерживают способность нанесения в любой момент внезапного, обезоруживающего и обезглавливающего удара и сохраняют свои системы раннего предупреждения (как наземные, так и спутниковые) для обнаружения ракетно-ядерного нападения.

Однако произошло два радикальных изменения. Во-первых, больше не существует четкой границы между ядерными и обычными вооружениями, существовавшей в годы холодной войны. Во-вторых, ограничения систем стратегической ПРО, обеспечивавших взаимное гарантированное уничтожение, потеряли силу в 2002 году, когда Соединенные Штаты вышли из Договора по ПРО. Хотя окончание холодной войны должно было демонтировать систему взаимного гарантированного уничтожения, декларативное российско-американское стратегическое партнерство не смогло привести к фундаментальным изменениям. И это породило существенную асимметрию в национальных возможностях и интересах. Бывший министр обороны США Билл Перри сказал: «Мы не только далеки от продолжения ядерного разоружения, развивавшегося два последних десятилетия, но начинаем новую гонку ядерных вооружений»<sup>74</sup>.

## Противоположные подходы

В настоящее время при оценке стратегической стабильности Россия и Соединенные Штаты руководствуются совершенно разными подходами. Официальные лица США часто понимают такую стабильность как баланс стратегических наступательных ядерных сил, или «стабильность гонки вооружений». С этой точки зрения, контроль над вооружениями является механизмом повышения стабильности за счет количественного сокращения. Вместе с тем, оборонные организации, включая Объединенное стратегическое командование ВС США, все чаще признают важность кибер- и космических возможностей в деле защиты стратегических интересов США.<sup>75</sup>

В интерпретации России стратегическая стабильность должна охватывать общий военный потенциал, включая как наступательные, так и оборонительные вооружения. Россия призывает воздерживаться от любых шагов по наращиванию военного потенциала, развитию вооружений и развертыванию войск, принятию и реализации доктрин и концепций, созданию и реорганизации военно-политических союзов, размещению военных баз на чужих территориях, а также других действий, которые другая сторона может расценить как угрозу своей национальной безопасности. Так, Россия предлагает при дальнейшем сокращении ядерных вооружений обязательно принимать во внимание совокупность факторов, являющихся ключевыми для стратегической стабильности, включая, но не ограничиваясь ПРО, быстрый глобальный удар (БГУ) неядерными средствами, ратификацию Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных

<sup>74</sup> Heuvel, K. The New Nuclear Arms Race, The Washington Post, December 15, 2015. URL: [https://www.washingtonpost.com/opinions/the-new-nuclear-arms-race/2015/12/11/83445bc0-a021-11e5-bce4-708fe33e3288\\_story.html?utm\\_term=.8e4c8489afb6a](https://www.washingtonpost.com/opinions/the-new-nuclear-arms-race/2015/12/11/83445bc0-a021-11e5-bce4-708fe33e3288_story.html?utm_term=.8e4c8489afb6a).

<sup>75</sup> Сиск Р. Обама назначает генерала BBC Хайтена руководителем Стратегического командования. 9 сентября 2016 г. URL: <http://www.military.com/daily-news/2016/09/09/obama-taps-air-force-gen-hyten-to-head-strategic-command.html>



испытаний, угрозу орбитального оружия, а также количественные и качественные дисбалансы в области обычных вооружений. По мнению России, при переосмыслении стратегической стабильности необходимо учитывать как ядерное, так и неядерное оружие, поскольку высокотехнологичные обычные вооружения могут иметь все возрастающее стратегическое значение. Со своей стороны, Соединенные Штаты настаивают на том, что раздел между ядерными и обычными вооружениями по-прежнему существует, по крайней мере, применительно к переговорам о стратегической стабильности.

Разное видение ситуации в России и США – основа стратегической нестабильности.

## **Вызовы**

Такие технологические новшества, как высокоточные средства поражения и усовершенствованные системы противоракетной обороны, играют важную роль в стратегических боевых действиях<sup>76</sup>. Сегодня неядерные боезаряды дальнего действия способны наносить удары по стратегическим объектам, которые раньше могли быть уничтожены только ядерным оружием. Кроме того, растет потенциал кибероружия в нанесении стратегических ударов по ядерным и неядерным силам противника (особенно, по системам командования, управления и раннего обнаружения) и по ключевым промышленным объектам. По мнению некоторых экспертов, превосходство США в развитии возможностей БГУ неядерными средствами и ПРО обеспечивает Вашингтону преимущество в стратегическом соперничестве<sup>77</sup>.

В данном докладе мы кратко освещаем положение дел в пяти сферах вооружений, которые могут оказать влияние на процесс стратегической стабильности, а именно: ядерное оружие, противоракетная оборона, обычные дальнобойные вооружения, космическое оружие и кибероружие. Каждый класс оружия, способного атаковать, уничтожать или нейтрализовать стратегические цели, требует особого подхода и индивидуального решения. Некоторые из них поддаются традиционным методам контроля над вооружениями и подпадают под юридически обязывающие ограничения, а другим нужны новые механизмы, которые отличаются от договоров по контролю над вооружениями в прошлом.

## **Ядерное оружие**

Договор по СНВ (СНВ–3) сокращает число боеголовок США и России до самого низкого уровня с 1950 года. По состоянию на 1 октября 2016 года, у Соединенных Штатов было 1367 развернутых стратегических боеголовок против 1796 российских и 681 развернутых МБР, БРПЛ и стратегических бомбардировщиков против 508 у России<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Крепиневич Э., Кон Д. Переосмысление Армагеддона: Сценарное планирование во второй ядерный век. Центр стратегических и бюджетных оценок, 2016 г.

<sup>77</sup> Там же.

<sup>78</sup> Информационный бюллетень. Государственный департамент США. Бюро контроля, верификации и соблюдения соглашений о вооружениях. 1 октября 2016 года. URL: <https://www.2009-2017.state.gov/t/avc/rls/2016/262624.htm>

СНВ–3 заключен до 2021 года, но срок его действия может быть продлен еще на пять лет при согласии обеих сторон. Дальнейшие сокращения в ближайшей перспективе маловероятны, однако аналитики считают, что обе стороны заинтересованы в продлении срока действия договора или в достижении новой договоренности ему на смену.

Соединенные Штаты при администрации Обамы начали модернизацию стратегической ядерной триады, которая обойдется в 1 трлн долларов в предстоящие 30 лет<sup>79</sup>. Модернизация будет включать в себя новые средства доставки оружия к цели (подводные лодки, МБР и стратегические бомбардировщики), новую крылатую ракету дальнего радиуса действия, модификацию боеголовок и ядерную бомбу свободного падения В–61. Это, несомненно, повлияет на ядерный потенциал НАТО в Европе, поскольку вооружения будут развернуты в ближайшие несколько десятилетий. Однако при администрации Обамы возникли сложности с финансированием программы ядерной модернизации, особенно если она будет конкурировать с программой закупок обычных вооружений. Сейчас очень сложно оценить, какие изменения в эти программы может внести администрация Трампа.

Российская Федерация тоже обновляет ядерную триаду, включая строительство новых подводных лодок, МБР и бомбардировщиков. По оценкам Ханса М. Кристенсена и Роберта С. Норриса, Россия в 2016 году имела около 4300 ядерных боеголовок, предназначенных для стратегических носителей большой дальности и тактических сил средней дальности<sup>80</sup>. Программа модернизации России на несколько лет опережает Америку, поскольку модифицированные мобильные комплексы СС–27 уже развернуты. Россия начала развертывание новых ракетных комплексов стратегического назначения РТ–2ПМ2 «Тополь–М» с разделяющейся головной частью и их модификацию РС–24 «Ярс». Более того, в 2017 году Россия планирует принять на вооружение грунтовой ракетный комплекс с межконтинентальной баллистической ракетой РС–26, являющимся компактной версией СС–27<sup>81</sup>. Согласно сообщениям, в настоящее время разрабатываются другие ракетные комплексы, которые включают в себя железнодорожно–мобильные версии СС–27 и СС–30, предназначенные для замены СС–18. Некоторые из этих программ могут столкнуться с такими же финансовыми трудностями, что и американские.

Сроки и масштаб этих программ модернизации могут отражать внутреннюю и индустриальную политику в той же мере, что и стратегическое соперничество, но сами программы усиливают ощущение гонки вооружений у обеих сторон. Вместе с тем, ни одна из сторон не наращивает свои стратегические силы количественно. Более актуальным является вопрос, будет ли подерживаться качественный паритет. В отсутствие действующего договора о

<sup>79</sup> Cirincione J. A New Arms Race Threatens to Bring the U.S. and Russia Back to the Nuclear Brink. The Huffington Post, November 23, 2015. URL: [http://www.huffingtonpost.com/joe-cirincione/arms-race-us-russia-nuclear\\_b\\_8557526.html](http://www.huffingtonpost.com/joe-cirincione/arms-race-us-russia-nuclear_b_8557526.html)

<sup>80</sup> Kristensen H., Norris R. Russian nuclear forces, 2017. Bulletin of the Atomic Scientists Vol. 73, No. 2 February 28 2017.

<sup>81</sup> Pifer S. Overblown: Russia's Empty Nuclear Sabre-rattling. Brookings, March 17, 2015. URL: <https://www.brookings.edu/opinions/overblown-russias-empty-nuclear-sabre-rattling>

контроле над стратегическими вооружениями, такого как СНВ–3, риски для стратегической стабильности будут существенно нарастать.

**Договор о ликвидации ракет средней и малой дальности (РСМД).** Единственный договор, когда–либо ликвидировавший целый класс ядерного оружия, находится на грани срыва<sup>82</sup>. Начиная с 2014 года, американские официальные лица обвиняют Россию в нарушении Договора о РСМД испытанием крылатой ракеты наземного базирования. Судя по всему, совсем недавно Россия произвела и развернула эти ракеты (как полагают, ракетный комплекс с крылатой ракетой большой дальности наземного базирования SSC–8)<sup>83</sup>.

Россия в свою очередь обвиняет США в ряде нарушений Договора о РСМД, связанных с ракетами–мишенями, беспилотными летательными аппаратами и универсальными установками вертикального пуска Mk.41 комплекса Aegis Ashore. Американские Aegis Ashore уже установлены в Румынии и позднее будут развернуты в Польше. Россия обеспокоена тем, что наступательные крылатые и баллистические ракеты могут долетать до Москвы из Польши и Прибалтики за несколько минут. Хотя некоторые аналитики считают, что Соединенные Штаты в качестве меры транспарентности могли бы продемонстрировать, что ракетная пусковая установка МК–41 для ракет–перехватчиков SM–3 комплекса Aegis Ashore не может содержать или запускать «наступательные» ракеты класса «поверхность–поверхность», остается неясным, сможет ли и захочет ли Россия проявить сопоставимую транспарентность в отношении развернутых ею новых крылатых ракет наземного базирования. Однако если Россия не собирается выходить из Договора о РСМД, она должна быть готова продемонстрировать, что развертывание ею новых ракет не нарушает условий этого Договора.

**Нестратегические (тактические) ядерные вооружения.** Президентские инициативы в ядерной сфере начала 1990–х годов, в рамках которых Россия и Соединенные Штаты отказались от размещения основной массы нестратегического ядерного оружия, почти на два десятилетия практически сняли вопрос о нестратегическом ядерном вооружении с повестки дня переговоров по контролю над вооружениями. После речи президента Обамы в Праге в 2009 г. несколько европейских столиц обсуждали возможность отправки домой американского тактического ядерного оружия. Однако после присоединения Россией Крыма произошли существенные сдвиги в западноевропейском общественном мнении, и в результате возросло значение ядерной миссии НАТО. Недавние заявления российских официальных лиц о растущей роли тактического ядерного оружия также усилили появившуюся озабоченность.

<sup>82</sup> Meier O., Pifer S. Russia's missile treaty violations directly threaten Europe – so Europe should speak up.. May 5, 2017. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/05/russias-missile-treaty-violations-directly-threaten-europe-so-europe-should-speak-up>

<sup>83</sup> See, for example, Gordon M. Russia Deploys Missile, Violating Treaty and Challenging Trump. New York Times, February 14, 2017. URL: [https://www.nytimes.com/2017/02/14/world/europe/russia-cruise-missile-arms-control-treaty.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/02/14/world/europe/russia-cruise-missile-arms-control-treaty.html?_r=0); URL: <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/russia/ssc-8.htm>

Соединенные Штаты развернули порядка 150–200 из 500 тактических ядерных боеголовок (ядерная бомба свободного падения В–61) на шести авиабазах НАТО в пяти странах<sup>84</sup>. Остальные ядерные авиабомбы находятся в Соединенных Штатах. Самолеты двойного назначения F–15, F–16, состоящие на вооружении НАТО, а также многоцелевые истребители «Торнадо» могут нести В–61. Эту боеголовку планируется модернизировать.

В тактическом ядерном арсенале России гораздо больше боеголовок – по сообщениям, в четыре раза, – и они сконфигурированы под разные цели<sup>85</sup>. К ним относятся средства ПВО и ПРО; ракеты с ядерной боевой частью, запускаемые с корабельных пусковых установок; ракеты наземного базирования ближнего радиуса действия с ядерной боевой частью; свободнопадающие АБ. Москва сопротивляется попыткам уравнивать арсеналы России и США, настаивая, что тактические ядерные средства, развернутые в Азии, ракеты морского базирования, средства противоракетной и противовоздушной обороны не должны учитываться. Кроме того, Россия утверждает, что не может игнорировать общий ядерный баланс России и НАТО, в который входит 500 британских и французских ядерных боеприпасов. По мнению России, при любой оценке европейского ядерного баланса необходимо учитывать британское и французское ядерное оружие, однако Соединенное Королевство и Франция с этим не согласны.

По мнению многих аналитиков, одним из способов частичного решения этой проблемы было бы достижение договоренности об установлении единого общего потолка для всех видов ядерного оружия на следующем этапе российско–американского соглашения о контроле над ядерными вооружениями (после истечения срока действия СНВ–3). Его совокупный арсенал мог бы ограничиваться 2000–2500 ядерными боеприпасами всех классов с сублимитом в 1000 развернутых боеголовок и бомб. Другие ядерные вооружения, включая стратегические и нестратегические боеголовки, считались бы неразвернутыми (в частности, находились на хранении).

США и России следует изучить меры по повышению прозрачности и укреплению доверия. Комиссия по сокращениям (Deep Cuts Commission) рекомендовала военным и политикам США, НАТО и России пересмотреть, например, исполнение действующих документов, призванных избежать недоразумений и непреднамеренных кризисов. Например, Соглашения о предотвращении инцидентов на море. Меры по укреплению доверия Венского документа 2011 г. могут быть расширены за счет включения в них обмена информацией о нестратегических ядерных вооружениях, высокоточном обычном оружии, а также ПВО и ПРО. России и НАТО следует возобновить совместное обеспечение безопасности и сохранности ядерного оружия и включить в инструменты сотрудничества обмен передовым опытом.

<sup>84</sup> Нестратегические ядерное оружие США. Центр по контролю над вооружениями и нераспространению. Информационный бюллетень, 25 мая 2016 г.  
URL: <http://www.armscontrolcenter.org/wp-content/uploads/2016/07/Nonstrategic-Nuclear-1.pdf>.

<sup>85</sup> Kristensen H., Norris R. Russian nuclear forces, 2016. Bulletin of the Atomic Scientists Vol. 72, No. 3, May 3, 2016. P. 125–134.

## **Системы противоракетной обороны<sup>86</sup>**

Вопрос о противоракетной обороне является особенно болезненным в российско–американских отношениях. В то время как о новом договоре по ПРО, скорее всего, говорить не приходится, нельзя сказать то же самое о мерах по повышению прозрачности и укреплению доверия. Обе стороны могли бы обмениваться информацией о планах и программах ПРО, развивать сотрудничество. Например, в области мониторинга испытаний систем ПРО, совместного обучения, анализа и планирования, что содействовало бы улучшению понимания, обеспечению предсказуемости и повышению доверия. Вопрос о ПРО может стоять так: способны ли стороны договориться о чем-то большем, чем простое исполнительное соглашение о транспарентности, но меньшем, чем договор? Пока Иран продолжает выполнять Совместный всеобъемлющий план действий в отношении своей ядерной программы, одним из возможных шагов Вашингтона было бы ограничение в качестве политической меры количества систем противоракетной защиты в США и противоракет SM–3, развернутых в Европе. А также предложить меры транспарентности в отношении этих систем. Этого может оказаться недостаточно, чтобы Москва захотела ответить взаимностью, но попробовать стоит.

В этих условиях обсуждение систем ПРО может наглядно показать негативные последствия развертывания в обозримом будущем новых систем противоракетной обороны и определить направления практического сотрудничества между Россией и Соединенными Штатами/НАТО в защите от ракетной угрозы со стороны третьих стран. Москва и Вашингтон могли бы договориться о создании Центра сотрудничества по ПРО, чья деятельность включала бы:

- проведение технических брифингов по эксплуатационным характеристикам существующих и разрабатываемых систем ПРО;
- предоставление ежегодных докладов о системах ПРО;
- проведение совместных мероприятий – компьютерное моделирование, командно–штабные учения, объединенные учения с участием российских и американских систем ПРО;
- сбор и обмен данными, полученными от радаров и спутников раннего предупреждения, их передача в центры командования и управления России и США.

Договоренности об этом могли бы стать частью «исполнительного соглашения». Такой формат был использован при подписании Договора ОСВ 1972 года. Цель состоит в том, чтобы обеспечить предсказуемость стратегической ситуации в течение достаточно продолжительного периода. Так, СНВ–3 обеспечивает стабильность в сфере стратегических наступательных

<sup>86</sup> Этот раздел представлен по материалам двух исследований, проведенных для Российского совета по международным делам С.М. Роговым, В.И. Есиным, П.С. Золотаревым, В.С. Кузнецовым: «О качественной трансформации российско–американских отношений в стратегической области» (Москва, 2013 г.). URL: [http://www.russiancouncil.ru/activity/workingpapers/o-kachestvennoy-transformatsii-rossiysko-amerikanskikh-otnosh/?sphrase\\_id=137200](http://www.russiancouncil.ru/activity/workingpapers/o-kachestvennoy-transformatsii-rossiysko-amerikanskikh-otnosh/?sphrase_id=137200) и «Россия и США на развилке»: инициативы Обамы и реакция Москвы» (26 июля 2013 г.). URL: <http://www.russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/rossiya-i-ssha-na-razvilke-initsiativy-obamy-i-reaktsiya-mos>

вооружений на 10 лет. Затем потребуются новые соглашения. По аналогии, можно добиться предсказуемости на такой же срок в области стратегических оборонительных вооружений, используя опыт предыдущих соглашений о контроле над вооружениями.

## Высокоточные обычные вооружения

Возрастающий потенциал обычного вооружения для поражения стратегических целей путем повышения его точности, скорости и летальности представляет собой отдельную проблему стратегической стабильности. Соединенные Штаты начали серьезно заниматься его разработкой после появления «Обзора ядерного потенциала» в 2001 году. Со временем программы под общим названием «Быстрый глобальный удар» претерпевали изменения и, вероятно, будут продолжать меняться<sup>87</sup>. Переход от существующих платформ доставки (межконтинентальных и баллистических ракет средней дальности и бомбардировщиков) к созданию гиперзвуковых средств доставки, поиск возможностей нанесения глобального удара дал толчок «гонке вооружений», заставив страны изучать технологические варианты. Некоторые аналитики опасаются, что порог использования такого оружия будет ниже, чем ядерного; что МБР с обычной боеголовкой будет трудно отличить от несущей ядерный заряд; и что на гиперзвуковые планирующие ракеты с ускорителем, например, не будет распространяться действие существующих соглашений о контроле над вооружениями<sup>88</sup>. Россия отреагировала на эти вызовы, придав большее значения тактическому ядерному оружию, повысив живучесть ядерных сил, нарастив инвестиции в совершенствование систем ПВО и ПРО. По сообщениям, Россия также стремится разработать планирующую ракету в неядерном оснащении с ускорителем (самолет–снаряд) большого радиуса действия.

Носители боеприпаса для нанесения дальних и точных ударов могут быть разными, по крайней мере, в случае США. Одним из возможных вариантов является МБР, оснащенная неядерным боезарядом.

В настоящее время ни одна сторона не располагает способностью нанести Быстрый глобальный удар (БГУ) неядерными средствами. Как отмечают отдельные аналитики, если США или Россия решат оснастить МБР или БРПЛ обычными боеголовками, то их количество будет ограничено лимитом по СНВ–3, который не делает различий между ядерными и неядерными боеголовками. Однако разработка межконтинентальных небаллистических ракет, таких как гиперзвуковые летательные аппараты, в частности, планирующие ракеты с ускорителем, чревата крайне негативными последствиями, поскольку невозможно узнать, несут ли гиперзвуковые ЛА ядерные или обычные боеголовки. И запуск ракет большой дальности, оснащенных обычным боезарядом, можно ошибочно принять за превентивный ядерный удар. Сообщения, что «к 2020–м годам ВВС США, вероятно, будут обладать высокоскоростным

<sup>87</sup> Woolf A. Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues. February 3, 2017, Congressional Research Service Report R41464. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R41464.pdf>

<sup>88</sup> Эктон Дж. Россия и стратегические обычные вооружения: проблемы и ответы // Нонпролиферейшн ревью, Т. 22, № 2, С. 141–154

сверхзвуковым оружием большой дальности, способным доставить в пять раз быстрее звука разрушительную силу кинетической энергии к объектам противника, расположенным за тысячи миль, и уничтожить их»<sup>89</sup> могут звучать оптимистично, но возможные последствия этого внушают тревогу. Схожие опасения вызывают предложения о том, что к 2040–м годам ВВС США будут иметь гиперзвуковую ударную платформу, способную одновременно осуществлять наблюдение и доставку оружия. Россия, Китай и Индия также развивают гиперзвуковое оружие<sup>90</sup>.

Заключение юридических договоров о запрещении высокоточных видов обычного вооружения представляется весьма маловероятными. Однако Россия и Соединенные Штаты могли бы договориться о ежегодном обмене планами развертывания таких систем и направлять друг другу конфиденциальные уведомления о предстоящем их использовании против третьей страны. Договоренности об этом можно достичь в рабочем порядке.

Крылатые ракеты с обычным боезарядом представляют еще большую проблему. Судя по всему, военные обеих стран планируют усиление их роли. Радиус действия крылатых ракет с трудом поддается проверке. Возможно, сторонам нужно начать диалог о возможностях крылатых ракет, своих доктринах их использования, а также о роли КР в балансе стратегических наступательных сил.

## **Кибербезопасность<sup>91</sup>**

Киберсфера стоит особняком, поскольку действия в киберпространстве осуществляются быстро, виртуально и удаленно, в недостижимом для физического оружия масштабе. Эти обстоятельства могут непреднамеренно увеличить угрозу эскалации конфликта<sup>92</sup>. Государство (или не государственный субъект), стремящееся нанести кибератакой катастрофический ущерб своей цели, может себя и не афишировать. Государства, осуществляющие подобные нападения, могут разработать и использовать прокси–серверы. Сложно выявить источник нападения: много вовлеченных государственных и негосударственных акторов. И потому сдерживание кибератак – относительно неэффективная стратегия в виртуальном пространстве. Целями кибератаки с катастрофическими последствиями обычно являются электросетевые распределительные сети, транспортный сектор, банки, инфраструктура энергетики и здравоохранения, системы очистки и подачи воды. Но кибероружие может также использоваться для срыва обычных военных операций таких государств, как Россия и Соединенные Штаты, которые уже зависят или на пути к зависимости от цифровых технологий.

<sup>89</sup> Осборн К. Выявлено: к 2020 г. Америка будет иметь летальное гиперзвуковое оружие . The National Interest, 2.02.016. URL: <http://www.nationalinterest.org/blog/the-buzz/revelaed-america-will-have-lethal-hypersonic-weapons-by-the-16835>

<sup>90</sup> Эдвардс У., Пенн-Холл Л. Взлет гиперзвукового оружия. Сайфер бриф, 5 октября, 2016 г. URL: <https://www.thecipherbrief.com/article/rise-hypersonic-weapons-1095>

<sup>91</sup> Вопросы кибербезопасности рассматриваются также в разделе данного доклада: Шариков П.А. Киберпространство: российский взгляд. С. 92–95.

<sup>92</sup> Schneider J. Digitally Enabled Warfare – The Capability-Vulnerability Paradox. Center for a New American Security, August 29, 2015. URL: <https://www.cnas.org/publications/reports/digitally-enabled-warfare-the-capability-vulnerability-paradox>

Кибероружие радикально отличается от ядерного оружия гранью между миром и войной. Если использование ядерного оружия четко указывает на состояние войны, то при использовании кибероружия нет порога между миром и войной в любом смысле этого слова<sup>93</sup>.

Если ядерным оружием обладают всего девять государств, то разработкой и даже применением кибероружия занимаются десятки стран. В противостоянии кибернападения и киберзащиты чаша весов нередко склоняется в пользу нападения, а противостояние отличается исключительным динамизмом. Кибероружию свойственна ситуация «сейчас или никогда» в силу его ограниченного использования: после первого применения оно может оказаться бесполезным для будущих нападений, если «судмедэкспертиза» найдет способ его нейтрализовать. А это еще больше понижает сопротивление кризису<sup>94</sup>. Более того, прекращение кибервойны может оказаться затруднительным.

В 2013 году президенты Путин и Обама договорились «создать механизм обмена информацией для защиты критически важных информационных систем». Этот механизм, в случае необходимости, должен был задействовать телефон горячей линии (так называемой «красной линии») – канала, которым Москва и Вашингтон пользовались с 1963 года для предотвращения ядерного конфликта. По горячей линии 31 октября 2016 года официальный Вашингтон связывался с Москвой, предостерегая ее от предполагаемого кибервмешательства в процесс американских выборов. Очевидно, что для восстановления доверия в этой области необходимы дополнительные механизмы, если это возможно.

## Космическое оружие

В России считают, что США активно разрабатывают возможности помешать ей выходить в космос. И приводят в качестве доказательств американскую политику, риторику, разработку программ и бюджет. Например, заявления о задачах ВВС США определяют контроль над космическим пространством не только как обеспечение свободы действия своих сил, но и как лишение противников такой свободы действия. «Операции по осуществлению контроля над космическим пространством... включают в себя широкий аспект наступательных и оборонительных действий по защите космических систем США и их союзников и недопущению космических систем противника. Операции по осуществлению контроля над космическим пространством... включают наступательные и оборонительные операции с целью добиться превосходства в космическом пространстве, а также ситуативную информированность обо всем, что оказывает влияние на эти операции»<sup>95</sup>. В 2004 году ВВС США приняли первую в истории доктрину о противокосмических операциях, то есть, американских операциях противодействия космическому потенциалу

<sup>93</sup> Крепиневиц Э. Кибервойна: «ядерный выбор»? Центр стратегических и бюджетных оценок. 24 авг. 2012 г. URL: <http://www.csbaonline.org/research/publications/cyber-warfare-a-nuclear-option>

<sup>94</sup> Там же.

<sup>95</sup> Объединенный комитет начальников штабов США. Объединенная доктрина для космических операций: совместная публикация 3–14. 9 авг. 2002, с. IX-X. URL: [http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new\\_pubs/jp3\\_14.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_14.pdf)



противника в случае конфликта<sup>96</sup>. В сентябре 2016 года сенатский Комитет по вооруженным силам утверждал на пост главы Стратегического командования Вооруженных сил США генерала Джона Хайтена, который заявил, что США необходимо удвоить стратегическое преимущество в космическом и киберпространстве, чтобы опережать противников. Хайтен, в частности, сказал: «Мы располагаем потрясающей структурой Вооруженных сил в космосе, а китайцы и, в особенности, русские, на протяжении последних 20 лет пристально следили, как мы развертывали свой потенциал на этом театре военных действий, и в ответ они наращивают свой противокосмический потенциал, чтобы не позволить нам использовать наши возможности при наступлении конфликта»<sup>97</sup>.

Хотя зависимость Соединенных Штатов от спутников в обеспечении преимуществ экономического развития и военного строительства представляется наибольшей, роль космоса в этом для России и Китая тоже повышается. Все три страны заинтересованы в нераспространении оружия, способного уничтожить космическую среду.

Россия и Китай призывают обновить Договор о космосе 1967 г., который запрещает размещение оружия массового уничтожения в этой среде, и в более широком плане – милитаризацию космоса. А Европейский союз предлагает принять Кодекс поведения в космосе. Государства могут на первом этапе принять Кодекс поведения в космическом пространстве, а затем приступить к более сложным переговорам по Договору о космосе.

Для восполнения существующего пробела Россия предложила, чтобы Управление ООН по вопросам космического пространства рассмотрело вопрос о разработке международной открытой базы объектов на орбите – действующих спутников и мусора, однако Соединенные Штаты и их союзники не поддерживают данное предложение.

В качестве меры по укреплению доверия, Россия и США могли бы выступить с совместным заявлением, что они не намерены развертывать наступательные системы в космическом пространстве и предположить другим странам, включая Китай, присоединиться к этой инициативе.

## **Новая модель стратегической стабильности в XXI веке**

Окончательный крах режима контроля над вооружениями будет означать отсутствие всяких правил игры. Возврат к конфронтации и отсутствие контактов могут вернуть к жизни кризисы времен холодной войны. США и Россия должны найти сферы сотрудничества в достижении общих интересов, таких, как неукоснительное соблюдение положений СНВ–3, его потенциальное продление и ядерная сделка с Ираном. Снижение рисков, связанных с наращиванием Северной Кореей ядерного арсенала, и прекращение гражданской войны в Сирии должны стать ключевыми направлениями сотрудничества в будущем.

<sup>96</sup> Там же.

<sup>97</sup> Хекман Дж. Кандидат от СТРАТКОМа выступает за превосходство в космическом и виртуальном пространстве. FederalNewsRadio 1500 AM, 23 сентября 2016 года.  
URL: <http://www.federalnewsradio.com/defense/2016/09/stratcom-nominee-advocates-space-cyber-superiority>

Переход от устаревшей, узкой концепции стратегической стабильности, которая доминировала в конце XX века, к более широкому пониманию, отражающему сегодняшние реалии, конечно, займет некоторое время.

Расширение двусторонних переговоров по ядерным вооружениям до многостороннего формата станет важнейшим шагом. Но сделать его будет очень непросто. Не вызывает сомнения, что России и США следует продолжить переговоры о дальнейшем сокращении ядерных вооружений на двусторонней основе и начать серьезное обсуждение если не сокращения, то своих программ модернизации. Расширение формата переговоров до многостороннего потребует договоренности между Россией и США о подключении трех других «официально признанных» ядерных держав, Франции, Великобритании и Китая, для присоединения к режиму контроля над вооружениями. До того как эти страны согласятся на количественное ограничение по ядерному оружию и на мероприятия по проверке и контролю, их, возможно, следует убедить поддержать начинания, приведенные ниже. Они не будут юридически обязывающими, и в практическом плане принятие обязательных ограничений на многосторонней основе может занять десятилетия.

Для дальнейшего сокращения ядерных вооружений и их нераспространения было бы крайне полезно согласие Великобритании, Франции и Китая не наращивать ядерные арсеналы, пока Соединенные Штаты и Россия продолжают сокращать свои. А также предоставлять информацию о количестве и номенклатуре своих ядерных арсеналов. Многостороннему контролю над вооружениями может способствовать создание «коллективного информационного центра по уменьшению ядерной опасности»<sup>98</sup>.

Следует предложить Парижу, Лондону и Пекину рассмотреть вопрос об обмене данными. В дополнение к общей численности боезарядов, обмен данными может включать количественные показатели по видам боеголовок или типам носителей. Вопрос о более конкретных данных, в частности, дислокации ядерных систем, можно поднять позднее в процессе многостороннего контроля над ядерными вооружениями.

После вовлечения пяти держав в сокращение вооружений, необходимо подключить к режиму контроля над ядерными вооружениями «неофициальные» ядерные державы: Индию, Пакистан, Израиль и Северную Корею. Сложно предсказать, когда это достижимо и каким образом. Ожидание подходящего времени для привлечения этих стран чревато опасностями. Например, с молчаливого согласия они смогут нарастить ядерные арсеналы количественно или качественно и выйти на новый, продвинутый уровень. Когда дело наконец-то дойдет до «неофициальных» ядерных держав, если заглянуть в далекое будущее, то стремление сбалансировать стратегические возможности (ядерные, кибернетические, космические, системы противоракетной обороны для защиты от ядерных и обычных боезарядов) может иметь и негативные последствия.

<sup>98</sup> Отойти от края пропасти, к сдержанности и диалогу между Россией и Западом. Третий доклад Комиссии по сокращению. Июнь 2016 г. URL: [https://www.armscontrol.org/files/Third\\_Report\\_of\\_the\\_Deep\\_Cuts\\_Commission\\_English.pdf](https://www.armscontrol.org/files/Third_Report_of_the_Deep_Cuts_Commission_English.pdf)

**Обязательства по договорам.** Вашингтон ратует за очередной раунд двусторонних переговоров по стратегическим ядерным вооружениям, Москва призывает к включению в этот процесс третьих стран, в частности, Великобританию, Францию и Китай. Лондон уже заявил о принципиальной готовности подключиться к официальному процессу сокращения ядерных вооружений. Париж и Пекин пока проявляют осторожность. Россия не сделала конкретных предложений по включению или ограничению ядерного оружия третьих стран. Структура ограничений может представлять проблему, поскольку ни Москва, ни Вашингтон не согласятся на равные ограничения с остальными тремя державами, а те вряд ли станут фиксировать в договоре неравные ограничения.

Россия и США должны договориться ограничить свои ядерные вооружения, вместо того, чтобы разделять их на стратегические и нестратегические. Такой шаг поможет убедить Великобританию, Францию и Китай ограничить количественно их ядерные арсеналы. Если Россия и Соединенные Штаты не пойдут на ограничение своих нестратегических вооружений, то нет смысла просить об этом Китай или Францию. Это представляется весьма сложной задачей – убедить три страны взять на себя хотя бы односторонние обязательства воздерживаться от наращивания своих арсеналов.

С учетом вышесказанного, Россия склоняется к мнению, что дальнейшие двусторонние сокращения ядерных вооружений должны основываться на ограничениях, охватывающих системы стратегической ПРО. Неясно, согласится ли Вашингтон на добровольные ограничения, и удовлетворят ли такие ограничения российскую сторону. Тем не менее, определенные шаги (см. ниже) могут укрепить доверие. Дальнейшее ограничение нестратегических ядерных сил, в которых Россия имеет количественный перевес и чему Вашингтон придает особое значение для заключения нового СНВ, неприемлемо, пока не устранено неравенство между Россией и НАТО в неядерных силах.

**Укрепление доверия и прозрачность**<sup>99</sup>. Конкретные меры, укрепляющие доверие и повышающие транспарентность, могли бы во многом содействовать вовлечению Великобритании, Франции и Китая в меры контроля над вооружениями. Как уже отмечалось выше, обязательства по ограниченной модернизации смогут улучшить перспективы сокращения ядерных вооружений в будущем. Великобритания, Франция и Китай могли бы также предоставить исходные данные о количестве и типах своего ядерного оружия, но не обязательно – места дислокации. Другой потенциальной мерой укрепления доверия может стать приглашение Россией и США трех других ядерных держав присоединиться к отдельным визуальным инспекциям, предусмотренным СНВ–3.

Кроме того, все пять держав могли бы обсудить вопросы, связанные не только с ядерным оружием, но и с обороной против баллистических ракет, с высокоточным обычным оружием дальнего действия. Многосторонний центр по снижению риска мог бы заниматься обменом информацией не только по пускам ракет, но и по угрозам в космическом и кибернетическом пространствах<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> Этот раздел также представлен по материалам исследования «О качественной трансформации российско-американских отношений в стратегической области» (Москва, 2013 г.), проведенного С.М. Роговым, В.И. Есиным, П.С. Золотаревым, В.С. Кузнецовым.

<sup>100</sup> Там же.

**Односторонние, параллельные шаги**<sup>101</sup>. Помимо юридически обязательного контроля над вооружениями, комплексный подход к стратегической стабильности может включать односторонние, параллельные шаги на двустороннем уровне между Россией и Соединенными Штатами. На официальном уровне можно было бы договориться, например, об ограничении систем стратегической противоракетной обороны до 100 единиц (особенно тех, что имеют скорость 4,5 или более км в секунду); ограничении количества МБР с неядерными боеголовками до 20 единиц (возможно, путем заключения дополнительного соглашения к СНВ-3); учетом нестратегических ядерных боеголовок в общем потолке неразвернутых ядерных боезарядов. Кроме того, Соединенные Штаты и Россия могли бы изучить меры транспарентности и, возможно, проверки для ПРО, БГУ и нестратегических ядерных вооружений и могли бы принять дополнительные меры по укреплению доверия (обмен уведомлениями и т. д.) в военно-морской сфере. Принятие односторонних ограничений на некоторые типы высокоточных обычных вооружений представляется весьма маловероятным, но такую возможность следует изучить.

Подобные меры можно предпринять в отсутствие юридически обязательных договоров, перспективы заключения которых в настоящее время весьма сомнительны. Кибернетическое и космическое оружие не должны рассматриваться исключительно на двусторонней основе, поскольку двустороннее соглашение не будет распространяться на происходящее в других ключевых странах. В лучшем случае потребуется время на вовлечение Китая и других держав в возможные соглашения.

Можно ожидать, что подобные меры могут включать односторонние, параллельные шаги на двустороннем уровне (например, между Россией и Соединенными Штатами, или Китаем и Индией). Эти меры могут затрагивать как количественные параметры определенных видов оружия, так и информацию, касающуюся их оперативного применения. И опять же, подобные меры могут быть следствием политических договоренностей, а не юридических договорных обязательств.

Вашингтон и Москва продолжают демонстрировать заинтересованность в сохранении того, что они определяют как «стратегическую стабильность» — то есть, взаимную уверенность, что ни одна из сторон не нарушает ядерный баланс<sup>102</sup>. Однако дальнейшего сокращения ядерного оружия недостаточно для поддержания военно-стратегического баланса. Передовые неядерные вооружения, милитаризация космоса и киберпространства окажут существенное влияние на стратегическое равновесие. Нет сомнений, что предотвращение стратегической нестабильности в многополярном мире в XXI веке потребует новых усилий по нейтрализации серьезных угроз, возникающих в этих областях военного соперничества.

<sup>101</sup> Этот раздел также представлен по материалам исследования «О качественной трансформации российско-американских отношений в стратегической области» (Москва, 2013 г.), проведенного С.М. Роговым, В.И. Есиным, П.С. Золотаревым, В.С. Кузнецовым.

<sup>102</sup> Back from the Brink, Toward Restraint and Dialogue between Russia and the West. Arms Control Association, June 2016. URL: [https://www.armscontrol.org/files/Third\\_Report\\_of\\_the\\_Deep\\_Cuts\\_Commission\\_English.pdf](https://www.armscontrol.org/files/Third_Report_of_the_Deep_Cuts_Commission_English.pdf)

## Киберпространство: американский взгляд

Джеймс Э.  
Льюис

Сотрудничество по кибербезопасности является одной из успешных сторон российско–американского взаимодействия. Причины этого и следствия заслуживают того, чтобы их отметить отдельно. Успехи в сотрудничестве объясняются не столько общим интересом, сколько накопленным опытом в сфере разоружения и контроля над стратегическими вооружениями.

Россию, безусловно, беспокоила проблема, которую теперь принято назвать кибербезопасностью, на протяжении почти двадцати лет. В 1998 году она предложила<sup>103</sup> Организации Объединенных Наций рассмотреть «разработку международных принципов, которые были бы направлены на укрепление безопасности глобальных информационных и телекоммуникационных систем и способствовали бы борьбе с информационным терроризмом и криминалом». Вклад России в этом отношении не всегда получает заслуженное признание.

Предложение 1998 года положило начало продолжительному обсуждению проблемы экспертами, в том числе в США и в России и в Комитете ООН по разоружению и международной безопасности. Была создана структура, официально названная Группой правительственных экспертов (ГПЭ). Первый доклад ГПЭ в 2010 году (при председательстве России) обосновал международную повестку дня для переговоров по кибербезопасности<sup>104</sup>, поскольку призывал международное сообщество разработать нормы ответственного поведения государств, принять меры по укреплению доверия и создать потенциал кибербезопасности на глобальной основе.

### Нормы ответственного поведения государства

Второй раунд дискуссий в Группе правительственных экспертов ООН в 2013 году создал основу для разработки норм и мер доверия применительно к международной кибербезопасности. Доклад 2013 года<sup>105</sup> констатирует, что на киберпространство распространяется действие Устава ООН, международного права и принципов государственного суверенитета. Договоренность о суверенитете и международном праве ввела киберпространство и кибербезопасность в рамки международных отношений. Это положило конец идее киберпространства как общего достояния человечества, не имеющего границ, что и позволило выстраивать сферы ответственности государств.

---

Джеймс Э. Льюис, старший вице-президент и директор Программы стратегических технологий Центра стратегических и международных исследований (CSIS)

<sup>103</sup> Организация Объединенных Наций / Резолюция 53/70 Генеральной Ассамблеи. Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. A/RES/53/70 (4 января 1999 года). URL: <https://www.documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/760/03/PDF/N9976003.pdf?OpenElement>

<sup>104</sup> Организация Объединенных Наций / Доклад Группы правительственных экспертов по изменениям в области информации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности, A/65/201 (30 июля 2010 года). URL: <https://www.documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/469/57/PDF/N1046957.pdf?OpenElement>

<sup>105</sup> Организация Объединенных Наций / Доклад Группы правительственных экспертов по изменениям в области информации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности, A/68/98 (24 июня 2013 года). URL: <https://www.documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/371/66/PDF/N1337166.pdf?OpenElement>

За Докладом 2013 года последовал Доклад 2015 года<sup>106</sup>, который продолжил разработку норм. Однако в новом документе было показано принципиальное разногласие в позициях двух стран в отношении кибервойн. Российские эксперты настаивали: поскольку кибератаки могут нанести ущерб, сопоставимый с применением оружия массового уничтожения, их и надо рассматривать как такое оружие со всеми вытекающими последствиями. Прецедент можно найти в Договоре о мирном использовании космического пространства, в котором страны соглашаются не размещать в космосе оружие массового уничтожения, а также на другие ограничения, предписывающие осуществлять деятельность в космосе только в мирных целях. Позиция США заключается в том, что международное соглашение о нормах должно предусматривать правомерное использование кибератак в рамках международного права, и признавать, что такие атаки являются законными, если осуществляются в соответствии с принципами вооруженного конфликта, которым страны обязаны следовать.

Между Россией и США существует разногласие по вопросам, связанным с содержанием и терминами, его выражающими. Камнем преткновения являются «Правила поведения в области обеспечения информационной безопасности»<sup>107</sup>, предложенные Россией и Китаем при поддержке других членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Идея выработать «Правила поведения» впервые появилась в международной стратегии США по кибербезопасности, принятой в 2011 году. Россия подхватила эту идею и реализовала ее первой. Основная проблема с этим документом в том, что многие его положения влекут изменения и ограничения в выполнении других международных обязательств, в частности, изложенных во Всеобщей декларации прав человека. В 2014 году «Правила» были пересмотрены, однако вне ШОС не нашли значимой поддержки. Неприятие «Правил поведения» Соединенными Штатами остается неизменным.

Дискуссия вокруг «Правил» является частью более масштабного спора о терроризме, который, будучи управляемым, может также препятствовать сотрудничеству. И США, и Россия нашли пути сотрудничества в борьбе с терроризмом, но в киберпространстве свобода выражения и доступ к информации представляют проблемы, связанные с кибербезопасностью. Это одна из причин, по которым Россия и некоторые другие страны предпочитают использовать термин «информационная безопасность», а не «кибербезопасность». Россия и ряд других стран сводят значение термина к борьбе против использования социальных сетей такими группами, как ИГ. Хотя эта цель вполне достойная, но соглашение о новых ограничениях легко получает негативное отражение в обосновании законных политических взглядов. США разделяют озабоченность по использованию Интернета террористами,

<sup>106</sup> Организация Объединенных Наций / Доклад Группы правительственных экспертов по изменениям в области информации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности, A/70/174 (22 июля 2015 года). URL: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/174&referer=/english/&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/174&referer=/english/&Lang=E)

<sup>107</sup> Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея / «Приложение к письму Постоянных представителей Китая, Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана при Организации Объединенных Наций от 9 января 2015 года на имя Генерального секретаря ООН», A/69/723 (13 января 2005 г.). URL: <https://www.ccdcoe.org/sites/default/files/documents/UN-150113-CodeOfConduct.pdf>

однако конституционные ограничения Первой поправки к Конституции заставляют их занять другую позицию в ограничении интерактивного общения. Взаимодействие прав и ограничений осложняет сотрудничество в борьбе с онлайн-терроризмом.

«Правила» отражают более широкую дискуссию о балансе между суверенитетом, универсальными ценностями и международными обязательствами, в частности, по Всеобщей декларации прав человека. Международное сообщество отдает предпочтение в последние несколько десятилетий универсальным обязательствам, ставя их выше традиционного понятия суверенитета. Невмешательство было нормой поведения государств до 1945 года, когда победившие союзники поняли, что отношение стран к своим гражданам имеет важное значение для международной безопасности. С 1945 года альтернативная точка зрения заключается в том, что, становясь участником международного договора, государство фактически соглашается уступить часть своей суверенной власти, и что существуют ценности, выходящие за рамки государственных границ, например, права человека.

Начиная с 2000 года, мы наблюдаем реакцию на господство универсальных прав. Возрождается и набирает силу доминировавшее прежде представление о примате национального суверенитета. Его можно свести к положению, что на своей территории государство имеет право делать все, что считает необходимым, без оглядки на других. Так формируется принцип «невмешательства во внутренние дела». Это относится не только к России, которая отстаивает примат суверенитета, но и к другим странам, вошедшим в последнее время в клуб влиятельных государств. Они стремятся играть более значимую роль на международной арене и не обязательно разделяют выводы об «универсальных» ценностях, сделанные по итогам войны. Таким образом, различие во взглядах России и США на кибербезопасность обусловлено, как уже было отмечено выше, разным подходом к содержанию и выражающими его терминами.

## **Меры укрепления доверия**

Поддержка России определяла темпы прогресса по многосторонним мерам укрепления доверия. Наиболее важные меры были согласованы в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).<sup>108</sup> ОБСЕ играет ведущую роль в разработке мер доверия, включая представление странами-членами национальных взглядов на кибердоктрину, стратегию и угрозы. Члены ОБСЕ также обмениваются информацией о национальных организациях, программах и стратегиях, имеющих отношение к кибербезопасности, определяют ответственных для налаживания связей и диалога по вопросам безопасности информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и устанавливают контакты между национальными группами оперативного реагирования на компьютерные инциденты (CERTS). Работа ОБСЕ над мерами

<sup>108</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Постоянный совет / Решение № 1106: Первоначальный перечень мер доверия ОБСЕ с целью сокращения рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий, PC.DEC/1106 (3 декабря 2013 года). URL: <http://www.osce.org/pc/109168?download=true>

доверия продолжается. Ее члены обсуждают эффективность существующих механизмов, таких как Сеть связи ОБСЕ, содействуют обмену информацией по кибербезопасности и разрабатывают меры по снижению риска непреднамеренных инцидентов.

Эти меры ОБСЕ подкреплены двусторонними российско–американскими соглашениями о кибербезопасности 2013 и 2016 годов. Соглашение 2013 года стало частью широкого двустороннего сотрудничества по борьбе с терроризмом и оружием массового поражения (ОМП). Совместное заявление<sup>109</sup> президентов Путина и Обамы признало серьезность кибер–рисков и необходимость создания национальных центров с «горячей линией». Это позволило бы оповещать друг друга о кибер–учениях, которые могут быть неверно истолкованы как нападения, и урегулировать кибер–инциденты, вызывающие озабоченность в сфере национальной безопасности. В 2016 году страны договорились возобновить переговоры на уровне экспертов для содействия выполнению соглашения 2013 года<sup>110</sup> и обсуждения кибер–рисков, которые могут привести к конфликту. В апреле 2016 года обе страны направили большие группы высокого уровня для участия в закрытом заседании в Женеве.

Хотя меры доверия, как на двусторонней основе, так и в рамках ОБСЕ, выглядят впечатляющими, но за ними – глубокая подозрительность в отношении друг друга. Эти меры лучше всего рассматривать как отправную точку для продолжения дискуссий, но такие дискуссии осложняются российскими и американскими обязательствами в отношении третьих сторон. США сотрудничают с союзниками по НАТО в разработке предложений ОБСЕ по мерам доверия (и предложениям ГПЭ по нормам), а Россия разрабатывает такие меры и обязательства для улучшения отношений с Китаем и другими партнерами по ШОС.

## **Стабильность и гибридная война**

Российские дипломаты в частном порядке признаются, что в первом десятилетии нашего века Россия верила, что кибербезопасность является областью, где она может играть ведущую роль на международной арене без подкрепления этого серьезным финансированием. При этом Россия добилась значительных успехов в формировании международной повестки дня по кибербезопасности. Одной из причин особого внимания России к этой проблеме является обеспокоенность американскими кибер–возможностями, которые, по ее мнению, в сочетании с высокоточным оружием, беспилотными летательными аппаратами и средствами нанесения глобальных ударов позволят США добиться стратегического превосходства без применения ядерного оружия.

<sup>109</sup> Белый дом / Совместное заявление президентов Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки о новой области сотрудничества в укреплении доверия, 17 июня 2013 года. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/17/joint-statement-presidents-united-states-america-and-russian-federatio-0>

<sup>110</sup> Перес Э. США и Россия обсуждают вопросы кибербезопасности, Си-эн-эн, 18 апреля 2016 г. URL: <http://www.edition.cnn.com/2016/04/17/politics/us-russia-meet-on-cybersecurity>



Россия (как и Китай) считает достижения США в области военных технологий дестабилизирующим фактором. Отчасти такая реакция связана с шоком, испытанным Россией, Китаем и другими странами от легкости, с которой Соединенные Штаты расправились с тяжеловесным вооружением советского образца в ходе войны в Персидском заливе 1990 года, когда использовались космические и информационные сети и высокоточное оружие. Не исключено, что возрожденный интерес России к ядерному оружию в тактических и оперативных целях отражает стремление избежать скрытых ограничений на его использование с тем, чтобы компенсировать отставание страны в неядерных военных технологиях. Хотя Россия считается одной из наиболее продвинутых стран в кибершпионаже, она лишь недавно продемонстрировала передовые возможности кибератак.

Новые виды оружия, включая кибератаки, создали стратегическую проблему для двусторонних отношений. Эти виды оружия обеспечивают новые стратегические возможности. Используя новые военные технологии, США могут добиться стратегического эффекта без применения ядерного оружия путем нанесения удара по объектам особой значимости сочетанием передовых неядерных вооружений и кибератак. Это может нарушить более или менее стабильный баланс ядерного сдерживания, поскольку снижает сдерживающую эффективность российских вооруженных сил. Было бы интересно проанализировать, в какой степени достижения США в новых военных технологиях инициировали российские заявления о готовности пересмотреть ограничения на применение ядерного оружия. Ведь одной из причин для такого пересмотра могла стать реакция на американские технологические разработки.

Российские оппоненты называют новую доктрину НАТО для кибервойны<sup>111</sup> дестабилизирующим фактором. Отчасти это дипломатический маневр с целью повлиять на решения НАТО, но такое мнение может и выражать российские опасения, что кибер–доктрина НАТО допускает нанесение упреждающих ударов, отразить которые России будет очень непросто. Российские стратеги называют кибератаки серьезной угрозой, потому что их быстродействие превосходит МБР и способно вывести из строя системы управления и пуска. Они могут, по сути, считаться «противодействующей силой» без необходимости применения ядерного оружия. Хотя в российских заявлениях по НАТО всегда есть элемент позирования.

США – не единственная страна, которая разрабатывает передовые военные технологии, но именно их усилия оказали непредвиденное воздействие на стабильность в мире. И это подчеркивает ограниченность двустороннего диалога по кибербезопасности и мерам доверия. Новые технологии включают в себя кибератаки на космические системы или их центры управления. В качестве доказательств характера и рисков действий США в киберпространстве российские оппоненты указывают на откровения несчастного Сноудена, раскрывшего обширную деятельность радиоразведки спецслужб Соединен-

<sup>111</sup> Организация Североатлантического договора. «Обязательство по кибернетической обороне», 8 июля 2016 года. URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133177.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133177.htm?selectedLocale=en)

ных Штатов. А также эпизод с компьютерным червем Stuxnet, который, как считают многие, являлся разработкой США, направленной против ядерного проекта Ирана.

В свою очередь, озабоченность США военной модернизацией России и использование ею элементов так называемой гибридной войны оказывают непредсказуемое давление на двусторонние отношения. США обеспокоены гибридной войной в конфликте с Украиной. Обсуждение особенностей и причин этого кризиса лучше оставить для другого случая, но российская тактика гибридной войны с использованием кибер-элементов вызывает озабоченность у США и НАТО. Гибридная война сочетает тактику и кибер-технологии для приложения силы или принуждения и при этом снижает риск прямого столкновения между Россией и США. Она включает существенный объем информационной деятельности, в частности, использование Интернета для формирования общественного мнения в России, на Украине и в других странах. Возможности России осуществлять кибератаки в ходе украинского кризиса были ограничены. Нынешняя осторожность может отражать уроки, усвоенные в Грузии, или желание сохранить определенную возможность дезавуирования. Но есть и реальные опасения, что гибридная война может быть развязана против прибалтийских государств.

## **Новые шаги в двусторонних отношениях и на международной арене**

В последние годы и Россия, и США использовали кибератаку в целях принуждения, а не просто шпионажа. Два подобных инцидента (Stuxnet и российское вмешательство в работу украинской электростанции) квалифицируются международным правом как «применение силы». У каждой стороны есть законные опасения по поводу потенциального использования кибератак другой стороной. У них есть общие цели в сфере кибербезопасности, но есть и существенные разногласия. Это не обязательно непреодолимое препятствие, поскольку опыт холодной войны показал, что даже противники, испытывающие друг к другу глубокое недоверие, могут сотрудничать по конкретным вопросам ради повышения стабильности и уменьшения вероятности конфликта.

Прогресс в российско-американской дискуссии по киберпространству обусловлен, скорее, многолетним опытом двух стран по совместной работе в стратегической проблематике, нежели существенным совпадением интересов. Россия и США «знают, что к чему», поэтому стоит отметить, что с обеих сторон есть эксперты, владеющие обширным опытом переговоров по стратегическим вооружениям.

Для дальнейшего прогресса и России, и США нужно урегулировать ряд ключевых разногласий. Нужно развивать сотрудничество в противодействии киберпреступности, которое сейчас является недостаточным, искать пути борьбы с использованием Интернета террористами, что отвечает политическим интересам обеих стран. Ключевые вопросы: следует ли рассматривать кибератаку как новое оружие массового поражения, обязать ли государства

осуществлять кибер–деятельность исключительно в мирных целях? Или признать существующую на государственном уровне практику использования кибершпионажа и кибератак? Подобные вопросы вполне разрешимы, но для нахождения консенсуса потребуются исследования и длительное обсуждение.

Успехи двустороннего диалога по кибербезопасности приходится на время перехода к обсуждению кибербезопасности на глобальном уровне. Во–первых, основной актор международных переговоров по кибербезопасности – Группа правительственных экспертов ООН – сталкивается с нарастающими трудностями и вызовами. В этом году, например, на двадцать мест в Группе претендовали шестьдесят государств. Страны выражают заинтересованность в более широком и наделенном бóльшими правами формате обсуждения. Во–вторых, термин «кибербезопасность» требует нового толкования и переосмысления. Всеобъемлющая концепция, отражавшая поначалу хвастливую риторику Интернет–сообщества, сегодня тоже нуждается в переосмыслении: не пора ли начать в специализированных экспертных группах международное обсуждение конкретных тем – терроризм, преступность, права человека. Это помогло бы прояснить, насколько наши действия помогают разработать новые правила для нового вида оружия.

Переходный период предполагает пересмотр целесообразности сохранения размытой и добровольной модели киберпространства с участием многих заинтересованных сторон. Нужно отдать предпочтение той модели, что предусмотрит политические обязательства государств по ответственному поведению в киберпространстве. Такая модель встроит обсуждение кибербезопасности в существующие рамки международных отношений, где государства играют доминирующую роль. Иная модель с участием не только государства, но и многих заинтересованных сторон, поставит во главу угла бизнес, а не международную безопасность. Каким образом выстроить поиск, чтобы он не создавал препятствий для бизнеса или не ставил под угрозу выполнение существующих обязательств в области прав человека, – вот настоящий вызов для международного сообщества.

## **Стратегический контекст кибербезопасности**

Мы прожили четверть века в условиях стратегической стабильности и относительного мира между ведущими державами. Стабильность означала, что не было стимулов к применению силы. Но сегодня международное положение изменилось. Мы должны пересмотреть свои представления о стратегии и признать, что вступаем в период конфликтов. Нас не ждет впереди новая холодная война – мир для этого слишком взаимосвязан. Не будет и третьей мировой войны – даже без применения ядерного оружия масштабные боевые действия против продвинутого противника слишком дороги, чтобы вести их в течение длительного периода. Конфликт между государствами примет новые формы, и в этих «неизведанных водах» риск просчета только возрастает.

Войны между крупными, хорошо вооруженными державами дороги и опасны, особенно если они связаны с ядерным оружием. Большие страны не откажутся от войн, но будут стремиться избежать открытого вооруженного

столкновения друг с другом. Если же они втянутся в войну, то кибератаки, безусловно, станут частью боевых действий. Однако для проведения киберопераций ждать войны не требуется.

Кибероперации – это новый способ продемонстрировать национальную мощь, в том числе силу или угрозу применения силы. Они идеально подходят для новой стратегической среды. Характер использования кибер-технологий определяется основополагающими интересами государств, существующими стратегиями, опытом и институтами, а также их готовностью к риску. Для нанесения ущерба противники будут использовать серые области в международном праве и практике, не провоцируя при этом вооруженный конфликт.

Преимущество операций в киберпространстве, как и других элементов гибридной войны, заключается в том, что коэрцитивная (размагничивающая) сила может быть применена при минимизации насильственных мер. Это имеет значение для сдерживания в применении такого насилия. Однако когда сдерживание станет невозможно в некоторых конфликтных ситуациях, мы увидим более широкое использование принудительных действий, которые подпадают под определение применения силы или вооруженного нападения.

Конечно, искушение провести тайную кибератаку не теряет актуальности, и многие государства поддаются такому искушению. Если противник сочтет, что сможет осуществить кибер-действие и при этом не будет идентифицирован, у него появится соблазн это сделать. Атрибуция киберопераций остается проблемой. И поскольку основы международного права на самооборону требуют идентификации агрессора, скрытность киберопераций позволяет обойти правила, способствующие устранению или локализации конфликта.

Международные переговоры по кибербезопасности проходят медленно и носят ограниченный характер, в то время как наступательные технологии развиваются стремительно. Одобрены общие нормы, наиболее важные из которых ставят кибератаку в рамки международного права, в том числе распространяют на нее положения о вооруженном конфликте. Вместе с тем, нет согласия об ограничении проведения кибератаки в военное время. Нет согласия и в том, что понимать под кибероружием, под применением силы или вооруженным нападением в киберпространстве. И еще нет надежды, что это согласие будет вскоре достигнуто.

Сегодня нельзя полностью исключать вооруженные конфликты между ведущими державами, даже если они будут ограничены по времени и масштабам или примут непривычную форму. Повышенный уровень международного дискурса означает, что киберпространство – сфера соперничества, где противники маневрируют для обеспечения преимуществ и сейчас, и в случае конфликта. Мы должны быть готовы к тому, что кибератака станет частью любого будущего столкновения. Кибероперации меняют стратегический ландшафт и сам характер ведения боевых действий подобно тому, как в прошлом веке их изменило развитие авиации.

# Киберпространство: российский взгляд

Павел  
Шариков

Центральное место в российско–американских отношениях со времен холодной войны до наших дней всегда отводилось вопросам безопасности. Реалии bipolarной международной системы, наряду со способностью Соединенных Штатов и Советского Союза нанести друг другу неприемлемый ущерб ядерным оружием, привели к развитию устойчивой системы сдерживания и стратегической стабильности. Однако в быстро меняющемся многополярном контексте эти модели переосмысливаются, а информационная революция кардинальным образом меняет стратегический ландшафт.

Киберпространство в политическом смысле образует уникальную взаимосвязь внутренней жизни страны с международной повесткой. При новой многополярной системе в кибернетическом пространстве действуют многочисленные государственные и негосударственные акторы, что ставит под вопрос саму идею суверенитета. Более того, всемирная тенденция к фрагментации Интернета, делающая его все менее глобальным и унифицированным, стремление ряда правительств создать «национальный Интернет» осложняют поиск общего языка в виртуальном пространстве<sup>112</sup>. В этих условиях Интернет–фрагментация выступает фактором не техническим, а политическим, поскольку отражает конфликт государственного регулирования и общего стремления к глобальному взаимодействию, что еще больше осложняет поиск консенсуса по вопросам киберпространства.

## Приоритеты России и США в сфере информационной безопасности

Изменения приоритетов в киберпространстве заставили Соединенные Штаты частично отказаться в своей внешней политике от идеи глобальности регулирования Интернета. Американская дипломатия в значительно большей степени стала ориентироваться в сфере кибербезопасности на заключение двусторонних соглашений, нежели на разработку глобальных структур. Одним из ключевых аргументов сторонников управления Интернетом широким кругом заинтересованных сторон стал, например, тот факт, что Корпорация по управлению доменными именами и IP–адресами (ICANN) работала с момента своего основания под контролем правительства США, в частности, под эгидой Министерства торговли. Среди таких сторонников были российские дипломаты, настаивавшие на усилении контроля национальных правительств над Интернетом для обеспечения международной информационной безопасности (IIS). В то время как Россия требовала создания международного органа под эгидой ООН, отвечающего за безопасность в Интер–

Павел Александрович Шариков, к. пол. н., руководитель Центра прикладных исследований Института США и Канады РАН, доцент Факультета мировой политики МГУ им. Ломоносова, эксперт РСМД

<sup>112</sup> Hill J.F. Internet Fragmentation: Highlighting the Major Technical, Governance and Diplomatic Challenges for U.S. Policy Makers. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. 2012.  
URL: [http://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/internet\\_fragmentation\\_jonah\\_hill.pdf](http://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/internet_fragmentation_jonah_hill.pdf)

нете вместо ICANN, Соединенные Штаты выступали против этих инициатив. Администрация Обамы интернационализовала способ присвоения имен и номеров и передала функции ICANN отдельному международному органу<sup>113</sup>, хотя и не в рамках ООН. Тем самым утверждена модель управления Интернетом с меньшим контролем со стороны правительства.

В России Интернет–фрагментация в отдельных случаях проявляется в крайне непопулярных мерах, которые существенно повысили роль государства в контроле Интернета. Наглядным примером являются недавно принятые законодательные акты, требующие от всех поставщиков Интернет–услуг (ISP) хранения данных на серверах и жестких дисках, физически расположенных в России. Эта мера эффективно закрыла доступ российских потребителей к международным облачным сервисам. Другой пример – новые законодательные акты, требующие от Интернет–провайдеров собирать весь объем персональных данных, хранить его шесть месяцев, делиться этими данными со спецслужбами без надлежащего судебного надзора<sup>114</sup>. Важно отметить, что усиление правительственного контроля киберпространства на национальном уровне делает страну менее конкурентоспособной экономически и в отдельных случаях менее безопасной. А это еще больше увеличивает ответственность правительства за безопасность в киберпространстве.

Каждая из законодательных мер, обозначенных выше, ставила целью повышение безопасности. Но даже в этом случае такие шаги не повышают доверия международных партнеров при обсуждении регулирования киберпространства. Кроме того, в эпоху фрагментированного Интернета переговоры по международным нормам в киберпространстве осложняются национальным правовым регулированием Интернета стран, которые их предлагают. Хотя не вызывает сомнения, что российские официальные лица настаивают на усилении государственного контроля персональных данных для повышения безопасности.

Подобная дискуссия ведется и в Соединенных Штатах. Одним из последних примечательных примеров стало противостояние Федерального бюро расследований (ФБР) и Apple. Тогда Apple отказалась помочь ФБР в расшифровке содержимого iPhone, принадлежавшего виновнику бойни в Сан-Бернардино в декабре 2015 года. Однако на законодательном уровне в США вряд ли будут приняты радикальные меры принуждения. Это в значительной мере связано с громким скандалом, когда ФБР удалось разблокировать iPhone с помощью альтернативных вариантов.

Учитывая степень фрагментации Интернета и ее ускорение, любой новый международный режим кибербезопасности будет основываться на различных национальных режимах регулирования, разработанных в соответствии с определенными политическими, правовыми, экономическими и социаль-

<sup>113</sup> National Telecommunications & Information Administration, United States Department of Commerce / NTIA Announces Intent to Transition Key Internet Domain Name Functions. March 14, 2014.  
URL: <https://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-internet-domain-name-functions>

<sup>114</sup> Solon O. Putin vs. the Internet: The Laws That Matter // Bloomberg. September 1, 2015.  
URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-01/putin-vs-the-internet-the-laws-that-matter>

ными условиями каждой страны. Понятно, что киберпространство уникально в силу того, что национальные правительства не могут регулировать его так же, как другие, более материальные, сферы политики. Вот почему поиск (или согласование) надлежащего баланса между государственным контролем и свободой информации станет главным камнем преткновения в этой области.

### **Путь вперед**

Контекст нынешнего кризиса российско–американских двусторонних отношений вполне заслуживает названия «холодной войны 2.0». Военное столкновение между Россией и Соединенными Штатами остается весьма маловероятным, и потому обе страны используют другие инструменты силы для оказания политического влияния и продвижения своей повестки дня.

Хотя и не приходится рассчитывать на сближение российской и американской позиций в отношении норм ответственного поведения государств в киберпространстве, но крайне важно, чтобы каналы, как официальной дипломатии, так и дипломатии «второго трека» оставались открытыми и нацеленными на решение этой проблемы. Первым шагом должен стать поиск консенсуса по основным направлениям, связанным с виртуальным пространством. Этому может послужить разностороннее обсуждение вопросов национального и международного управления Интернетом, а также проблем безопасности в киберпространстве. В ходе этого обсуждения Россия и Соединенные Штаты должны искать возможные пути укрепления доверия, чтобы перевести диалог по кибербезопасности из сферы напряженности в сферу сотрудничества.

Используя контакты по линии официальной дипломатии и дипломатии «второго трека», Соединенные Штаты и Россия должны стремиться к выработке совместной позиции по киберпространству. Главными вопросами здесь должны стать взаимно согласованные нормы по использованию кибернетического потенциала наступательных военных действий и нормы сдерживания кибератак против критически важных инфраструктур, таких как электросети, больницы и транспорт. При этом России и Соединенным Штатам следует опираться на многолетний и уникальный опыт по проведению официальных переговоров по контролю над ядерными вооружениями. Именно этот опыт наряду с наработками по более широкой парадигме контроля вооружений может быть с успехом использован при обсуждении норм в киберпространстве.

Другим направлением сотрудничества могут стать совместная борьба с терроризмом и противодействие экстремизму в киберпространстве. У России и Соединенных Штатов есть все возможности для общего противодействия использованию Интернета как инструмента пропаганды террористических организаций. Обе страны могут обмениваться опытом в противодействии мягкой силе террористов в Интернете. Эта линия сотрудничества должна противостоять вербовке российских и американских граждан через Интернет и социальные медиа и сопровождаться широким диалогом с участием государственных структур и институтов гражданского общества.

Конечно, нельзя обойти молчанием широко обсуждаемый вопрос о якобы имевших место действиях российской разведки с целью повлиять киберсредствами на внутреннюю политику Соединенных Штатов. В частности, дебатруется взлом электронной почты Национального комитета Демократической партии (DNC) во время президентской кампании. Важно отметить, что в докладе, опубликованном разведывательным сообществом США по распоряжению администрации Обамы в отношении этого дела, не представлено никаких доказательств причастности Кремля к взлому<sup>115</sup>.

Тем не менее, эта ситуация высвечивает важные проблемы, связанные с киберпространством, которые России, Соединенным Штатам и всему миру необходимо решать в срочном порядке. К ним относятся сложность идентификации авторов кибератак, отсутствие международных механизмов реагирования и наказания лиц, совершающих киберпреступления, а также отсутствие норм, регулирующих возмездие в киберпространстве. И, наконец, не менее важно, чтобы Россия и Соединенные Штаты совместно признали, что использование информационно-кибернетических механизмов друг против друга является дестабилизирующим фактором, как для двусторонних отношений, так и для международной системы в целом. Правительства обеих стран и представители их экспертных сообществ должны начать широкое обсуждение возможных путей продвижения в этой области. Диалог должен стать приоритетной задачей на любых переговорах по кибербезопасности между Россией и Соединенными Штатами.

Если Россия и Соединенные Штаты отнесутся к этим мероприятиям со всей ответственностью и сумеют успешно предпринять первые шаги, то они заложат прочную основу для диалога по вопросам кибербезопасности, столь остро нуждающейся в стабильности. Превращение диалога в положительный пример двустороннего сотрудничества должны приветствоваться и Москвой, и Вашингтоном, учитывая негативное в целом положение дел в отношениях России и США.

<sup>115</sup> Office of the Director of National Intelligence // Background to 'Assessing Russian Activities and Intention in Recent US Elections': The Analytic Process and Cyber Incident Attribution. January 6, 2017.  
URL: [https://www.dni.gov/files/documents/ICA\\_2017\\_01.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf)



## Борьба с терроризмом

Екатерина  
Степанова  
Ким  
Крейгин

Интенсивность сотрудничества между Россией и США в борьбе с терроризмом во многом определялась общим состоянием двусторонних отношений. Но при этом само сотрудничество было одной из немногих функциональных областей, в которых тактическое взаимодействие никогда не прекращалось. Общая озабоченность проблемами безопасности с ростом терроризма и насильственного экстремизма заставляли Россию и США поддерживать сотрудничество даже в период серьезной напряженности отношений между ними. Борьба с терроризмом и насильственным экстремизмом, таким образом, дает потенциальные возможности восстановления двусторонних отношений или, по крайней мере, движения в направлении относительной нормализации.

В этой главе рассматриваются возможности улучшения сотрудничества Соединенных Штатов и России в борьбе с терроризмом и в противодействии насильственному экстремизму (ПНЭ). Основное внимание уделяется относительным угрозам насилия внутри обеих стран со стороны различных акторов – от радикальных исламистов до правых экстремистов. В главе также рассматриваются угрозы для обеих стран со стороны транснациональных террористических сетей и боевых группировок в двух региональных очагах террористической деятельности – в Сирии/Ираке и Афганистане, где интересы России и США переплетаются наиболее тесно. Мы пришли к выводу, что, несмотря на усиление напряженности между двумя странами, их интересы по этим направлениям совпадают. Соответственно, для развития сотрудничества имеются определенные возможности, хотя они и носят несколько ограниченный характер. Наши практические рекомендации включают:

- создание двусторонней российско–американской рабочей группы по сокращению как радикализации внутри стран, так и вербовки и потоков иностранных боевиков, в частности, в/из Сирии и Ирака;
- расширение механизмов по обмену информацией о незаконных финансовых потоках, питающих терроризм, в частности, связанных с незаконным оборотом наркотиков из Афганистана;
- содействие развитию инициатив по противодействию насильственному экстремизму в рамках дипломатии «второго трека», например, организации обменов на уровне общин (районов/городов) в реализации программ борьбы с радикализацией молодежи.

---

Екатерина Андреевна Степанова, д. полит. наук, руководитель Группы по исследованию проблем мира и конфликтов, ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М.Примакова РАН, профессор РАН, эксперт РСМД

Р. Ким Крейгин, старший научный сотрудник Университета Национальной Обороны

## Российские и американские перспективы по борьбе с терроризмом

После избрания в 2008 году Барака Обамы президентом Соединенных Штатов правительство США сменило парадигму «глобальной войны с терроризмом» на противодействие насильственному экстремизму<sup>116</sup>. Тем самым Белый дом пытался сместить акцент на угрозу доморощенного экстремизма. Федеральные ведомства, в том числе Министерство национальной (внутренней) безопасности и Министерство юстиции, стали уделять основное внимание организации противодействия террористической радикализации со стороны общин. Кроме того, параллельно с приоритизацией стратегии ПНЭ, администрация Обамы расширила проведение операций по борьбе с терроризмом за рубежом, рассчитывая добиться снижения угрозы терактов на территории США. Достичь этой цели президент Обама намеревался, в основном, проведением высокоточных атак против отдельных лидеров и пособников террористов, главным образом, при помощи беспилотных летательных аппаратов, называемых «беспилотными ударами»<sup>117</sup>.

В отличие от Соединенных Штатов, подход России определялся масштабной внутренней угрозой терроризма, исходившей от этносепаратистского/исламистского мятежа на Северном Кавказе на протяжении более двух десятилетий. Вот почему конструкт ПНЭ не имеет точного аналога в России. При выработке своей политики Россия с самого начала была вынуждена поставить во главу угла доморощенные угрозы. Применение Россией военной силы за рубежом (в Сирии) стало частью ее программы борьбы с терроризмом лишь в 2015 году. Кроме того, Россия, постепенно усиливая внимание к другим формам экстремизма, понимает их гораздо шире *насильственного* экстремизма в трактовке Соединенных Штатов<sup>118</sup>.

Мы полагаем, что, несмотря на концептуальные различия, имеется достаточно оснований для сравнения стратегий двух государств по борьбе с терроризмом. Кроме того, определенное сходство наблюдается и в оценке угрозы обеими странами. Все это создает возможности для развития сотрудничества.

Таблица 1 показывает, что с точки зрения оценки угроз территория России после окончания холодной войны страдала от терроризма больше и чаще, чем территория США. Россия является единственным государством в Европе и единственным государством с доходом выше среднего уровня, которое оказалось в списке 10 стран, наиболее пострадавших от терроризма в первом десятилетии XXI века после терактов 11 сентября 2001 года. Это было связано, в основном, с террористической деятельностью исламистов и сепар-

<sup>116</sup> U.S. Department of State / Department of State & USAID Joint Strategy on Countering Violent Extremism. May 2016.  
URL: <https://www.state.gov/documents/organization/257913.pdf>.

<sup>117</sup> National Strategy for Counterterrorism. President of the United States / White House. June 2011.  
URL: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf).

<sup>118</sup> Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 28.11.2014 г. № Пр-2753) URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/16/130.html>

**Таблица 1.** Рейтинг России и США относительно 10 стран, наиболее пострадавших от террористической деятельности, Глобальный индекс терроризма (ГИТ, GTI)

ГИТ 2012 (2002-2011)		ГИТ 2014 (2000-2013)		ГИТ 2015 (2000-2014)	
Место	Страна	Место	Страна	Место	Страна
1	Ирак	1	Ирак	1	Ирак
2	Пакистан	2	Афганистан	2	Афганистан
3	Афганистан	3	Пакистан	3	Нигерия
4	Индия	4	Нигерия	4	Пакистан
5	Йемен	5	Сирия	5	Сирия
6	Сомали	6	Индия	6	Индия
7	Нигерия	7	Сомали	7	Йемен
8	Таиланд	8	Йемен	8	Сомали
9	Россия	9	Филиппины	9	Ливия
10	Филиппины	10	Таиланд	10	Таиланд
...		11	Россия	...	
...		...		23	Россия
...		30	Соединенные Штаты	...	
...				35	Соединенные Штаты
41	Соединенные Штаты				

*Источник:* Global Terrorism Index. Sydney: Institute for Economics and Peace. 2012–2015.

ратистов во время вооруженного конфликта на Северном Кавказе<sup>119</sup>. После 2011 года, когда террористическая активность на Северном Кавказе понизилась, положение России в рейтинге улучшилось. В результате, согласно Глобальному индексу терроризма на 2015 год, Россия впервые не вошла даже в двадцатку стран, наиболее пострадавших от терроризма.

Несмотря на улучшение этих позиций, Россия все чаще стала ощущать на себе последствия транснациональных экстремистских влияний, связей и идеологий, особенно распространяемых ИГ (Исламским государством Ирака и Леванта). Новой угрозой для Северного Кавказа стало возвращение боевиков из Сирии и Ирака и присяга местных исламистских группировок на верность ИГ. Кроме того, новым для России стало появление радикально настроенных элементов, действующих индивидуально или объединенных в группы. В отличие от применяющего насилие подполья на Северном Кавказе, эти ячейки, состоящие как из одиночек, так и целых сетей адептов, мало или вообще не связаны напрямую с зарубежными террористическими организациями. Но эти местные ячейки зачастую находятся под влиянием транснациональной пропаганды, особенно ИГ<sup>120</sup>.

<sup>119</sup> Global Terrorism Index: Capturing the Impact of Terrorism in 2002-2011. Sydney: Institute for Economics and Peace. 2012. P. 7. URL: <http://www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2012-Global-Terrorism-Index-Report.pdf>

<sup>120</sup> Степанова Е.А. «Исламское государство» как проблема безопасности России: характер и масштаб угрозы // ПОНАРС Евразия. Аналитические записки. 2015. № 393. URL: [http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepr393\\_rus\\_Stepanova\\_Dec2015\\_0.pdf](http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepr393_rus_Stepanova_Dec2015_0.pdf)

Таблица 1 также показывает, что между 2000 и 2014 гг. ни одно западное государство, в том числе США, не входило в 25 стран, пострадавших от терроризма больше других<sup>121</sup>. Это не означает, что в Соединенных Штатах террористических актов не было. В силу глобального присутствия, своих интересов и региональных обязательств в сфере безопасности, Соединенные Штаты стали главной мишенью транснациональных террористических сетей с широкой, в том числе, глобальной повесткой дня. За исключением терактов 11 сентября 2001 года, эти транснациональные угрозы не материализовались на территории США в соизмеримом масштабе.

Таким образом, при оценке угроз, как для своих территорий, так и за рубежом, позиции России и США совпадают в наибольшей степени в отношении транснационального терроризма, вдохновленного Аль-Каидой, особенно, структур ИГ. Обе страны разделяют озабоченность ролью ИГ, катализатора дестабилизации на Ближнем Востоке и перемещением потоков иностранных боевиков в Сирию и Ирак. Конечно, даже по вопросу международного терроризма между странами имеются разногласия. Например, согласившись, что ИГ и «Джабхат Фатх аш-Шам» (ранее «Джабхат ан-Нусра») представляют угрозы, Соединенные Штаты и Россия по-разному оценивают другие боевые группировки, действующие в Сирии. Эти разногласия усугубили и без того серьезные расхождения в оценке Россией и США ситуации в Сирии, как показано в главе, посвященной Ближнему Востоку. Тем не менее, борьба с транснациональным терроризмом представляет приоритетную область будущего сотрудничества двух стран.

Различия в подходах к стратегиям борьбы с терроризмом между Россией и США не столь существенны, как принято считать. Обе страны готовы предпринять односторонние действия в борьбе с терроризмом, если это диктуется уровнем угрозы. К тому же, обе страны по-прежнему отдают предпочтение силовым решениям в противодействии терроризму. С другой стороны, и Россия, и США искренне заинтересованы в прекращении вооруженных конфликтов за рубежом, которые во многом подпитывают глобальный терроризм, в частности, в Сирии и Афганистане. Хотя Россия вряд ли придаст ПНЭ такое же значение, что и Соединенные Штаты, но обе страны, вполне очевидно, сохраняют приоритет безопасности в стратегиях борьбы с терроризмом.

Россия, как и США подвергаются насилию экстремистов правого толка. В США терроризм крайне правых уносит, в среднем, в 3,5 раза меньше жизней, чем исламистский терроризм, но зато проявляется чаще. С 11 сентября 2001 г. по 1 октября 2016 г. произошло 18 терактов со смертельным исходом, в результате которых погибло 48 человек<sup>122</sup>. В России правый экстремизм был направлен, в основном, против мигрантов и проявлялся не в терактах, а в вандализме и иных нарушениях правопорядка. За исключением терроризма

<sup>121</sup> Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism. Sydney: Institute for Economics and Peace, 2015. P. 10–11.

URL: <http://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>

<sup>122</sup> По состоянию на 1 октября 2016 года, начиная с 9 сентября 2001 г. американские крайне правые экстремисты провели 18 терактов со смертельным исходом, в результате которых погибли 48 человек. Part IV: What is the Terrorist Threat to the United States Today? In Depth: Terrorism in America After 9/11 // The New America Foundation data.

исламистов и сепаратистов, связанного с конфликтом на Северном Кавказе, два других основных типа доморожденного насильственного экстремизма характерны и для России, и для США. Это *исламистские группировки, связанные с транснациональными структурами, и экстремистские группировки крайне правого толка*. В данном разделе доклада основное внимание уделяется первому типу экстремизма, но мы видим возможности для сотрудничества в противодействии группировкам второго типа, что и отражено в наших рекомендациях.

### **Подходы России и США к противодействию насильственному экстремизму (ПНЭ)**

Как уже отмечалось выше, в последние годы Россия и США разработали собственные стратегии ПНЭ. В Соединенных Штатах ПНЭ более развито институционально, на уровне доктрины. Особенно в том, что касается вовлеченности в процесс местных общин и гражданского общества в целом. Акцент на местный уровень и общину занимает центральное место в политике США по ПНЭ как в теории, так и на практике. Эта стратегия не просто основывается на модели правоохранительной работы на местном уровне, первоначально разработанной для противодействия насилию, порожденному бандитизмом и наркоманией. Стратегия дополняет широкий спектр ненасильственных методов и подходов активной вовлеченностью в эту работу местных органов власти, общественных организаций, лидеров общин и гражданского общества. Хотя некоторые НПО получают финансовую поддержку федерального правительства США, например, Министерства национальной безопасности<sup>123</sup>, роль правительства сводится к посредничеству, спонсорству и предоставлению аналитических ресурсов<sup>124</sup>.

Стратегия ПНЭ России тоже включает «органы местного самоуправления, институты гражданского общества, организации и физические лица» в перечень «субъектов противодействия экстремизму»<sup>125</sup>. Однако на практике решением задач ПНЭ, в том числе ведением воспитательно–просветительской и профилактической работы, занимаются, в основном, централизованные государственные структуры или НПО, связанными с государством. Вместе с тем, Россия обладает рядом сравнительных преимуществ в противодействии насильственному экстремизму. Хотя в последнее время Россия также начала сталкиваться с проблемой радикализации мусульманских мигрантов, однако на протяжении многих столетий крупные мусульманские общины являлись частью населения страны. Поэтому мусульманское население России значительно лучше интегрировано в общество, чем мусуль-

<sup>123</sup> Закон об ассигнованиях Министерства национальной безопасности в 2016 году (Публичный закон 114-113). Разд. 543 Закона и сопровождающая пояснительная записка выделяют \$ 10 млн. на «инициативу противодействия насильственному экстремизму (ПНЭ) для помощи штатам и местным сообществам с целью подготовиться, не допустить и отреагировать на возникающие угрозы насильственного экстремизма». Подробнее см.: URL: <https://www.dhs.gov/cvegrants>

<sup>124</sup> Strategic Implementation Plan for Empowering Local Partners to Prevent Violence Extremism in the United States. Department of the United States / White House. December 2011. URL: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/sip-final.pdf>

<sup>125</sup> Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года.

манские диаспоры в Европе<sup>126</sup>. Это позволило России, несмотря на затяжную борьбу с повстанцами в одном из своих регионов, населенных мусульманами, избежать секьюритизации населения, наладить диалог с мусульманским духовенством и вовлечь его в борьбу с насильственным экстремизмом.

Другая область общих интересов – устранение причин недовольства и внешних конфликтов, которые порождают терроризм и насильственный экстремизм. Путь к этому – прекращение вооруженных конфликтов, способствующих распространению экстремизма, а также содействие установлению мира, восстановлению и развитию. Как и в сфере борьбы с терроризмом, значительные разногласия препятствуют сотрудничеству между Россией и США по противодействию насильственному экстремизму за рубежом. Одно из разногласий – что считать оптимальным способом устранения причин недовольства, приводящего к вооруженным конфликтам, порождающим терроризм. Соединенные Штаты полагают, что механизмом, способным снять недовольство, является демократизация, а Россия отдает приоритет сохранению и укреплению основополагающей государственной функциональности и стабильности. Особенно наглядно эти разные подходы проявились в Сирии, что отдельно рассмотрено в главе, посвященной Ближнему Востоку.

## Возможности для улучшения сотрудничества

Начиная с 2014 года, большинство *институциональных* механизмов по безопасности в рамках российско–американского сотрудничества по борьбе с терроризмом/экстремизмом, перестали функционировать. Соединенные Штаты (и их евроатлантические союзники) заморозили или приостановили на неопределенное время работу этих механизмов в ответ на политику и действия России в отношении Украины. С 2009 по 2014 гг. Россия и США использовали две рабочие группы для координации борьбы с терроризмом на двустороннем уровне. Одну возглавляли высокопоставленные российские и американские дипломаты, другую, четырехстороннюю, – руководители высшего звена ЦРУ, ФБР, СВР и ФСБ. Форматы сотрудничества на многостороннем уровне были аннулированы или приостановлены в диапазоне от Совета Россия–НАТО до G–8 («Группа восьми по противодействию терроризму»).

В этих условиях мы полагаем, что, хотя прошлый опыт заслуживает должного признания<sup>127</sup>, рассчитывать на возобновление деятельности отдельных

<sup>126</sup> Stepanova E.A. Radicalization of Muslim immigrants in Europe and Russia: beyond terrorism. PONARS Eurasia Policy Memo no. 29. August 2008. URL: [http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm\\_029.pdf](http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm_029.pdf); Stepanova E.A. Islamist terrorism as a threat to Europe: the scope and limited of the challenge. In D. Ulusoy (Ed.). Political Violence, Organised Crime, Terrorism and Youth. Amsterdam: IOSPress, 2008. P. 141–158.

<sup>127</sup> Меморандум о сотрудничестве между Федеральным бюро расследований (ФБР) США и Федеральной службой безопасности России (ФСБ), Москва, 2004; Меморандум о взаимопонимании между Министерством национальной безопасности США и ФСБ. 2006.

URL: <http://fas.org/sgp/news/2007/01/dhs012607.pdf>; Меморандум о взаимопонимании между Министерством обороны США и Министерством обороны Российской Федерации по сотрудничеству в борьбе с терроризмом. 06.05.2011; Совместное заявление президентов Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации по сотрудничеству в борьбе с терроризмом / Официальный сайт Администрации Президента России. 26.05.2011. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/940/print>; Совместное заявление президентов Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации о сотрудничестве в борьбе с терроризмом. 17.06.2013. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/1478>

структур и механизмов, а то и большинства из них, не приходится. Вот почему рекомендации, приведенные в данной статье, предлагают направления, по которым необходимо двигаться, чтобы выйти из создавшегося тупика. В этой главе мы уделили особое внимание двум сферам, имеющим особое значение и для России, и Соединенных Штатов. Первая: противодействие транснациональным угрозам, в особенности в Сирии и Афганистане. Вторая сфера: противодействию насильственному экстремизму, прежде всего, внутренней радикализации и вербовке.

### **Основополагающие рекомендации**

Создать двустороннюю российско–американскую рабочую группу по решению тесно взаимосвязанных проблем вербовки/потоков иностранных боевиков и радикализации внутри России и США.

Повысить роль и важность противодействия насильственному экстремизму. Усилить борьбу с ним и дерадикализацию на основе новых или восстановленных двусторонних механизмов. Это позволит, при общих политических условиях, полностью сосредоточиться на борьбе с терроризмом и ПНЭ, а не на целевых дискуссиях, что было характерно для прежних структур. Необходимо найти оптимальный баланс между этими двумя направлениями и добавить к рассмотрению другие категории экстремизма, такие как насилие со стороны крайне правых экстремистов и движений.

Всячески содействовать, особенно в рамках ООН, обновлению и активизации многосторонних усилий, в том числе на региональном уровне. Это поможет добиться урегулирования региональных конфликтов, на которые приходится две трети террористической деятельности в XXI веке. В первую очередь это относится к кровопролитным и существенно выходящим за национальные рамки гражданским войнам в таких слабых государствах, как Ирак, Сирия, Афганистан, Йемен, Сомали и Ливия. Возможно, это и есть самая важная *долгосрочная стратегия по сокращению и предотвращению терроризма.*

Расширить сотрудничество и добиться широких многосторонних усилий, чтобы остановить или ограничить транснациональные потоки иностранных боевиков/террористов в зоны конфликтов. Необходимо также перерезать финансовые потоки в поддержку международного терроризма и не допустить поступления особых видов вооружений в руки террористов.

### **Рекомендации, связанные с Сирией**

Хотя доклад включает отдельный раздел по сотрудничеству России и США на Ближнем Востоке, в Сирии интересы стран в отношении международного терроризма также во многом совпадают. Вот почему, учитывая это, в контексте сотрудничества по борьбе с терроризмом, России и Соединенным Штатам надлежит принять ряд мер.

Взять за основу подход, базирующийся на «ограниченной солидарности», что подразумевает соперничество и ограниченную координацию. Более

тесно координировать военные действия против ИГ в Сирии, чтобы избежать потерь среди гражданского населения при нанесении ударов по боевикам.

Найти компромисс или обойти разногласия по отнесению воюющих группировок к экстремистам, чтобы объединить усилия в борьбе против ИГ и «Джабхат Фатх аш–Шам» и добиться прогресса в поиске дипломатического/политического решения по Сирии.

В ходе дипломатических переговоров сделать частью любого мирного плана по Сирии положение, согласно которому все иностранные боевики должны покинуть страну по завершении конфликта<sup>128</sup>.

Начать двусторонние переговоры о помощи Сирии в восстановлении, развитии и институциональном строительстве, включая укрепление национального антитеррористического потенциала страны по окончании конфликта.

### **Рекомендации, связанные с Афганистаном**

Как в случае с Сирией, в статье о сотрудничестве между Соединенными Штатами и Россией на Ближнем Востоке предлагаются также рекомендации по Афганистану. Причем они касаются не только борьбы с терроризмом.

Необходимо восстановить российско–американскую рабочую группу по борьбе с терроризмом в качестве официальной *российско-американской рабочей группы по Афганистану* вне зависимости от того, будет ли восстановлен какой–либо иной более широкий, институционализированный двусторонний межправительственный формат. Примечательно, что, несмотря на российско–американские разногласия по косовскому кризису 1999 года, первоначальная двусторонняя российско–американская рабочая группа по Афганистану была создана в 2000 году. Она не только предшествовала теракту 9 сентября 2001 г. и последующему сотрудничеству между Россией и США по Афганистану, но и переросла затем в российско–американскую Рабочую группу по борьбе с терроризмом.

Расширять и совершенствовать механизмы по обмену информацией, как на двусторонней основе через соответствующие органы финансовой разведки каждого государства, так и посредством контактов в рамках многосторонних структур. Цель – мониторинг незаконных денежных потоков, транснационального отмывания денег от незаконной торговли наркотиками, что наряду с другими источниками используется для финансирования терроризма и насильственного экстремизма.

Возобновить в Совете Россия–НАТО консультации по Афганистану с упором на борьбу с терроризмом. Хотя понятно, что консультации, скорее всего, будут носить ограниченный характер – отношения между Россией и НАТО напряжены, прежде всего, из–за событий на Украине.

<sup>128</sup> Аналогичное положение было включено в Дейтонские соглашения и, поскольку не все иностранные боевики покинули страну, оно предоставило местным должностным лицам полномочия выдворить тех, кто не был согласен с мирным соглашением.



Побудить НАТО и Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) проводить консультации по связям терроризма и транснациональной преступности в Центральной Азии. К консультациям могут быть привлечены Туркменистан и Узбекистан, поскольку эти страны используются преступниками для транзита. Мы полагаем, что взаимодействие в борьбе с терроризмом вполне возможно, даже если НАТО и ОДКБ будут по-прежнему воздерживаться от сотрудничества в «традиционной» военно-политической сфере.

### **Рекомендации, связанные с внутренней радикализацией**

На двусторонней основе необходимо противодействовать насильственному экстремизму в тех случаях, где нет существенных политических разногласий. Следует дискредитировать экстремистские нарративы и пропаганду террористов, препятствовать распространению их сообщений и вербовке боевиков с помощью современных средств информации и связи, уделяя особое внимание транснациональным сетям насильственного экстремизма.

Обмениваться положительным опытом в борьбе с экстремизмом крайне правых, с чего в 2011 году начался диалог между Россией и США по вопросам борьбы с радикализацией. Взять на вооружение позитивный опыт друг друга в противодействии экстремизму и в дерадикализации.

Американскому правительству при разработке инициатив по борьбе с насильственным экстремизмом может оказаться полезным опыт России по вовлечению основных мусульманских общин в противодействие насильственному экстремизму и отказа от их широкой секьюритизации, несмотря на соблазн прибегнуть к ней из соображений безопасности. А России следует тщательно изучить американский опыт правоохранительной работы на местном уровне, как в силу общей эффективности вообще, так и применительно к ПНЭ.

Надо поощрять обмены «второго трека» на уровне местных сообществ (район/город) по молодежным программам, направленным на предотвращение радикализации молодежи или на ее дерадикализацию. Включить тематику ПНЭ в повестку дня неправительственного, двустороннего Дартмутского процесса, возобновившего свою работу в апреле 2015 года.

Эффективным форматом могут стать специальные двусторонние экспертные группы по борьбе с насильственным экстремизмом и доморощенным радикализмом с привлечением в их состав религиозных лидеров, руководителей НПО и ученых.

### **Заключение**

В заключение предлагаются следующие направления борьбы с терроризмом и противодействия насильственному экстремизму, наиболее перспективные для российско-американского сотрудничества.

США и России следует строить отношения на основе принципа «ограниченной солидарности», координируя более тесно военные действия против ИГ в Сирии.

Россия и США могли бы расширить текущие дискуссии по ПНЭ и сделать предупреждение насильственного экстремизма центральной темой любых новых или восстановленных старых двусторонних структур. Лучший баланс между противодействием терроризму и ПНЭ можно достичь, в частности, запустив регулярный диалог по взаимосвязанным проблемам противодействия террористам, транснациональным потокам/вербовке боевиков и домогательской радикализации.

В структурах, осуществляющих связь между разными штатами, и при двусторонних контактах на уровне «второго трека», Соединенные Штаты могли бы использовать российский опыт взаимодействия с основными мусульманскими общинами страны и духовенством. Для России американский опыт правоохранительной работы на местном уровне может оказаться бесценным при осуществлении ПНЭ.

## Об авторах

**Джеймс Доббинс** – старший научный сотрудник и почетный профессор дипломатии и безопасности в RAND Corporation. С 2002 по 2013 г. был директором по международной безопасности и оборонной политике RAND Corporation. Занимал важные посты в Государственном департаменте США и Белом доме, в том числе помощника государственного секретаря по европейским делам, специального помощника президента США, специального советника президента и государственного секретаря по Балканам, работал послом США в Европейском Сообществе. Дж. Доббинс принимал участие в многочисленных миссиях по урегулированию кризисов и дипломатическому разрешению конфликтов в качестве спецпредставителя Соединенных Штатов в Афганистане, Пакистане, Косово, Боснии, Гаити и Сомали при администрациях Барака Обамы, Джорджа Буша–младшего и Билла Клинтона. В 2013 г. был вновь назначен специальным представителем администрации Обамы в Афганистане и Пакистане и вернулся в RAND в 2014 г. Дж. Доббинс является ведущим автором «Истории создания нации и выбора для Америки» (History of Nation Building and Choices for America) – первого издания проекта RAND по стратегическому переосмыслению.

**Линн Э. Дэвис** – старший научный сотрудник RAND Corporation. С 2006 по 2014 г. была директором Вашингтонского офиса RAND, а с 1993 по 1997 г. занимала пост заместителя госсекретаря США по контролю над вооружениями и международной безопасности.

В настоящее время предметом ее исследований являются стратегическое планирование, терроризм, подготовленность гражданского населения к войне, стратегия обороны и силовые структуры. Работала старшим советником исследовательской группы Комиссии по национальной безопасности в XXI в. До прихода в Государственный департамент США Л. Дэвис была вице-президентом и директором Центра Arroyo RAND Corporation. Она также работала в аппарате министра обороны, Совета национальной безопасности и первого Специального комитета по разведке сената Конгресса США. Преподавала курс по вопросам безопасности в Джорджтаунском университете, Национальном военном колледже и Колумбийском университете. Получила докторскую степень по политологии в Колумбийском университете.

Недавние публикации Л. Дэвис, изданные RAND, включают: «Дни после сделки с Ираном: политика США по изоляции и вовлечению, вооружен и опасен? БПЛА и безопасность США» (Линн Дэвис и др., 2014) (The Days After a Deal with Iran: U.S. Policies of Hedging and Engaging, Armed and Dangerous? UAVs and U.S. Security); «Выбор новой организации для управления и утилизации коммерческих и военных радиоактивных материалов» (Линн Дэвис и др., 2013) (Choosing A New Organization for Management and Disposition of Commercial and Defense High-Level Radioactive Materials); «Военное присутствие США за рубежом. В чем заключается стратегический выбор?» (Линн Дэвис и др., 2012) (U.S. Overseas Military Presence, What Are the Strategic

Choices?); «Ядерное будущее Ирана: критический выбор для политики США» (Линн Дэвис и др., 2011) (Iran's Nuclear Future: Critical U.S. Policy Choices); «Стратегический подход к планированию: определение альтернативных стратегий борьбы с терроризмом как пример» (Линн Дэвис и Мелани Сиссон, 2009) (A Strategic Planning Approach: Defining Alternative Counterterrorism Strategies as an Illustration).

**Андрей Владимирович Загорский** – кандидат исторических наук, заведующий отделом разоружения и регулирования конфликтов Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН (ИМЭМО), профессор МГИМО МИД РФ, член РСМД. Занимал должности проректора МГИМО МИД РФ по научной работе, старшего вице-президента Института Восток–Запад, профессора Женевского центра политики безопасности, заместителя директора Института прикладных международных исследований (Москва).

**Ирина Доновна Звягельская** – доктор исторических наук, профессор, главный научный сотрудник Института востоковедения РАН, профессор МГИМО МИД РФ, профессор Института стран Азии и Африки при МГУ им. М.В. Ломоносова, эксперт РСМД.

Сфера научных интересов – история международных отношений, конфликты, политический процесс, проблемы безопасности на Ближнем Востоке и в Центральной Азии. И.Д. Звягельская – автор более 200 публикаций, включая книги, главы в коллективных монографиях, доклады и статьи.

**Хезер А. Конли** – старший вице-президент программ Европы, Евразии и Арктики, директор Европейской программы Центра стратегических и международных исследований (CSIS). До прихода в CSIS в 2009 г. занимала должность исполнительного директора Офиса председателя правления Американского Красного Креста. С 2001 по 2005 гг. работала заместителем помощника государственного секретаря в Бюро по делам Европы и Евразии и курировала двусторонние отношения США со странами Северной и Центральной Европы. С 1994 по 2001 г. была старшим сотрудником международной консалтинговой компании, возглавляемой бывшим заместителем государственного секретаря США Ричардом Л. Армитеджем. Профессиональная деятельность Х. Конли началась в Бюро по военно-политическим вопросам Государственного департамента США, где ее назначили специальным помощником координатора помощи США новым независимым государствам, образовавшимся после распада Советского Союза. Х. Конли является членом Совета по Глобальной повестке дня по Арктике Всемирного экономического форума и часто выступает в передачах CNN, MSNBC, BBC, NPR и PBS в качестве эксперта по вопросам внешней политики. Она получила степень бакалавра в Уэслианском колледже Западной Виргинии (WVWC) и магистра международных отношений в Школе передовых международных исследований Университета Джона Хопкинса (SAIS).

**Андрей Викторович Корнеев** – кандидат экономических наук, руководитель Центра проблем энергетической безопасности Института США и Канады РАН, эксперт РСМД.

Автор свыше 200 научных публикаций по экономическим проблемам энергосырьевого комплекса США. Ведет учебные курсы в Государственном академическом Университете гуманитарных наук в Москве. Включен в состав Федерального реестра экспертов научно–технической сферы Министерства образования и науки РФ, аккредитован в программах IBM Academic Initiative и Университетский Альянс SAP СНГ, является ассоциированным экспертом Von Essen Consulting SA в Женеве, Швейцария. Научный эксперт технологической платформы «Интеллектуальная электроэнергетическая система России», член консультативного экспертного Совета по международному энергетическому сотрудничеству Министерства энергетики РФ.

**Андрей Вадимович КОРТУНОВ** – генеральный директор Российского совета по международным делам, президент Фонда «Новая Евразия». Закончил МГИМО, аспирантуру Института США и Канады, кандидат исторических наук. Работал заместителем директора Института США и Канады, Президентом Московского общественного научного фонда (МОНФ). Преподавал внешнюю политику России в США в Университете Майами, «Льюис и Кларк колледже» в Портленде, Калифорнийском университете. Основные направления научной деятельности: международные отношения, внешняя и внутренняя политика России, российско–американские отношения. Автор более 120 публикаций, посвященных анализу советско/российско–американских отношений, вопросов международной безопасности, а также внутренней и внешней политики СССР/РФ.

**Уильям Кортни** – старший научный сотрудник RAND Corporation и исполнительный директор RAND Business Leaders Forum, а также президент Бизнес–ассоциации США–Казахстан. До 2014 г. был одним из руководителей Computer Sciences Corporation (CSC), отвечавшим за разработку стратегии в сфере федеральной политики. С 2000 по 2003 г. занимал пост старшего вице–президента DynCorp (куплена CSC в 2003 г.) по программам национальной безопасности.

С 1972 по 1999 г. У. Кортни являлся карьерным дипломатом Государственного департамента США. Был одним из руководителей делегации США на подготовительной конференции к саммиту Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, который проводился в Стамбуле в 1999 г. Консультировал различные внешнеполитические службы США по вопросам реорганизации, проводившейся в соответствии с Законом о реформе и реструктуризации иностранных дел 1999 г. Ранее работал специальным помощником Президента по России, Украине и Евразии, послом в Грузии, Казахстане и в Двусторонней консультативной комиссии, созданной в соответствии с Протоколом к Договору между СССР и США об ограничении подземных испытаний ядерного оружия. Был заместителем руководителя американской деле-

гации на американо–советских переговорах по обороне и космосу (ПРО). Работал в Бразилиа, Москве, Женеве, Алматы и Тбилиси.

У. Кортни является членом Совета по международным отношениям, в котором ранее занимал должность специалиста по внешней политике. Входит в совет директоров Вашингтонского Совета по международным делам, округ Колумбия, и консультативного совета Фонда «Евразия». У. Кортни получил степень бакалавра в Университете Западной Виргинии и степень доктора философии по экономике в Брауновском университете.

**Р. Ким Крейгин** – старший научный сотрудник Университета национальной обороны, специализируется на борьбе с терроризмом. До недавнего времени она занимала должность политического аналитика в RAND Corporation, а также преподавала в качестве адъюнкт–профессора в Джорджтаунском университете и Университете штата Мэриленд. Р.К. Крейгин занимается проблематикой терроризма. Весной 2008 г. провела три месяца в штабе генерала Д. Петреуса (в отставке) в Багдаде. Помимо Ирака, Р.К. Крейгин проводила исследования в Пакистане, Йемене, Египте, на северо–западе Китая, в Индонезии, на Филиппинах и в Шри–Ланке. Получила степень магистра в Санфордском институте государственной политики Университета Дьюка и ученую степень доктора философии в Клэр–колледже Кембриджского университета Великобритании.

Ее публикации в RAND включают «Разрыв связующих нитей» (2015) (Severing the Ties that Bind); «Социология в борьбе с терроризмом» (2010) (Social Science for Counter–Terrorism); «Кто делит зубы дракона» (2007) (Sharing the Dragon’s Teeth) и «Терроризм и развитие» (2003) (Terrorism and Development). Р.К. Крейгин является автором научных статей, в том числе «Сопrotивление насильственному экстремизму» (Resisting Violent Extremism) в рецензируемом журнале «Терроризм и политическое насилие» (2013) (Terrorism and Political Violence), «Аль–Каида противостоит Хамасу» (al–Qa’ida Confronts Hamas) в «Исследованиях конфликтов и терроризма» (2009) (Studies in Conflict and Terrorism) (2009) и «Ранняя история Аль–Каиды» (The Early History of al–Qa’ida) в «Историческом журнале» (2008) (the Historical Journal). В 2009 г. издательство Praeger выпустило ее книгу «Женщины как террористки: матери, вербовщицы и мученицы» (Women as Terrorists: Mothers, Recruiters, and Martyrs).

**Джеймс Э. Льюис** – старший вице–президент Центра стратегических и международных исследований (CSIS), в котором он занимается проблематикой технологий, безопасности и инноваций. До прихода в CSIS являлся кадровым дипломатом и входил в состав руководителей высшего ранга Государственного департамента и Министерства торговли США. Его опыт государственной службы охватывает широкий спектр военно–политических вопросов и проблем азиатской безопасности. Выступал в качестве переговорщика по передаче обычных вооружений и передовых военных технологий, а также занимался выработкой политики в отношении спутников, шифрования и

Интернета. Дж. Льюис возглавлял делегацию США в Вассенаарской экспертной группе по передовым гражданским и военным технологиям. Был докладчиком от Группы правительственных экспертов ООН по международной информационной безопасности (ГПЭ ООН по МИБ) в 2010, 2013 и 2015 гг. Прикомандировывался для работы в Южном командовании армии США при проведении операции «Правое дело» и в Центральном командовании армии США при проведении операции «Щит пустыни». Получил ученую степень доктора философии в Чикагском университете.

Дж. Льюис является международно признанным экспертом по кибербезопасности. Его работы включают «Кибербезопасность для 44-го президентства» (Cybersecurity for the 44th Presidency). Эта работа отмечена президентом Барак Обамой в своем первом выступлении по кибербезопасности. Дж. Льюис возглавляет американскую сторону в диалоге «второго трека» по кибербезопасности с китайскими институтами современных международных отношений. Автор многочисленных публикаций о взаимосвязи между технологиями, инновациями и мощью государства. Серия его докладов рассматривает роль космического пространства в национальной безопасности. Его нынешнее исследование анализирует вопросы международной безопасности и управления в киберпространстве, взаимосвязи между инновациями и технологиями, будущего войны и влияния Интернета на политику. Дж. Льюис являлся членом Консультативного комитета по управлению спектром частот Министерства торговли и Консультативного комитета по вопросам международной политики в области связи и информации Государственного департамента США, а также членом и председателем Консультативного комитета по коммерческому дистанционному зондированию. Дж. Льюис часто цитируется в прессе. Неоднократно выступал экспертом на слушаниях в Конгрессе.

**Сара Лэдислоу** занимает пост директора Программы по энергетике и национальной безопасности Центра стратегических и международных исследований (CSIS) и возглавляет работу CSIS по анализу энергетической политики, рынка и технологий. С. Лэдислоу – эксперт по энергетической политике США, глобальным рынкам нефти и природного газа и изменению климата. Автор многочисленных публикаций по геополитике в сфере энергетики, энергетической безопасности и изменению климата, по снижению выбросов углерода в атмосферу и широкому кругу вопросов по энергетической политике, регулированию и рыночной динамике США. Ее исследования по региональной энергетике включают публикации по положению дел в этой отрасли в Китае, Европе, Африке и Западном полушарии. С. Лэдислоу возглавила новое направление деятельности CSIS по анализу изменения климата, электроэнергетики и развития энергетических технологий.

С. Лэдислоу работала в отделе стран Северной и Южной Америки Управления по политике и международным вопросам Министерства энергетики США, где занималась экономической, политической и энергетической проблематикой стран Северной Америки, Андского региона и Бразилии. В сферу ее интере-

сов входили сравнительные показатели рамочных программ по инвестированию и вопросы торговли, а также разработка и использование биотоплива в Западном полушарии и в мире. Непродолжительное время занимала пост старшего директора по международным делам в вашингтонском офисе Statoil. С. Лэдислоу часто приглашают для выступлений на конференциях, для консультаций компаний и разработчиков стратегий и для экспертных оценок на слушаниях в Конгрессе США. Она является членом Группы технической экспертизы стратегического анализа Национальной лаборатории по изучению возобновляемой энергии, Стратегического консультативного совета по Стратегической энергетической инициативе Технологического института Джорджии, а также членом Совета по международным отношениям. С. Лэдислоу преподавала аспирантам Университета Джорджа Вашингтона курс энергетической безопасности в качестве адъюнкт-профессора. Читает лекции в других университетах. Выступает с комментариями в печатных изданиях, на радио и в телевизионных передачах. В Университете Джорджа Вашингтона С. Лэдислоу получила степень бакалавра по специальности «международные отношения/восточноазиатские исследования» и «японский язык». По Президентской программе административных стипендиатов получила степень магистра в области международных отношений/международной безопасности.

**Ольга Оликер** – старший советник и директор Программы «Россия и Евразия» Центра стратегических и международных исследований (CSIS). Ее недавние исследования посвящены военному, политическому, экономическому и социальному развитию стран с переходной экономикой, в частности, России и Украины, а также государств Центральной Азии и Кавказа, образовавшихся после распада Советского Союза. До прихода в CSIS О. Оликер занимала ряд руководящих постов в RAND Corporation, в том числе должность директора Центра RAND по России и Евразии. Автор и соавтор книг, статей и отчетов RAND, в число которых входят: «Внешняя политика России в историческом и текущем контексте: переоценка» (Russian Foreign Policy in Historical and Current Context: A Reassessment) (RAND Perspectives, 2015); «Создание сил безопасности Афганистана в военное время: советский опыт» (Building Afghanistan's Security Forces in Wartime: The Soviet Experience) (RAND, 2011); «Ядерное сдерживание в Европе: российские подходы к новой среде и возможные последствия для Соединенных Штатов» (Nuclear Deterrence in Europe: Russian Approaches to a New Environment and Implications for the United States) (RAND, 2011) и «Внешняя политика России: источники и возможные последствия» (Russian Foreign Policy: Sources and Implications) (RAND, 2000). Комментарии О. Оликер по темам, связанным с Россией, размещены в печатном и электронном виде New York Times, Chicago Tribune, CNN, News and World Report. О. Оликер имеет степень бакалавра Университета Эмори по специальности «международные исследования», магистра Школы государственного управления имени Кеннеди Гарвардского университета по специальности «публичная политика», а также ученую степень доктора философии по политологии Массачусетского технологического института.



**Сергей Михайлович Рогов**, академик Российской академии наук, научный руководитель Института США и Канады РАН (ИСК РАН) с 2015 г. Директор ИСК РАН с 1995 по 2015 г. Работает в Институте с 1976 г. Выпускник МГИМО МИД России (1971 г.). Декан факультета мировой политики ГАУГН. Член Научного совета при Совете Безопасности РФ, руководитель секции по глобальным проблемам и международной безопасности СБ РФ, член Научного совета МИД РФ, Почетный Президент Российского общества изучения Канады, вице–президент Российского Пагуошского комитета при Президиуме РАН, член Научно–экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального собрания РФ, член Совета Российской внешнеполитической ассоциации, член Российского совета по международным делам, член Новой экономической ассоциации. Автор более 500 статей, 20 монографий и пособий. В 2010 г. Указом Президента РФ Д.А. Медведева награжден Орденом почета.

**Шерон Скуассони** руководит Программой предотвращения распространения ядерного оружия Центра стратегических и международных исследований (CSIS) с 2010 г. Пришла в CSISиз Фонда Карнеги за международный мир, где работала старшим научным сотрудником Программы ядерного нераспространения. С 2002 по 2007 гг. консультировала Конгресс США в качестве старшего специалиста по оружию массового уничтожения Исследовательской службы Конгресса (CRS) и Библиотеки Конгресса. До прихода в CRS была корреспондентом вашингтонского бюро журнала Newsweek. С 1992 по 2001 гг. Ш. Скуассони работала в исполнительных органах власти, в том числе в Бюро по нераспространению Агентства США по контролю над вооружениями и разоружению и Бюро по военно–политическим вопросам Государственного департамента. Ш. Скуассони много публикуется и часто выступает с комментариями в американских и международных СМИ. Ее профессиональная деятельность отмечена рядом наград. Ш. Скуассони имеет степень бакалавра по политологии Университета штата Нью–Йорк в Олбани, магистра в области государственного управления Университета штата Мэриленд и магистра по стратегии национальной безопасности Национального военного колледжа.

**Екатерина Андреевна Степанова** – доктор политических наук, профессор РАН, руководитель Группы по исследованию проблем мира и конфликтов, ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН (ИМЭМО).

Автор 180 публикаций, включая «Терроризм в асимметричных конфликтах» («Terrorism in Asymmetrical Conflict»; Oxford University Press, 2008; М., 2010). Член редколлегий Global Governance, Terrorism and Political Violence, International Journal of Conflict and Violence, Пути к миру и безопасности. Эксперт РСМД, член Совета ПИР–Центра, методологической группы Глобального индекса мира, Российско–американской группы по афганскому

наркотрафику. Профессор Российской академии народного хозяйства и госслужбы и Европейского университета в Санкт–Петербурге. В 2007–2009 гг. возглавляла Программу по вооруженным конфликтам Стокгольмского международного института проблем мира.

**Виктор Борисович Супян** – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Института США и Канады РАН, профессор экономики Всероссийской Академии внешней торговли, профессор экономики Высшей школы экономики, заведующий кафедрой международной экономики Государственного академического университета гуманитарных наук, эксперт РСМД.

В научные интересы В.Б. Супяна входят макроэкономическая политика и государственное регулирование экономики, корпоративное управление, рынок труда, эволюция собственности и проблемы приватизации, научно–технический прогресс, международная миграция рабочей силы, проблемы экономической глобализации, российско–американские экономические отношения, проблемы экономической безопасности.

Автор, соавтор и ответственный редактор более 50 монографий, учебников и брошюр, автор более 270 научных статей, опубликованных в России и за рубежом.

**Михаил Алексеевич Троицкий** – кандидат политических наук, доцент Московского государственного института международных отношений (МГИМО) МИД РФ, профессор программы IMARES Европейского университета в Санкт–Петербурге, старший научный сотрудник Института США и Канады РАН, эксперт РСМД.

В 2009–2015 гг. работал заместителем руководителя филиала Фонда Макаруров в России. Автор публикаций на русском и английском языках по международным отношениям и теории переговоров, безопасности на постсоветском пространстве, российской внешней политики, включая отношения РФ с США, НАТО и Европейским союзом. Его статьи и комментарии регулярно публикуются ведущими российскими и международными СМИ.

**Павел Александрович Шариков** – кандидат политических наук, выпускник факультета мировой политики ГАУГН (2005 г.). С 2002 г. – сотрудник Института США и Канады РАН, эксперт РСМД. В сферу научных интересов входит внешняя и внутренняя политика США, и в особенности вопросы информационной безопасности. Дважды стажировался в США – в 2005 г. в университете штата Мэриленд, в 2008 г. в университете Джорджа Вашингтона. В 2009 г. защитил диссертацию, посвященную политике США в сфере кибербезопасности. В 2012 г. окончил магистерскую программу факультета права НИУ ВШЭ. В 2015 г. по гранту Президента Российской Федерации выпустил монографию «Проблемы информационной безопасности в полицентричном мире» В настоящее время кроме исследовательской деятельности П.А. Шариков преподает на Факультете мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

**Сьюзан Фриман** – научный сотрудник Института военно–морских исследований России при Военно–морском колледже США. Была научным стажером Центра стратегических и международных исследований (CSIS), где изучала российские вооруженные силы в рамках Программы «Россия и Евразия» и российский нефтегазовый сектор в рамках Программы «Энергетика и национальная безопасность». Проходила стажировку в ExxonMobil и в Государственном департаменте США. Имеет степень магистра международных отношений Колумбийского университета со специализацией по международной безопасности, России и бывшим советским республикам, а также степень бакалавра Колумбийского университета по специальности «славистика».

# 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.

## Центр стратегических и международных исследований

Центр стратегических и международных исследований (CSIS) был основан более 50 лет назад в Вашингтоне как некоммерческая исследовательская организация, занимающаяся разработкой стратегических концепций и политических рекомендаций с целью помочь политикам выбрать подходящий курс на пути к лучшему миру.

В конце 2015 года Томас Прицкер был назначен председателем Совета попечителей Центра стратегических и международных исследований, сменив на этом посту сенатора США Сэма Нанна, который возглавлял Совет с 1999 по 2015 год. С 2000 года и по сегодняшний день пост президента и исполнительного директора Центра стратегических и международных исследований занимает Джон Хамре.

Основанный в 1962 году Дэвидом Эбшаером и адмиралом Арли Бёрке, CSIS является одним из выдающихся международно–политических институтов, который проводит исследования по вопросам политики и стратегического анализа политических, экономических проблем, а также проблем безопасности в мире. На протяжении последних шести лет CSIS в рейтинге “GoToThinkTankIndex” Пенсильванского университета занимает первое место среди аналитических центров в области международной безопасности.

CSIS — это 220 штатных сотрудников и многочисленная сеть аффилированных ученых, которые проводят исследования и разрабатывают политические инициативы по прогнозированию будущего. К Центру стратегических и международных исследований регулярно обращается Конгресс, органы исполнительной власти; CSIS помогает СМИ разобраться в международно–политической повестке.



РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ (РСМД)  
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1  
Тел.: +7 (495) 225 6283  
Факс: +7 (495) 225 6284  
E-mail: [welcome@russiancouncil.ru](mailto:welcome@russiancouncil.ru)  
[www.russiancouncil.ru](http://www.russiancouncil.ru)