

УДК: 327.8; 328.1

КАПИТОЛИЙ И ПРОЦЕСС РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОЙ «ПЕРЕЗАГРУЗКИ»

© 2012 г. **С.М. Самуйлов, Г.В. Мирзаян***
Институт США и Канады РАН, Москва

В статье изучается воздействие победы Республиканской партии в ноябре 2010 г. на промежуточных выборах в Конгресс на политику «перезагрузки» администрации Обамы в отношении России. Анализируются слушания по «перезагрузке», состоявшиеся в июле 2011 г. в Палате представителей, в которой республиканцы завоевали большинство. Авторы приходят к выводу, что, несмотря на большие идейные расхождения между демократами и республиканцами, в конце 2010 г. и в течение 2011 г. последним не удалось причинить серьёзного ущерба «перезагрузке».

Ключевые слова: *победа республиканцев, слушания, Палата представителей, «перезагрузка», демократы, идеологические разногласия, внешнеполитический бюджет.*

В США традиционно позиции партии, находящейся у власти, ослабевают по результатам промежуточных выборов в Конгресс. Однако ноябрьские выборы 2010 г. ознаменовали собой не просто ослабление, а серьёзное политическое поражение Демократической партии и администрации Обамы.

Демократы впервые с 1938 г. потеряли в Палате представителей 60 мест. В итоге в Конгрессе 112 созыва (2011–2012 гг.) они утратили большинство в нижней палате и контроль над ней. У республиканцев оказалось 240 мандатов, а у демократов лишь 198 (3 места остались вакантными). В Сенате при потере шести мандатов демократам удалось сохранить незначительное большинство 53:47 [13].

Детальный анализ причин поражения демократов не входит в задачи настоящей статьи. Понятно, что значительную роль, если не главную, в таком исходе промежуточных выборов сыграл глубокий экономический кризис, доставшийся администрации Обамы в наследство от республиканцев.

Заслуживает внимания позиция профессора Северо-Западного университета США Георгия Дерлутьяна. «В Америке исход выборов решают не те, кто вышел на голосование, а те, кто не вышел, — полагает он. — В 2008 г. Обама

* САМУЙЛОВ Сергей Михайлович – доктор исторических наук, руководитель Центра исследований внешнеполитического механизма США ИСКРАН. E-mail: fp.center@rumbler.ru; МИРЗАЯН Геворг Валерьевич – кандидат политических наук, научный сотрудник ИСКРАН. E-mail: gevorgval@gmail.com

победил в основном за счёт того, что на избирательные участки пришло много молодёжи, иммигрантов, представителей национальных меньшинств. Сейчас (на выборах 2010 г.) эти люди остались дома. А республиканцы, наоборот, смогли мобилизовать свой электорат. Им удалось привести на избирательные участки разгневанных правых обывателей – людей, которые выступают против гомосексуалистов... считают, что надо бомбить до конца Ирак, не хотят, чтобы правительство вмешивалось в их дела, и любят Сару Пейлин за то, что она набожная мать семейства и ходит с ружьём на медведя» [1].

После выборов сразу же стало ясно, что председателем комитета по международным делам Палаты представителей станет член Конгресса из штата Флорида, представительница правого крыла Республиканской партии, американка кубинского происхождения (родилась в Гаване, родители бежали с Кубы после революции и прихода к власти Фиделя Кастро) Илеана Рос-Лехтинен. Ранее она возглавляла республиканское меньшинство в этом комитете.

Подобно всем правым республиканцам и «неоконам» ей свойственно примитивное чёрно-белое восприятие России, когда из всего многообразия внешней и внутренней политики выхватываются несколько негативных фактов и особенностей (а нередко придумываются и заведомо лживые), которые выдаются за целостную исчерпывающую картину, а всё положительное игнорируется и замалчивается.

Так, на слушаниях по возможному началу «перезагрузки» в феврале 2009 г. в комитете по международным делам Палаты представителей Рос-Лехтинен, прежде всего, подчеркнула, что за 10 лет при Путине российское правительство стало «более авторитарным дома и более агрессивным и дестабилизирующим во внешней политике». При этом с ней можно согласиться в том, что «коррупция широко распространена в российском правительстве и достигла наивысших уровней». Она выразила большие сомнения относительно положительных перспектив возможной «перезагрузки» российско-американских отношений: «Мы не можем поддерживать интеграцию (с Россией)... если она служит распространению коррупции и дестабилизации в соседних с Россией регионах...» [11, р. 5].

Такие явления, как добровольное создание Таможенного союза Белоруссией, Россией и Казахстаном, которое было бы невозможно, если бы Россия занималась «дестабилизацией соседних регионов», и другие подобные процессы, которые не соответствуют чёрно-белому примитивизму, попросту выпадают из поля зрения Рос-Лехтинен и ей подобных.

На слушаниях она, в основном, задавала вопросы Андрею Илларионову – бывшему советнику президента В.В. Путина по экономическим вопросам, выступавшему в качестве одного из экспертов по России. Это делалось не случайно. В своей русофобии он, мягко говоря, намного превзошёл и её, и других «ястребов» – республиканцев. В частности, он сообщил, что, ни много ни мало, Россия управляется «корпорацией секретной полиции», что политический режим в России хуже, чем в Белоруссии при А. Лукашенко (американец Роберт Легволд – другой выступавший на слушаниях эксперт, это достаточно жёстко опроверг), что против Грузии в 2008 г. Россия, а также Южная Осетия и Абхазия «совершили агрессию», что политика «перезагрузки» будет «умиротворением

агрессора» [11, р. 42-50] и т.п. Рос-Лехтинен и другие правые с большим удовлетворением слушали такие откровенно лживые рассуждения Илларионова.

После победы республиканцев на промежуточных выборах 2010 г. Рос-Лехтинен сделала ряд заявлений, нацеленных на возможное ужесточение американской внешней политики. России в них уделялось мало внимания. Она, в частности, призвала администрацию Обамы опереться на «более жёсткий Конгресс», чтобы «играть роль хорошего полицейского или плохого полицейского» в отношении таких «антиамериканских» стран, как Иран [10]. Также она пообещала стремиться к сокращению объёмов американской зарубежной помощи в связи с экономическим кризисом. По её мнению, следовало бы ужесточить ещё более американские санкции в отношении Ирана и Северной Кореи, а политику в отношении России подвергнуть тщательной проверке [7].

Понятно, что после такого успеха республиканцев на промежуточных выборах следовало ожидать, что они предпримут попытки сорвать политику «перезагрузки» российско-американских отношений, которую проводила администрация Обамы. Удалось им это или нет в конце 2010 г. и в течение 2011 г.? На этот главный вопрос авторы ищут ответ в данной статье.

Первому серьёзному испытанию «перезагрузка» подверглась в конце 2010 г., когда многомесячный ратификационный процесс по Договору СНВ-3 в Сенате вступил в завершающую стадию. Хотя всё это делалось Конгрессом предыдущего 111-го созыва, в котором большинство в обеих палатах принадлежало демократам, американские СМИ не без оснований высказывали серьёзные сомнения относительно возможности успешного для Б. Обамы завершения ратификационного процесса.

Особенности завершающей стадии ратификационного процесса по Договору СНВ-3

Отличительной особенностью расстановки партийных сил в Конгрессе в период президентства Б. Обамы было то, что республиканцы стали выступать довольно сплочённым единым фронтом против всех его основных инициатив. При этом соображения здравого смысла и отстаивание интересов собственной страны, как правило, оказывались на заднем плане. Главным мотивом республиканцев было стремление побольше насолить демократам, по максимуму противодействовать их политике, включая «перезагрузку».

Неоднократные попытки Б. Обамы создать в Конгрессе двухпартийную устойчивую коалицию для поддержки своей политики (что иногда удавалось его предшественникам) заканчивались безрезультатно. Так, ещё в период формирования своей администрации в конце 2008 г. он предложил важный пост министра торговли консервативному сенатору-республиканцу Джадду Грегу. В случае его утверждения Сенатом, у законодателей-республиканцев появлялось бы заметно больше оснований для поддержки политики Обамы. В адрес Грегга тут же зазвучали обвинения «в предательстве» со стороны коллег по Республиканской партии и консервативных обозревателей. В итоге сенатор был вынужден отказаться от выдвижения своей кандидатуры на данную должность [9]. Как извест-

но, в администрации имелся лишь один видный республиканец – Роберт Гейтс, который был сохранён на посту министра обороны.

Что касается ратификационного процесса, то он начался в мае 2010 г. со слушаний в сенатском комитете по международным отношениям. Демократы вначале надеялись добиться одобрительной резолюции Сената, требовавшей поддержки двух третей сенаторов, до летних каникул, т.е. до августа. Однако республиканцам удалось затянуть процесс до конца года. Более того, противник Договора СНВ-3 сенатор-республиканец Джон Киль от штата Аризона в конце ноября 2010 г. возглавил группу из десяти сенаторов, которые выступили за завершение его обсуждения в следующем, 2011 г., после того, как в январе соберётся Конгресс нового созыва. Их официальные объяснения сводились к тому, что на сессию «хромой утки» (период заседаний Конгресса прежнего созыва с ноябрьских промежуточных выборов и до Рождества) демократическое руководство Сената запланировало так много различных мероприятий, что полноценное обсуждение Договора СНВ-3 стало невозможным [8].

Политический смысл такой уловки был прост. Для принятия положительной резолюции по ратификации требовалось 67 голосов сенаторов, т.е. демократам в Конгрессе 111-го созыва необходимо было заручиться поддержкой лишь восьми сенаторов-республиканцев. Они обладали в Сенате большинством в 57 мандатов, плюс два независимых сенатора, которые, как правило, голосовали в поддержку демократов.

В Конгрессе же 112-го созыва требовалось заручиться поддержкой уже 14 сенаторов-республиканцев [8], чего добиться было гораздо сложнее, т.е. заметно возрастали шансы на срыв ратификационного процесса. К этому и стремилась указанная группа республиканцев.

Следует подчеркнуть, что видные экс-политики США, бывшие государственные секретари, принадлежавшие к Республиканской партии – Генри Киссинджер, Джеймс Бейкер, Колин Пауэлл активно и однозначно высказались в поддержку ратификации Договора СНВ-3. Такую же позицию занимал и сенатор от штата Индиана, лидер республиканского меньшинства в Комитете по международным отношениям Ричард Лугар. Высказался за ратификацию и бывший президент – республиканец Джордж Буш-старший.

Опросы общественного мнения, проведённые в ноябре 2010 г. различными службами, показали, что порядка 70–80% американцев поддерживали необходимость ратификации Договора СНВ-3, хотя он по степени приоритетности проблем, которые их волновали более всего, занимал промежуточное положение. Опросы, проведённые службой Гэллапа в начале декабря, выявили такую картину: 51% опрошенных поддержали ратификацию, 30% – высказались против, 19% – не определились [14].

Американские политики, включая законодателей, обычно очень чутко реагируют на изменения общественных настроений. Известно, что осенью 1979 г., когда на повестке дня обсуждений в Сенате стоял советско-американский Договор ОСВ-2, большинство американцев, согласно опросам, высказывались против его ратификации. Это послужило, пожалуй, главной предпосылкой того, что ратификационный процесс по вине американцев застопорился, а затем был сорван.

В конце 2010 г. ситуация была прямо противоположной. Большинство американцев поддерживало ратификацию, несмотря на внушительную победу Республиканской партии на ноябрьских промежуточных выборах. В итоге ряд умеренных республиканцев поддержал договор.

Накануне Рождества 2010 г. Сенат принял резолюцию в поддержку ратификации Договора СНВ-3 подавляющим большинством в 71 голос против 26. Таким образом, администрации Обамы удалось даже превзойти на несколько голосов необходимое большинство, т.е. заручиться поддержкой 12 сенаторов-республиканцев. Обама не замедлил подчеркнуть, что данный шаг «посылает мощный сигнал миру о том, что республиканцы и демократы держатся вместе во имя обеспечения национальной безопасности» [17].

Любая серьёзная акция американского Конгресса, как правило, является результатом торга и компромиссов между исполнительной властью и законодательной. Таковой, похоже, была и резолюция в поддержку ратификации. «Победа президента Обамы на законодательном поприще объясняется, на мой взгляд, заключением сделки между республиканцами и администрацией США, – обоснованно пояснил старший научный сотрудник ИНИОН РАН Сергей Костяев, специализирующийся на исследовании бюджетного лоббизма в США. – Б. Обама идёт на уступки по закону о продлении сокращения налогов Дж. Буша-мл., который является принципиальным для республиканцев (президент хотел его продлить только для среднего класса, но в итоге продлил для богатых тоже, как того и хотели республиканцы). В обмен республиканцы поддерживают инициативы, важные для Б. Обамы, которые были в его предвыборной платформе. В частности... и ратификацию нового Договора по СНВ» [2].

Договор предусматривает сокращение количества развёрнутых стратегических носителей до 700 единиц и количество ядерных боеголовок на них до 1550 у обеих сторон [17]. Однако самое главное его значение заключалось в том, что возобновлялся режим взаимных проверок и контроля состояния стратегических ядерных потенциалов США и России, реализация которого прервалась из-за истечения срока действия Договора СНВ-1.

Американские СМИ довольно единодушно оценили одобрение Сенатом этого договора как серьёзную политическую победу Обамы. Таким образом, первая попытка правых республиканцев нанести удар по политике «перезагрузки» в конце 2010 г. успехом не увенчалась. Наступил 2011 год.

Слушания в Палате представителей по «перезагрузке»

Рос-Лехтинен сдержала своё обещание устроить «проверку» российско-американских отношений. В июле 2011 г. в её комитете (26 конгрессменов-республиканцев, 20 конгрессменов-демократов) состоялись критические в отношении политики «перезагрузки» слушания. Показательно было их название – «Не время ли сделать паузу в перезагрузке? Защищая интересы США перед лицом российской агрессии». В названии уже был виден традиционный для правых идеологический стереотип восприятия России: «Это агрессор, поскольку иначе и быть не может».

Показательно также, что в качестве выступающих экспертов на слушания были приглашены лица, отличающиеся в наибольшей мере антироссийскими настроениями. Это были доктор Катрина Лантос-Суэтт – президент Фонда за справедливость и права человека, дочь покойного конгрессмена-демократа венгерского происхождения Томаса Лантоса, длительное время возглавлявшего демократическое меньшинство в комитете и отличавшегося откровенной русофобией; доктор Ариэль Коэн – старший научный сотрудник правоконсервативного, жёстко идеологизированного, обслуживающего Республиканскую партию «мозгового центра» – Фонда «Наследие», эмигрант из Ялты; С. Сестанович – известный эксперт Демократической партии по России и странам СНГ, в прошлом занимавший ряд видных внешнеполитических постов как в республиканских, так и в демократических администрациях, старший научный сотрудник нью-йоркского Совета по международным отношениям и профессор элитного Колумбийского университета. Хотя во внешнеполитической команде Б. Обамы оказалось немало бывших сотрудников администрации Клинтона, в которой С. Сестанович был высокопоставленным советником государственного секретаря М. Олбрайт, похоже, в новую демократическую администрацию его не пригласили из-за чрезмерной антироссийской настроенности, которая могла бы помешать осуществлению политики «перезагрузки».

Состав экспертов лишний раз подтверждал обычную практику организации слушаний в комитетах Конгресса. Как правило, приглашаются те эксперты, взгляды которых совпадают или близки к взглядам руководителя данного комитета.

В своём вступительном слове Рос-Лехтинен изложила традиционный набор антироссийских, односторонних, предвзятых установок правых республиканцев. Общий их смысл сводился к тому, что администрация Обамы по своей наивности пошла на большие односторонние уступки коварной и авторитарной Москве, а взамен почти ничего не получила. В частности, она утверждала, что заявления российских лидеров о том, что европейский компонент американской системы ПРО представляет собой угрозу России, являются «абсурдными», поскольку «согласно независимым экспертам, он не только не представляет угрозу, но и не способен угрожать, и российское руководство это хорошо знает». Далее последовало действительно абсурдное, надуманное объяснение. По её мнению, Россия стремится показать странам Центральной и Восточной Европы, что, несмотря на их тесный союз с США, она намерена сохранить «доминирующее влияние на их дела».

Не забыла Рос-Лехтинен упомянуть и ложный, ставший традиционным, американский, идеологический штамп об использовании Россией «энергетического оружия», т.е. поставки нефти, газа и электричества в соседние государства, для оказания давления на их правительства. Конечно же, была упомянута и Грузия в качестве жертвы. Россия, по Рос-Лехтинен, длительное время пыталась восстановить над ней контроль, а затем осуществила «настоящее военное вторжение на большие части территории этого американского союзника». «Слабая реакция со стороны США, – считает она, – создала опасный прецедент и убедила Москву, что ей особо не о чем беспокоиться» [18, р. 2].

Завершила своё выступление она таким рассуждением: «Что мы получили в ответ на все наши уступки? Сколько раз мы должны снова заучивать болезненный урок о том, что от агрессоров нельзя откупиться, что союзников нельзя бросать, и что наивное позволение нашим противникам делать что-либо помимо отстаивания их национальных интересов, приводит лишь к тому, что мы жертвуем собственными интересами и подрываем нашу безопасность» [18, р. 3].

Затем со своим вступительным словом выступил лидер демократического меньшинства в комитете, конгрессмен из штата Калифорния Говард Берман. Он изложил заметно более объективное видение развития российско-американских отношений при Б. Обаме, сосредоточившись на положительных сторонах сотрудничества. О них Рос-Лехтинен либо умолчала, либо принизила их значение. Москва, по мнению Г. Бермана, сыграла гораздо более конструктивную роль, чем ранее, в международных усилиях по пресечению возможности обретения Ираном ядерного оружия, также отменила продажу ему современных ракетных комплексов ПВО С-300.

Напомнил Берман и главный смысл подписания с Россией Договора СНВ-3. Он заключался в том, чтобы сохранить взаимный режим контроля и проверок, включая инспекции на местах за состоянием стратегического ядерного арсенала каждой из сторон.

Подчеркнул он и важность транзитного Северного маршрута, проходящего через территории России и государств Средней Азии, по которому доставляется для продолжения войны в Афганистане порядка двух третей всех грузов за исключением вооружений. Значение этого маршрута возросло в связи с тем, что доставлять грузы через территорию Пакистана становится всё труднее.

Напомнил Г. Берман и о том, что в связи со вступлением в ВТО Россия вновь открыла свои рынки для импорта американского мяса, объёмы поставок которого в 2011 г. могли достигнуть 500 млн. долл., что подразумевало создание новых рабочих мест в США.

В то же время, он поддержал жёсткую критику Рос-Лехтинен в отношении конфликта России с Грузией, ряда других проблем, заявив, что «Соединённые Штаты правы, когда выражают серьёзное беспокойство относительно печального состояния демократии в России, прав человека и правления на основе закона» [18, р. 6-7].

Интересно, однако, что своё вступительное слово он закончил так: «Мадам председатель, сосредоточение внимания только на сферах разногласий с Россией создаёт искажённую картину сложных американско-российских отношений, но важно, чтобы эти волнующие нас проблемы не оказались под ковром» [18, р. 7].

Другими словами, лидер демократов в комитете, как и другие демократы, прекрасно понимал, что Рос-Лехтинен и многие её коллеги-республиканцы представляли заведомо искажённую, тенденциозную картину реального состояния российско-американских отношений.

Катрина Лантос в своём выступлении сосредоточилась на плохом состоянии дел с правами человека в России. В качестве подтверждения этого было выбрано дело М. Ходорковского и П. Лебедева, которые были второй раз приговорены к продолжительному тюремному заключению. Она ещё раз подтвердила пропагандистский штамп, сложившийся в США, о том, что эти люди ока-

зались жертвами «путинского режима», а не преступниками. Встречаясь с правозащитниками в Москве, она услышала от них, что состояние демократии в России становится всё хуже.

А. Коэн выступил более резко, обвинив администрацию Обамы в наивности. В частности, по его мнению, она не поняла, что Д.А. Медведев является «протее» В.В. Путина «с отсутствием собственной политической базы». Эта «смертельная ошибка» с непониманием того, кто реально обладает властью, «привела к серии стратегических просчётов в отношениях с Москвой». К числу таких просчётов он отнёс сокращение «стратегических ядерных вооружений» по новому договору СНВ, отказ от первоначальных планов размещения компонентов американской системы ПРО в Польше и Чехии, вовлечение России в переговоры по этой системе, политику пренебрежения в отношении ряда бывших республик Советского Союза, слабую критику нарушения политических свобод в России. Плохо и то, что Газпром начал создание нефтепровода «Северный поток» из России в Германию и другие европейские страны по дну Балтийского моря, поскольку это усилит энергетическую зависимость этих стран от Москвы [18, р. 15]. Коротко говоря, вся политика «перезагрузки», по мнению Коэна, это сплошные «стратегические ошибки».

Как следствие, администрация Обамы и Конгресс должны осуществить «переоценку» политики «перезагрузки», «которая требует гигантских издержек при получении мизерных результатов». США должны отстаивать собственные национальные интересы в отношениях с Москвой. «Администрации необходимо прекратить политику обхаживания Москвы, – говорил А. Коэн, – и вместо этого усилить давление на Россию с тем, чтобы она начала свою собственную перезагрузку для пользы своего народа». Как считает А. Коэн, Конгресс должен гарантировать дальнейшее развитие системы ПРО, предотвратить новые значительные уступки, надавить на Россию с целью изменения её политики в «энергетической сфере», «послать сильный сигнал о том, что он заботится о друзьях Америки на бывшей территории Советского Союза» [18, р. 16]. Проще говоря, следовало вернуться к политике республиканской администрации Буша-мл. в отношении России, которая, как обоснованно считает подавляющее большинство демократов, потерпела полное фиаско.

С. Сестанович неожиданно дал вполне положительную оценку политике «перезагрузки». Ранее он активно критиковал В.В. Путина в бытность того президентом за «движение к авторитаризму», отход от демократии и т.п., выставляя эту проблематику на передний план. На этот раз он, подобно Берману, сосредоточился на положительных сторонах «перезагрузки», перечислил приблизительно те же её достижения, что и Берман, а проблемы с состоянием демократии в России не стал выпячивать.

В своём выступлении он высказал несколько здравых идей. В частности, он вполне обоснованно приписал воздействию «перезагрузки» тот факт, что в 2010 г. 60% опрошенных россиян стали положительно относиться к США, и этот показатель оказался наивысшим за последние полтора десятилетия. Положительные стороны «перезагрузки», включая предсказуемость в сокращении стратегических вооружений, ядерное нераспространение, борьбу с терроризмом, практически выгодны обеим сторонам. Но это вовсе не означает, что

они менее важны для национальных интересов США (прямое противоречие с аргументами Коэна).

С. Сестанович верно объяснил, что в США существуют большие сомнения относительно возможной отмены поправки Джексона – Вэника, запрещающей предоставление России «режима наибольшего благоприятствования» в торговле с США из-за неудовлетворительного состояния демократии. Но и в России существуют большие сомнения относительно того, стоит ли сотрудничать с НАТО в сфере противоракетной обороны. Прав Сестанович, утверждая, что частично такие сомнения являются наследием «холодной войны». Однако наиболее здравая его идея заключается в том, что дело не только в этом наследии. Проблема гораздо глубже. Дальнейшее развитие «перезагрузки» требует определённой степени уважения и доверия между США и Россией, которая пока ещё не достигнута [18, р. 31].

Несмотря на существование препятствий для возникновения такого доверия, он считает, что остановка и пауза в «перезагрузке» были бы «неверным подходом». Интересам США не соответствует «демонтаж сотрудничества, которое было создано в течение 20 лет президентами от обеих партий». С. Сестанович обоснованно заметил, что военные подразделения США в Афганистане, равно как и американские инспекторы по стратегическим вооружениям, не хотят паузы. «Нам необходимо двигать вперёд перезагрузку, – считает он, – не притворяясь при этом, что Россия и Соединённые Штаты достигли более высокого уровня взаимного доверия и уважения в сравнении с тем, который есть на самом деле». Он предложил двигаться постепенно, шаг за шагом [18, р. 32]. В качестве первоочередных шагов со стороны США он имел в виду поддержку вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО) и отмену поправки Джексона – Вэника.

Представляется, что столь положительную оценку «перезагрузке» С. Сестанович дал, в первую очередь, исходя из собственной заинтересованности. Похоже, он надеется, что Б. Обама будет переизбран на второй срок, и тогда ему могут предложить высокий пост в новой администрации демократов.

С другой стороны, на слушаниях он оказался в сложном положении, так как периодически было необходимо поддерживать позицию Рос-Лехтинен и республиканского большинства комитета. Для любого американского внешнеполитического эксперта приглашение выступить на слушаниях в комитетах Конгресса является, пожалуй, наивысшим по значимости признанием его авторитета и высокого профессионального уровня. Американские эксперты дорожат этим и понимают, что, если они будут аргументированно и убедительно противоречить взглядам руководителя комитета при несогласии с ним, то в следующий раз их попросту не пригласят. Поэтому Сестанович на слушаниях оказался как бы между двух огней, и ему пришлось проявить большую гибкость и дипломатичность.

Тем не менее, если сравнить содержание его выступления с выступлением А. Коэна, то бросается в глаза, что эксперты отстаивают во многом противоположные позиции. На это сразу же обратил внимание Г. Берман, предложив им объяснить их расхождения. С. Сестанович вновь подчеркнул, что «перезагрузка» не была нацелена на то, чтобы «угодить» России. Её замысел заключался в

нахождении сфер сотрудничества России и США, которые соответствовали бы американским интересам. И достижения в этом направлении были «хорошими». В то же время, он полностью согласился с Рос-Лехтинен в том, что РФ пытается расколоть НАТО, «усилить сферы влияния на своих границах» [18, р. 40].

Следует отметить, что среди республиканцев в данном комитете имеется своего рода конгрессмен-диссидент (исключение из правил) из штата Калифорния Дана Рорабачер, отличающийся от подавляющего большинства своих коллег тем, что посещал Россию, способен мысленно себя поставить на место россиян, понять их интересы и, исходя из этого, критически оценивать внешнюю политику США. Он задал экспертам ряд острых вопросов и подверг сомнению наиболее антироссийские их высказывания. В частности, на утверждения К. Лантос о насильственной гибели в России порядка 150 журналистов за последние семь лет он ответил, что недавно встречался с российскими журналистами и их цифры были «намного меньше», кроме того, они не приписали вину за их гибель В. Путину и Д. Медведеву. В целом «это совсем другая картина, чем та, которая нам была сегодня представлена».

Затем Д. Рорабачер задал вопрос С. Сестановичу относительно расширения НАТО на Восток и её приближения вплотную к российским границам после того, как Россия вывела свои войска из Восточной Европы. По его мнению, Москва вполне обоснованно воспринимает такие действия как «воинственный шаг». Сестанович с этим не согласился.

Завершая своё выступление Рорабачер подчеркнул, что в России наблюдается «гигантский прогресс в сфере прав человека в сравнении с тем, что было 25 лет назад», и, что «игнорируя это и концентрируя внимание на недостатках, а их много в современной России, мы не поступаем справедливо». Критикуя Коэна, он сообщил, что сам был свидетелем возможности покупки на улице в киоске газет со статьями, направленными против Медведева и Путина, чего «никогда не было в старой России». Рорабачер не забыл упомянуть и любимое им, но обоснованное сравнение политики США в отношении России и Китая. Он назвал «смехотворной» политику, в рамках которой, с одной стороны, США вкладывают колоссальные инвестиции в КНР и усиливают её, когда там нет вообще никакого соблюдения прав человека, а, с другой стороны, сохраняют ограничения для России в виде поправки Джексона – Вэника и другие времён «холодной войны», в то время как имеется «большой прогресс» в этой области. Он призвал коллег относиться к России «несколько более честно» [18, р. 45-46].

Другим диссидентом в комитете является Брэд Шерман, конгрессмен-демократ также из штата Калифорния. Заслуживает внимания его позиция. Подобно Д. Рорабачеру, он проявил немалую политическую смелость, сказав правду о двуличном подходе США к проблеме соотношения территориальной целостности государств и права наций на самоопределение. США поддерживали независимость бывших советских социалистических республик, включая Грузию, Молдову и других, а также Боснии, Хорватии и даже Косово – провинции Сербии. Но, как он сообщил, «мы были против» независимости северной части Косово, которая хотела отделиться и воссоединиться с Сербией. «Мы были против независимости» Приднестровья в Молдавии, «мы были против независимости Южной Осетии и Абхазии». Такие подходы, на первый взгляд

хаотичные, по Шерману, на самом деле очень логичны и последовательны: «Мы абсолютно и настойчиво настроены антироссийски по множеству проблем, которые очень важны для них, и являются, похоже, недопустимыми для нас» [18, р. 56]. Сестанович согласился с Шерманом в том, что США «не сделали всё возможное», чтобы проявить по отношению к России «надлежащее уважение». На этом короткие по времени слушания были завершены.

В целом данные слушания лишний раз продемонстрировали, что между республиканцами и демократами существует глубокое идейное расхождение в отношении России. Республиканцы и близкие им внешнеполитические эксперты считают, что необходимо сделать паузу в «перезагрузке» и переосмыслить её. Они во многом продолжают мыслить категориями «холодной войны» (Д. Рорбачер является исключением, подтверждающим правило), по-прежнему верят во всемогущество Америки, в то, что она способна по собственному усмотрению распоряжаться судьбами мира. Провальное президентство Дж. Буша-мл. ничему их не научило.

Демократы и их эксперты, наоборот, полагают, что следует продолжать «перезагрузку», в первую очередь отменить поправку Джексона – Вэника с тем, чтобы можно было развивать нормальные торгово-экономические отношения между двумя странами. Хотя, как пояснил С. Сестанович, Конгресс может разработать «модернизированный подход» к состоянию демократии и соблюдению прав человека в России, проще говоря, увязать отмену поправки с новыми требованиями к России углублять и развивать демократизацию.

Такое расхождение объясняется тем, что демократы извлекли серьёзные уроки из неудачной внешней политики администрации Буша, прежде всего, в Афганистане, Ираке и странах СНГ. Они поняли, что США не всемогущи, и что общемировые проблемы необходимо решать совместно с другими мировыми центрами силы и экономической мощи. Как любят повторять высокопоставленные представители администрации Обамы: «Америка не может справиться в одиночку с вызовами этого (XXI) века, но и мир не может справиться с ними без Америки» (подробнее см. [3; 4]).

Показательно, что после слушаний, выступив перед представителями СМИ, Илеана Рос-Лехтинен заявила: «Администрация США должна прекратить серию уступок режиму в Москве – уступок, за которыми не последовало расширения российского сотрудничества с США и улучшения ситуации с правами человека в России. С каждым днём эта ситуация становится всё хуже» [16].

Получается, что конкретный политический смысл данных слушаний заключался в том, что Белому дому дали недвусмысленно понять – попытки администрации Обамы добиться отмены поправки Джексона – Вэника и поддержать возможное вступление России в ВТО до ноябрьских президентских выборов 2012 г. встретят жёсткое сопротивление республиканцев в Конгрессе.

Другим направлением противодействия республиканцев «перезагрузке» мог стать бюджетный процесс, точнее, возможные сокращения бюджета Госдепартамента и ассигнований на сотрудничество с Россией в различных сферах в 2012 фин. году.

Особенности формирования внешнеполитического бюджета на 2012 фин. год

Следует напомнить, что Конгресс в 1990-е годы, после окончания «холодной войны», осуществил значительные сокращения бюджета Госдепартамента, равно как и численности корпуса профессиональных дипломатов Заграничной службы (*Foreign Service*). Лишь в первые годы XXI века при К. Пауэлле, началось постепенное восстановление и необходимое реформирование дипломатического ведомства и наращивание его бюджета. В период президентства Дж. Буша-мл. объём ежегодного бюджета Госдепартамента и подчинённого ему Агентства международного развития (АМР – главное федеральное ведомство, занимающееся выделением преимущественно экономической помощи развивающимся государствам) превысил 30 млрд. долл., что вполне обоснованно считалось серьёзным достижением. В период вступления в должность госсекретарь Х. Клинтон намеревалась удвоить бюджет дипломатического ведомства, т.е. довести его до уровня 60 млрд. долларов

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что России после крушения Советского Союза в 1991 г. в общей сложности было выделено приблизительно половина всех средств, которые были предназначены для всех стран СНГ. По американским оценкам эта сумма составила с 1992 по 2009 фин. г. немалую величину – приблизительно 18 млрд. долларов.

При этом около 60% этих средств (11 млрд. долл.) в соответствии с программой Нанна – Лугара было предназначено для реализации различных программ обеспечения безопасности: транспортировки и уничтожения ядерных стратегических боеприпасов; постройки специальных хранилищ и улучшения условий их безопасного хранения; постройки соответствующих предприятий и уничтожения химического оружия; осуществления других мер нераспространения ОМУ и т.п. [15, р. 62].

Американцы не скупились при выделении средств в рамках программы Нанна – Лугара при Дж. Буше-мл. Так, в период с 2001 по 2008 фин. г. ежегодно России выделялось порядка 700–900 млн. долл., а в 2009 фин. г. ассигнования на эти цели превысили 1 млрд. долл. [15, р. 63]. И это, невзирая на начавшийся общемировой экономический кризис.

Вместе с тем, Россия указанную сумму в 18 млрд. долл. получила далеко не полностью. В частности, начиная с 1996 фин. г. из-за продолжения сотрудничества Москвы с Тегераном в сфере мирного атома ежегодные прямые поступления федеральному российскому правительству, как правило, урезались до 60% выделенной суммы [15, р. 62]. Сколько реально получила российская сторона за указанный период, точных данных нет.

В соответствии с этапами бюджетного процесса в Конгрессе (подробнее см. [5]) в начале марта 2011 г. государственный секретарь Х. Клинтон начала отстаивать проект бюджета своего дипломатического ведомства на следующий финансовый год перед соответствующими комитетами Конгресса США. В частности, она выступила перед комитетом Палаты представителей во главе с Рос-Лехтинен.

Прежде всего, госсекретарь подчеркнула, что общий объём запрашиваемого внешнеполитического бюджета составляет 47 млрд. долл. («тощий бюджет», по её выражению). При этом в связи с экономическим кризисом и тяжелейшей проблемой гигантского государственного долга заметно сокращались объёмы выделяемой экономической помощи. Так, экономическая помощь государствам Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сокращалась на 15% по сравнению с предыдущим финансовым годом. Объёмы финансовых средств, выделяемые двадцати развивающимся государствам, были сокращены более чем вдвое [12].

Главными внешнеполитическими приоритетами на следующий год Х. Клинтон назвала финансирование «жизненно важных гражданских миссий в Афганистане, Пакистане и Ираке». В первых двух государствах «наряду с военным наступлением» американские гражданские чиновники активно помогают в создании «правительств, экономик и гражданских обществ».

Как известно, Б. Обама ещё в начале своей президентской деятельности провозгласил Афганистан и Пакистан «центральным фронтом борьбы с терроризмом». Затем количество американских войск в Афганистане в соответствии со стратегией администрации США было значительно увеличено, чтобы нанести военное поражение «Талибану» и «Аль-Каиде». Затем начался постепенный вывод американских войск из Афганистана, который должен завершиться в 2014 г. Американцы стремятся создать в Афганистане устойчивое гражданское правительство, национальную армию и полицию с тем, чтобы они могли самостоятельно действовать и успешно противостоять внешним угрозам. О создании «стабильной демократии», как это было при Дж. Буше-мл., речь уже не идёт. Это, в числе прочего, и нашло отражение в бюджете Госдепартамента.

Как сообщила Х. Клинтон, американские дипломатические усилия направлены на то, чтобы оказать помощь афганцам в процессе внесения раскола между «Талибаном» и «Аль-Каидой» «для завершения конфликта и стабилизации региона». Американские военные не могут добиться успеха без «сильного гражданского партнёра», поэтому ослабление поддержки (т.е. возможное сокращение бюджета) «нашего гражданского компонента в Афганистане» было бы «смертельной ошибкой» [12].

Показательно, что Х. Клинтон не преминула лишний раз продемонстрировать восхваление собственной страны, что свойственно подавляющему большинству американских политиков. Она заявила, что за последние два года объездила весь мир и убедилась, что «мир никогда ранее в большей мере не нуждался в том, что свойственно американцам: открытости, решимости, приверженности всеобщим ценностям». По её мнению, повсюду «люди надеются на лидерство США» [12]. Нет надобности лишний раз доказывать, что это далеко не так.

Из выступления Х. Клинтон видно, что из-за экономического кризиса она фактически отказалась от намерения удвоить бюджет Госдепартамента. Кризис вынудил дипломатическое ведомство заметно сократить объёмы выделяемой помощи различным странам, что было вполне положительно воспринято республиканцами. Россия и страны СНГ в приоритетах Госдепартамента находятся далеко не на первом месте.

Прежде всего, экономический кризис сильно повлиял и на объёмы средств, выделяемых России по программе Нанна – Лугара. В 2010 фин. г., т.е. уже при Б. Обаме, произошло колоссальное их снижение до символического уровня в 71,5 млн. долл., что составило приблизительно 12% всех средств, направляемых странам СНГ. При этом для сферы безопасности предназначалось приблизительно 11,5 млн., т.е. снижение почти в 100 раз по сравнению с предшествующим годом. В последующие годы объём финансовой помощи России стал ниже 70 млн. долл. [15, р. 64].

Таким образом, добровольное значительное снижение администрацией Обамы объёма финансирования России до символического уровня, по сути, отвечало намерениям республиканцев.

Следует сказать несколько слов о главной внутренней проблеме, которая сегодня в наибольшей мере волнует правящие круги США. Это проблема сокращения гигантского бюджетного дефицита, который может спровоцировать обвал финансовой системы США. Здесь также наблюдается жёсткое идейное размежевание между демократами и республиканцами.

В соответствии с законом «О контроле за бюджетом 2011», принятым Конгрессом и утверждённым президентом в августе, верхний предел государственного долга был увеличен на 400 млрд. долл. Одновременно Конгрессом был создан «суперкомитет», точнее, Объединённый специальный комитет по снижению бюджетного дефицита (*Joint Select Committee on Deficit Reduction*), состоящий из 12 законодателей. В него вошли 6 демократов и 6 республиканцев, по три законодателя, принадлежащих к одной партии, от каждой палаты Конгресса. Основная задача комитета заключается в выработке двухпартийной стратегии по поэтапному снижению гигантского бюджетного дефицита, которая должна носить рекомендательный характер. В частности, к концу ноября 2011 г. «суперкомитет» должен был выработать рекомендации по второму этапу снижения дефицита в размере приблизительно 1,2–1,5 трлн. долл. в течение 10 лет.

Однако с самого начала его работы вновь проявилось жёсткое идеологическое расхождение между демократами и республиканцами. С одной стороны, администрация Обамы и демократы отстаивают неприкосновенность социальных программ вспомоществования и предлагают повысить налоги на богатых, с другой – республиканцы выступают против введения новых налогов и требуют значительных сокращений объёмов этих программ. Шансы на формирование на компромиссной основе указанной стратегии изначально были невелики.

В такой ситуации в сентябре 2011 г. Б. Обама выступил с собственной программой сокращения бюджетного дефицита на 3 трлн. долл. в течение 10 лет. При этом приблизительно половина такого сокращения должна была быть осуществлена за счёт повышения налогов на богатых и доходы крупных корпораций [6]. Одновременно Обама стремился уменьшить налоги на доходы рядовых граждан и прибыли малого бизнеса с тем, чтобы значительно расширить совокупный спрос в кейнсианском духе и дать толчок выходу экономики из кризисного состояния. Республиканцы были против.

Они также не замедлили выступить с критикой его долговременного плана по сокращению бюджетного дефицита. Один из конгрессменов-республиканцев

заявил, что это «чистая предвыборная политика, предназначенная для деморализованной избирательной базы Обамы», шансов для утверждения этого плана Конгрессом практически нет [6].

Не вызывает сомнений, что острая политическая борьба между демократами и республиканцами по проблеме сокращения бюджетного дефицита станет одной из главных тем, если не самой главной, в президентской избирательной кампании 2012 г. Политическое противоборство по «перезагрузке» российско-американских отношений будет далеко не первой проблемой этой кампании.

Некоторые выводы

Во-первых, на поставленный в начале статьи главный вопрос можно дать следующий ответ. В конце 2010 г. и в течение 2011 г. после убедительной победы республиканцев на промежуточных выборах причинить какой-то серьёзный ущерб политике «перезагрузки» российско-американских отношений они не смогли. Договор СНВ-3 в конце 2010 г. американцами был ратифицирован, а в течение 2011 г. с их стороны, преимущественно, раздавались словесные угрозы.

В немалой степени такому ходу событий содействовал экономический кризис, под воздействием которого руководство Госдепартамента во главе с Х. Клинтон было вынуждено отказаться от дальнейшего наращивания внешнеполитического бюджета и пойти на заметные сокращения программ оказания экономической зарубежной помощи. Такие добровольные сокращения соответствовали требованиям республиканцев.

Не вызывает сомнений, что выявленные выше диаметрально расхождения между демократами и республиканцами по «перезагрузке» станут одной из сфер их политического противоборства в президентской избирательной кампании 2012 г. Однако представляется, что всё-таки главная борьба развернётся по проблемам выхода из экономического кризиса, уменьшения бюджетного дефицита и т.п. Традиционно внутренние проблемы волнуют гораздо больше миллионы рядовых американских избирателей, чем внешнеполитические.

Во-вторых, анализ содержания слушаний по «перезагрузке» в комитете, возглавляемом И. Рос-Лехтинен, лишний раз подтвердил, что республиканцы, в отличие от демократов, никаких серьёзных уроков из провального президентства Дж. Буша-мл. не извлекли. Все их вышеприведённые рассуждения говорят о том, что они, во многом, продолжают мыслить категориями «холодной войны», по-прежнему верят во всемогущество Америки, в то, что она способна по собственному усмотрению распоряжаться судьбами мира, в том числе, если не диктовать, то, по меньшей мере, сильно влиять на внешнюю и внутреннюю политику нашей страны. Никакой конструктивной альтернативы политике «перезагрузки» у республиканцев нет.

И, если из-за тяжёлой для американцев экономической ситуации они избежат президента-республиканца в 2012 г., то нетрудно понять, что произойдёт серьёзный откат в российско-американских отношениях, а положительные достижения «перезагрузки», во многом, будут порушены. Полномасштабного возврата к «холодной войне» не произойдёт хотя бы потому, что сегодня нет идеологического противоборства между США и Россией. Но перспектива возобно-

ления враждебности и «холодного мира», по выражению Б.Н. Ельцина, включая возобновление ограниченной гонки вооружений, может стать вполне реальной.

Другими словами, интересам России в настоящее время отвечает переизбрание президента Б. Обамы на второй срок и, как следствие, продолжение политики «перезагрузки». Следовательно, несмотря на ограниченные возможности, российской стороне следует в течение 2012 г. предпринять такие внешнеполитические шаги, которые будут содействовать переизбранию Б. Обамы и победе демократов.

В-третьих, законодателей, способных понять интересы России и объективно и критически оценивать политику США по отношению к нашей стране, вроде Д. Рорабачера и Б. Шермана, очень мало в американском Конгрессе. К таким политикам необходим особый подход. Их следует часто приглашать в Россию, предоставлять им информацию о нашей стране из первых рук, поскольку они не боятся обнародовать её в Конгрессе, т.е. говорить правду. А из стен Капитолия эта информация может стать достоянием американских СМИ.

Короче говоря, следует выявить таких законодателей как в Сенате, так и в Палате представителей, и попытаться наладить с ними регулярное взаимодействие в смысле обеспечения их достоверной правдивой информацией о том, что происходит в России.

Такой канал взаимодействия может стать одним из способов повышения уровня доверия между США и Россией.

Список литературы

1. *Мирзаян Г.В.* Личное интервью с профессором Северо-Западного Университета США Георгием Дерлугьяном. 23.11.2010.
2. *Мирзаян Г.В.* Личное интервью с Сергеем Костяевым, старшим научным сотрудником ИНИОН РАН. 12.10.2011.
3. *Самуйлов С.М.* Кто отвечает в Вашингтоне за внешнюю и военную политику / США ♦ Канада: экономика, политика, культура. 2009. № 6. С. 55–68.
4. *Самуйлов С.М., Семин Н.Л., Травкина Н.М.* Об основных приоритетах и назначениях в системе обеспечения национальной и экономической безопасности США. Научный доклад. М.: ИСКРАН, 2009.
5. *Травкина Н.М.* Федеральный бюджет США: закон и политика. М.: Наука, 2002.
6. Analysis: Obama, Republicans Shift Tax, Budget Fight into 2012 (Reuters). 19.09.2011 (<http://www.rocketnews.com/>).
7. *Clark L.* Ros-Lehtinen Vows Tough Oversight as House Foreign Affairs Chair. 8.12.2010 (<http://www.mcclatchydc.com/>).
8. *Cohen I.* Senators Show That Politics not Policy is Holding up START Treaty. 28.09.2010 (<http://articles.cnn.com/>).
9. *Fergus S.* «The Promise»: President Obama, Year One. By Jonathan Alter (Simon and Schuster). 21.06.2010 (<http://civilian-reader2.blogspot.com/>).
10. *Fletcher P.* Interview – House Can Toughen Obama Foreign Policy – Ros-Lehtinen (<http://thestar.com.my/>).

11. From Competition to Collaboration: Strengthening the U.S.-Russia Relationship. Hearing before the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives. 111-th Congress. 25.02.2009. Washington: GPO, 2009.
12. FY 2012 State and USAID Budget Request. Testimony, Hillary R. Clinton, Secretary of State. Opening Remarks before the House Foreign Affairs Committee. 1.03.2011 (<http://www.state.gov/>).
13. *Manning J.* Membership of the 112-th Congress: A Profile. 21.06.2011. CRS Report for Congress No. R41647. Washington: Congressional Research Service, 2011.
14. *Newport F.* In U.S. Majority Supports Ratification of START Treaty. 10.12.2010 (<http://www.gallup.com/>).
15. *Nichol J.* Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests. 13.06.2011. CRS Report for Congress, No. RL33407. Washington: Congressional Research Service, 2011.
16. Ros-Lehtinen: Russia's Human Rights Record Worsening, Overturn of Jackson-Vanik «Not an Option». U.S. House of Representatives. 07.07.2011 (<http://foreignaffairs.house.gov/>).
17. Senate Approves Nuclear Arms Pact. 22.12.2010 (<http://www.cnn.com/>).
18. Time to Pause the Reset: Defending U.S. Interests in the Face of Russian Aggression. Hearing before the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives. 112-th Congress, 1-st Session. 7.07.2011. Serial No. 112-47. Washington: GPO, 2011.