

ПОЗИЦИЯ ВАШИНГТОНА В ОТНОШЕНИИ СНГ В ПЕРИОД АДМИНИСТРАЦИИ ДЖ. БУША-СТАРШЕГО

E.V. Matsulevich

WASHINGTON'S POSITION REGARDING THE CIS DURING THE GEORGE W. BUSH ADMINISTRATION

DOI: 10.24412/cl-35952-2022-368-379

После победы в «холодной войне» США приступили к вовлечению новых независимых государств в орбиту своей внешней политики. В то же время политика Дж. Буша-ст. в отношении распада СССР, образования СНГ и открывающихся для Вашингтона возможностей была неоднозначной и подвергалась критике политиков и экспертов. Цель данного исследования – выявить позицию ведущих политических сил США в отношении СНГ в период администрации Дж. Буша-старшего.

Ключевые слова: США, постсоветское пространство, Содружество Независимых Государств, постсоветская интеграция, Дж. Буш-старший, новые независимые государства.

After the victory in the Cold War the United States began to involve the new independent states in the orbit of its foreign policy. At the same time, the policy of George W. Bush regarding the collapse of the USSR, the formation of the Commonwealth of Independent States and the opportunities opening up for the Washington was controversial and was criticized by politicians and experts. The purpose of this study is to reveal the position of the leading political forces of the United States regarding the CIS during the George W. Bush administration.

Keywords: the USA, the post-Soviet space, Commonwealth of Independent States, post-Soviet integration, George W. Bush, New Independent States.

Политическая ситуация на постсоветском пространстве воспринималась американцами как вакуум после августовских событий¹. По этой причине в начале 1990-х гг. процессы, связанные с распадом Советского Союза и созданием Содружества Независимых Государств (СНГ), администрацией президента рассматривались как открывающаяся возможность для интеграции бывших советских республик в демократическое сообщество², в содружество демократи-

¹ Shevtsova L. New Political Forces // August 1991: The attempted coup and its consequences. 1992. No. 3. P. 12.

² Statement by Press Secretary Fitzwater on Assistance to the Soviet Union and the Republics // George H. W. Bush Presidential Library & Museum. Dec. 12, 1991. URL: <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/3737> (дата обращения: 04.12.2021).

ческих наций («community of democratic nations»)³. Однако ряд исследователей склонны считать, что администрацией Дж. Буша-ст. не было выработано конкретной концепции внешней политики США, учитывающей распад Советского Союза и образование СНГ, что было связано с радикальным изменением международной обстановки и личностью президента. По оценке З. Бжезинского, Дж. Буш-ст. хоть и был опытным дипломатом, но не имел четкого плана действий в условиях после окончания «холодной войны»⁴. При этом именно президент контролировал ситуацию и принимал решения, опираясь на широкий круг консультантов, но не позволяя Совету национальной безопасности или Государственному департаменту диктовать условия⁵. Однако воспользоваться открывающейся возможностью после распада СССР, по замечанию З. Бжезинского, Дж. Буш-ст. не смог⁶, хотя США могли «разыграть партию» на «евразийской шахматной доске»: включить «среднюю часть» территории от Лиссабона до Владивостока (примерно границы постсоветского пространства) в «расширяющуюся орбиту Запада (где доминирует Америка)», не дать стать ей «активным единым целым» и/или «взять контроль над Югом», или «образовать союз с участием крупной восточной державы»⁷. По сути, ведущий американский стратег вступил против того, чтобы в этом регионе было создано неподконтрольное Соединенным Штатам интеграционное образование, что не было учтено американским руководством, признавшим СНГ.

На сегодняшний день вопрос о том, предвидели ли США окончание «холодной войны», вызывает полемику среди исследователей. Компромиссным вариантом видится утверждение, что ее завершение было ожидаемым для американцев, но в отдаленной перспективе, а не тогда, когда это произошло в 1991 г. Американский исследователь Дж. Э. Энджел (J. A. Engel) на основе анализа ма-

³ Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act of 1992 // Congress.gov. Oct. 24, 1992. URL: <https://www.congress.gov/102/statute/STATUTE-106/STATUTE-106-Pg3320.pdf> (дата обращения: 31.07.2021).

⁴ Бжезинский З., Скоукрофт Б. Второй шанс. Америка и мир. М., 2018. С. 16.

⁵ Там же. С. 46.

⁶ Там же. С. 46–47.

⁷ Бжезинский З. Великая шахматная доска. М., 2021. С. 49.

териалов Президентской библиотеки Дж. Буша-ст. пришел к заключению, что окончание «холодной войны» было неожиданностью для американского президента, который «сам не форсировал такие изменения», опасаясь возможной анархии в мировом порядке из-за события такого масштаба⁸. Поэтому США заняли позицию наблюдателя распада СССР и образования СНГ, дав понять Б.Н. Ельцину 13 декабря 1991 г., что Белый дом не желает вмешиваться в происходящие события («The American position is to let the democratic and reform leaders <...> to sort out these matters without the U.S. across the ocean involved <...> The U.S. will not make statements <...>»)⁹.

Такая отстраненность американского президента во многом была продиктована его окружением и исходила из того мнения, которое сформировалось еще в конце 1970-х гг. у представителей Государственного департамента, считавших, что в Советском Союзе сложилась крепкая единая мультиэтническая «советская нация», развалить которую США не в силах¹⁰. Учитывая это, З. Бжезинский на основе анализа мемуаров Дж. Буша-ст. пришел к выводу, что у американского президента и госсекретаря после окончания «холодной войны» существовали опасения по поводу последствий возможного коллапса прежнего советского центра в Москве¹¹. Это отразилось в неоднозначной речи Дж. Буша-ст. в августе 1991 г. в Киеве (прозвана журналистами «котлетой по-киевски»), в которой президент заявил, что «американцы не поддержат тех, кто стремится к независимости, при этом заменяя уходящую тиранию местным деспотизмом <...> не будут помогать тем, кто распространяет самоубийственный национализм, основанный на этнической ненависти»¹², что было интерпретировано как намерение Белого дома сохранить централизацию советского времени (на тот

⁸ Engel J.A. A Better World... but Don't Get Carried Away: The Foreign Policy of George H.W. Bush Twenty Years On // *Diplomatic History*. 2010. Vol. 34. No. 1. P. 27.

⁹ Telephone Conversation with President Boris Yeltsin of Russia // George Bush Presidential Library and Museum. Dec. 13, 1991. URL: <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1991-12-13--Yeltsin.pdf> (дата обращения: 21.11.2021).

¹⁰ Бжезинский З., Скоукрофт Б. Второй шанс. С. 57.

¹¹ Там же. С. 58.

¹² Там же. С. 57–58.

момент сам СССР)¹³. После распада Советского Союза эти настроения перешли в намерение поддержать Россию как центр СНГ.

Особое отношение к России, выделение ее среди других бывших советских республик было объективно вызвано тем, что именно с ее руководством обсуждались вопросы распада СССР и создания СНГ и именно она должна была стать гарантом безопасности в регионе. Этот вопрос (вывод советского оружия с территории новых независимых государств) был приоритетным для американского президента в беседе с Б. Ельциным 13 декабря 1991 г.¹⁴ По этой же причине для США одним из важных аспектов, который привлекал их внимание к созданию СНГ, был вопрос правопреемства обязательств СССР в международных соглашениях, касающихся вооружения¹⁵.

В связи с тем что именно вопрос безопасности играл первостепенную роль в отношении Дж. Буша-ст. к распаду СССР, Б.Н. Ельцин, когда извещал американского президента о сути СНГ, сделал акцент на Статью 6 договора о Содружестве, которая давала гарантию соблюдения странами-участницами международной безопасности и сокращения вооружений и расходов на оборону, намерения ликвидировать ядерное оружие и провести полное разоружение¹⁶. Самому Дж. Бушу-ст. «показалось, что положения этого соглашения звучали так, как будто они были специально сформулированы с учетом выдвинутых нами условий признания» (имеются в виду условия признания Украины, обозначенные ранее Дж. Бушем-ст. Л.М. Кравчуку)¹⁷. Таким образом, гарантия безопасности и разоружения региона являлась главным американским интересом, взамен чего Б.Н. Ельцин хотел признания России и СНГ, создание которого на обозначенных условиях было выгодно для США.

¹³ Там же. С. 58.

¹⁴ Telephone Conversation with President Boris Yeltsin of Russia // George Bush Presidential Library and Museum. Dec. 13, 1991. URL: <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1991-12-13--Yeltsin.pdf> (дата обращения: 21.11.2021).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Telcon with President Yeltsin of the Republic of Russia // George Bush Presidential Library and Museum. Dec. 8, 1991. URL: <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1991-12-08--Yeltsin.pdf> (дата обращения: 21.11.2021).

¹⁷ Буш Дж., Скоукрофт Б. Мир стал другим. М., 2004. С. 492.

Несмотря на активные контакты с Россией и фактическое одобрение Москвы как центра СНГ, позиция американского президента была осторожной в отношении Содружества, что было связано с настроениями общественности, которая чутко следила за военными вопросами, обсуждавшимися в его рамках (в частности, за вопросом создания единых вооруженных сил и нежеланием или колебанием ряда республик ставить свои войска под контроль Москвы¹⁸), и аналитиков, которые предупреждали, что в Евразии нельзя допустить возникновения лидирующего государства или объединения¹⁹. Настороженность в отношении СНГ была связана с непониманием сути и содержания постсоветской интеграции: «Содружество» – это лишь новое название СССР с его прежней системой управления, или нечто иное, а Советский Союз со своим режимом действительно пал? – вопрос, который обсуждали американские политики²⁰. Чтобы найти ответ и оценить происходящие процессы, Дж. Буш-ст. беседовал не только с Б.Н. Ельциным, но и с М.С. Горбачевым, а также следил за отношением отдельных бывших советских республик к интеграции в рамках СНГ через встречи с лидерами его стран-участниц. Для мониторинга ситуации в Содружестве в январе 1992 г. в структуре Пентагона началось создание Офиса славянского и евразийского анализа (Office of Slavic and Eurasian Analysis)²¹.

После распада Советского Союза на повестке дня стоял вопрос о признании не только Содружества Независимых Государств, но и бывших республик СССР. Позиция администрации президента сводилась к условной формуле «сначала реформы и ядерное разоружение – потом признание»²². В связи с этим первыми получили американскую поддержку те страны бывшего Советского

¹⁸ *Lockwood D.* Minsk Summit: CIS Military Disputes Continue // *Arms Control Today*. 1992. Vol. 22. No. 2. P. 22.

¹⁹ *Kaufman R.* A Paradigm for a Post-Postwar Order // *Naval War College Review*. 1991. Vol. 44. No. 1. P. 88.

²⁰ *Бжезинский З., Скоукрофт Б.* Второй шанс. С. 24.

²¹ *Watkins S.* CIA Creates Office to Focus on Developments in Former Soviet Union // *Inside the Pentagon*. 1992. Vol. 8. No. 2. P. 5.

²² The President's News Conference with Foreign Correspondents // George Bush Presidential Library and Museum. Dec. 19, 1991. URL: <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/3779> (дата обращения: 21.11.2021).

Союза, которые взяли на себя соответствующие обязательства²³. Однако в адрес президента поступала критика со стороны Конгресса, которая была обусловлена иным видением того, как Соединенным Штатам следует участвовать в судьбе постсоветского региона. С такой критикой 5 января 1993 г. выступил лидер республиканского большинства в Сенате Доул (Dole), обвинив прежнего госсекретаря Дж. Бейкера (J. Baker) в чересчур поспешном признании легитимности режимов в бывших советских республиках²⁴. Если для Дж. Буша-ст. главным было добиться гарантий безопасности, то Конгресс хотел видеть реальные шаги правительств новых независимых государств к реформам и разоружению, а не ограничиваться их заверениями. Его представители настаивали на том, что необходимо включить бывшие советские республики в так называемый «мир западных демократий», уделяя большее внимание, нежели президент, проведению реформ. Госсекретарь при Дж. Буше-мл. Кондолиза Райс обозначила, почему было важно оказать помощь этим странам для их реформирования. По ее мнению, начатая в 1990-е гг. демократизация новых независимых государств позволяет говорить о законности интересов США на постсоветском пространстве²⁵. Таким образом, через содействие реформам в бывших республиках СССР Соединенные Штаты должны были закрепиться в регионе.

Придавая особое значение реформированию постсоветского пространства, Конгресс США в 1993 г. принял Акт о реформах в формирующихся новых демократиях, поддержке и помощи в улучшении партнерских отношений с Россией, Украиной и другими новыми независимыми государствами бывшего Советского Союза (An Act for reform in emerging new democracies and support and help for improved partnership with Russia, Ukraine, and other new independent states

²³ Address to the Nation on the Commonwealth of Independent States // George H. W. Bush Presidential Library & Museum. Dec. 25, 1991. URL: <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/3791> (дата обращения: 04.12.2021).

²⁴ Congressional Record. Proceedings and Debates of the 103rd Congress, First session // Congress.gov. Jan. 5, 1993. URL: <https://www.congress.gov/103/crecb/1993/01/05/GPO-CRECB-1993-pt1-1.pdf> (дата обращения: 11.11.2021).

²⁵ Доброхотов Л. Н. Политика США на постсоветском пространстве: вчера и сегодня // БЕ-РЕГИНЯ.777.СОВА. 2011. № 4 (11). С. 72.

of the former Soviet Union), или «Акт о дружбе» («FRIENDSHIP Act»)²⁶. Президент США должен был информировать Конгресс о российских военных операциях за пределами границ РФ, особенно в отношении бывших советских республик и стран Балтии, в т.ч. о прямой или косвенной поддержке сторон в конфликтах на постсоветском пространстве²⁷. Кроме того, анализу американских структур должны были подвергаться стратегические цели России в отношении бывших советских республик, т.е. в т.ч. и действия в рамках СНГ, а также военная доктрина, принятая Б.Н. Ельциным 2 ноября 1993 г., особенно ее значение для российской политики в отношении государств бывшего Советского Союза и стран Балтии²⁸. Такой курс отвечал первому из двух основных шагов, выдвинутых З. Бжезинским, для предотвращения появления потенциального соперника США в Евразии: выявить ключевое государство с высоким потенциалом развития и «разгадать центральные внешнеполитические цели политической элиты» этой страны²⁹. Таким образом, Россия воспринималась Конгрессом аналогично позиции президента как наиболее сильное государство на постсоветском пространстве, но вызывающее беспокойство своей внешней политикой в случае ее активизации. Взаимодействие России со странами СНГ не должно было противоречить интересам США.

Несмотря на стремление Конгресса активизировать американскую политику на постсоветском пространстве и провести его демократизацию, реальные действия как конгрессменов, так и президента, а также концептуальное оформление американского подхода к СНГ и постсоветскому пространству сдержива-

²⁶ An Act for Reform in Emerging New Democracies and Support and Help for Improved Partnership with Russia, Ukraine, and Other New Independent States of the Former Soviet Union («FRIENDSHIP Act») // Congress.gov. Dec. 17, 1993. URL: <https://www.congress.gov/103/statute/STATUTE-107/STATUTE-107-Pg2317.pdf> (дата обращения: 11.11.2021).

²⁷ An Act to authorize appropriations for the Department of State, the United States Information Agency, and related agencies, and for other purposes («Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995») // Congress.gov. Apr. 30, 1994. URL: <https://www.congress.gov/103/statute/STATUTE-108/STATUTE-108-Pg382.pdf> (дата обращения: 11.11.2021).

²⁸ Ibid.

²⁹ Бжезинский З. Великая шахматная доска. М., 2021. С. 54.

ла дискуссия по поводу объема финансирования внешнеполитических нужд, продиктованная позицией общественности. Еще на грани заката СССР и окончания «холодной войны» для простых американцев более актуальными стали иные проблемы, нежели внешнеполитические. Учитывая настроения общественности и социально-экономические проблемы, конгрессмены выразили желание сократить внешние расходы и перераспределить их на удовлетворение внутренних потребностей страны³⁰. В идеологическом плане на этом фоне начался спор о необходимости сменить «политику сдерживания» на «политику изоляционизма», т.е. отдавать приоритет решению внутренних проблем, в т.ч. сократить американское присутствие на территории других государств³¹. 5 января 1993 г. член Палаты представителей демократ С. Гейденсон (Sam Gejdenson) выступил с предложением по уменьшению оборонных расходов³². В связи с этим Дж. Буш-ст. не мог получить одобрения на глобальное вмешательство в дела постсоветского региона. Кроме того, в последующие годы этот вопрос перерос в дискуссию об его объеме и о том, необходимо ли оно вообще.

Среди американских экспертов не столь остро разворачивалась дискуссия по поводу объема денежной помощи странам бывшего Советского Союза, однако выдвигались идеи, реализация которых должна была разделить финансовое бремя США с ведущими странами мира (в первую очередь с Европейским экономическим сообществом, с 1993 г. – Европейским союзом)³³, а также способствовать проведению в бывших советских республиках реформ для быстрого восстановления экономики за счет собственных ресурсов (например, включить эти страны в программы Генерального соглашения по тарифам и торговле по поддержке сельского хозяйства с целью развить в них

³⁰ Congressional Record. Proceedings and Debates of the 103rd Congress, First session // Congress.gov. Jan. 5, 1993. URL: <https://www.congress.gov/103/crecb/1993/01/05/GPO-CRECB-1993-pt1-1.pdf> (дата обращения: 11.11.2021).

³¹ Kaufman R. A Paradigm for a Post-Postwar Order. P. 83.

³² Congressional Record. Proceedings and debates of the 103rd Congress, First session. Jan. 5, 1993.

³³ Hamilton L. A Democrat Looks at Foreign Policy // Foreign Affairs. 1992. Vol. 71. No. 3. P. 43.

фермерский путь³⁴). Такая позиция отвечала на критику со стороны европейских государств, в частности Франции, которая считала, что США не могут взять на себя роль лидера-помощника в силу своих внутренних экономических проблем³⁵. По сути, ряд американских экспертов предлагал удовлетворить амбиции европейских лидеров по усилению их роли в международных делах, взамен чего снизить расходы США, не упустив регион полностью.

Представители ведущих американских неправительственных организаций акцентировали внимание на том, что новые независимые государства необходимо поддерживать финансово, но сделать это нужно более эффективно, чем предлагает руководство США. В 1992 г. представители Фонда Сороса предложили не распределять государственные деньги через официальные структуры Соединенных Штатов в ведомства стран-получателей (т.е. не напрямую гражданам), а выделять через Международный валютный фонд по 10 млрд долларов в год наличными в твердой валюте в качестве социальных пособий непосредственно безработным и малоимущим в России, однако при условии успешного создания единого рынка между бывшими советскими государствами³⁶. Таким образом, Фонд, по сути, выступил сторонником развития и укрепления СНГ в качестве интеграционного объединения в экономической сфере с центром в Москве.

В конце своего президентского срока Дж. Буш-ст. принял Стратегию национальной безопасности, которая отражала то, как Белый дом с учетом мнения ведущих политических сил страны к этому времени воспринял ситуацию в постсоветском регионе. Американские и российские исследователи

³⁴ Ibid.

³⁵ The President's News Conference // George H. W. Bush Presidential Library & Museum. Jan. 22, 1992. URL: <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/3863> (дата обращения: 04.12.2021).

³⁶ *Soros G. A Cold-Cash Winter Proposal for Russia* // GeorgeSoros.com. Nov. 12, 1992. URL: <https://www.georgesoros.com/1992/11/12/a-cold-cash-winter-proposal-for-russia/> (дата обращения: 21.11.2021); *Soros G. A Social Safety Net for Russia* // GeorgeSoros.com. Jan. 4, 1993. URL: <https://www.georgesoros.com/1993/01/04/a-social-safety-net-for-russia/> (дата обращения: 21.11.2021).

сходятся во мнении, что Вашингтон был не готов отказаться от биполярной системы международных отношений в своей внешнеполитической стратегии³⁷. Американский исследователь Б. Шварц (B. Schwarz) оценивает общий подход американского руководства, Пентагона и Государственного департамента к новой Стратегии национальной безопасности как стремление «сохранить статус-кво»³⁸, имея в виду перенос дискурса и установок, используемых ранее в отношении Советского Союза, на новые независимые государства. Действительно для Стратегии национальной безопасности 1993 г. характерно восприятие этих стран в тесной привязке к их советскому прошлому. Кроме того, Дж. Буш-ст. перенял подход Р. Рейгана, использовавшего стратегию «распространения демократии» как средство «вытеснения коммунистической идеологии и утверждения американского влияния» в мире³⁹. Несмотря на то что Соединенные Штаты позиционировали себя в качестве победителя в «холодной войне» и подчеркивали, что главный их враг потерпел поражение, неизменным остался главный подход США – оперирование к образу врага при оценке ситуации на постсоветском пространстве: бывшие советские республики могут нести угрозу национальной безопасности и интересам США, если будут развиваться по недемократическому (непроамериканскому) пути.

В целом, Белый дом исходил из позиции американского лидерства в мире как гарантии стабильности, безопасности и демократичности мирового порядка («the United States remains the nation whose strength and leadership are essential to a stable and democratic world order»)⁴⁰. Именно поэтому США

³⁷ Журбей Е. В. Внешняя политика и внешнеполитический процесс администрации Дж. Буша-старшего // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2010. № 4(15). С. 104; Schwarz B. C. The Arcana of Empire and the Dilemma of American National Security // Salmagundi. 1994. No. 101/102. P. 182; Белевцева С. Н. Стратегия «Распространения демократии» как механизм достижения американских внешнеполитических целей (конец 1980-х – первая половина 1990-х гг.) // Самарский научный вестник. 2019. № 1(26). С. 208.

³⁸ Schwarz B. C. The Arcana of Empire... P. 182.

³⁹ Белевцева С. Н. Стратегия «Распространения демократии»... С. 208.

⁴⁰ Там же.

должны были «помочь» постсоветским государствам перейти к демократии, оставляя за собой роль советника в этом процессе. Сам регион рассматривался Соединенными Штатами как потенциальная угроза национальным интересам в случае его развития по недемократическому пути. Экономические и политические реформы на постсоветском пространстве должны были составить приоритет внешнеполитической деятельности США⁴¹. Особое значение должна была иметь миссия США по ликвидации угрозы распространения оружия, в частности ядерного, и секретных технологий его производства. С повестки дня не уходила также потенциальная возможность возникновения новых региональных конфликтов, что несло угрозу для распространения американского влияния в зоне своих интересов, защита которой объявлялась миссией США⁴². Тем самым в Стратегию национальной безопасности, основополагающий документ внешней политики, были заложены компромиссные подходы, отвечающие видению ситуации Белым домом, Конгрессом, неправительственными организациями и общественностью. Однако ее запоздалое принятие свидетельствует об отсутствии конкретного плана действий и однозначных оценок событий на постсоветском пространстве.

Таким образом, деятельность США в постсоветском регионе была направлена на демократизацию новых независимых государств и обеспечение стабильности и безопасности. В начале 1990-х гг. второй фактор волновал администрацию президента больше всего, в то время как Конгресс и неправительственные организации обратили большее внимание на необходимость реформ в бывших республиках СССР. Включение стран постсоветского пространства в «мир демократии» отвечало цели расширить американскую сферу влияния. «Жизненно важным интересом» США было недопущение возрождения в какой-либо форме новой сверхдержавы или мощного ли-

⁴¹ National Security Strategy of the United States // National Security Strategy Archive. Jan. 1, 1993. URL: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1993.pdf> (дата обращения: 08.05.2021).

⁴² Ibid.

дера в Евразии, однако администрация Дж. Буша-ст. и ведущие политические силы страны отдавали России ключевую роль в консолидации постсоветского пространства через СНГ, стремясь сделать Москву «локомотивом» демократизации региона. Сдерживающим фактором активного участия американцев в делах региона и использования открывающихся после распада СССР возможностей были социально-экономические проблемы внутри Соединенных Штатов, которые тормозили механизм принятия решения на уровне Конгресса и влияли на политику президента.