

Е. В. Мацулевич

Республиканский институт высшей школы, Минск

E. Matsulevich

National Institute for Higher Education, Minsk

УДК 327(73+47+57)“1990/1999”

ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИКИ США В ОТНОШЕНИИ ПОСТСОВЕТСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ В 1990-Е ГГ.

THE EVOLUTION OF US POLICY TOWARDS POST-SOVIET INTEGRATION IN THE 1990S.

Победа США в Холодной войне наделила их статусом единственной сверхдержавы, но вызвала внутреннюю нестабильность и кризис внешнеполитической стратегии в условиях новых вызовов. Постсоветское пространство вошло в зону американских интересов, в связи с чем Вашингтону следовало уделить внимание интеграционным процессом в регионе. В статье проанализированы факторы, влияющие на позицию ведущих политических сил страны и политику Белого дома в отношении постсоветской интеграции при Дж. Буша-ст. и У. Клинтоне.

Ключевые слова: США; постсоветское пространство; новые независимые государства; постсоветская интеграция; Дж. Буш-ст.; У. Клинтон.

The US victory in the Cold War endowed them with the status of the only superpower, but led to internal instability and crisis of the foreign policy strategy in the face of new challenges. The post-Soviet space became the zone of American interests, in connection with which Washington should have paid attention to the integration process in the region. The article analyzes the factors influencing the position of the country's leading political forces and Washington's policy towards post-Soviet integration under George H. W. Bush and W. J. Clinton.

Keywords: The USA; the post-Soviet space; New Independent States; post-Soviet integration, George H. W. Bush, W. J. Clinton.

После окончания Холодной войны постсоветское пространство было объявлено «жизненно важной» зоной американских интересов. Перед Вашингтоном открылась уникальная возможность установить новый мировой порядок («мир по-американски») через пропаганду демократии и насаждение западных ценностей. Однако ряд новых внешнеполитических вызовов потребовал выработки позиции по таким вопросам, как межэтнические конфликты, угроза терроризма, экономический кризис бывших республик СССР, несущий угроза для мировой экономической системы. Постсоветская интеграция, которая началась с образования Содружества независимых государств (СНГ), должна была отвечать американским интересам. Цель исследования – проследить эволюцию политики США в отношении постсоветской интеграции в 1990-е гг.

Ряд открывающихся после окончания Холодной войны возможностей на международной арене Соединенными Штатами был утерян, а реализация намерения установить новый мировой порядок затянулась. Причиной большинство исследователей склонны считать отсутствие длительное время у администрации Дж. Буша-ст. концепции внешней политики, учитывающей новые геополитические условия. До 1993 г. сохранялась Стратегия национальной безопасности, обнародованная 1 августа 1991 г., которая потеряла свою актуальность в условиях новой расстановки политических сил в мире.

На сегодняшний день остается дискуссионным вопрос о том, было ли окончание Холодной войны предсказуемым для США. Наиболее обоснована точка зрения, что ее завершение было ожидаемым для американцев, но в отдаленной перспективе. Такой тезис подтверждает поведение Дж. Буша-ст, который «сам не форсировал такие изменения», опасаясь возможной анархии в мировом порядке из-за столь глобального события [1, р. 27]. Поэтому президент США занял позицию наблюдателя распада СССР и образования Содружества независимых государств, обозначив Б. Ельцину 13 декабря 1991 г., что Белый дом не желает вмешиваться в происходящие события [2, р. 2, 3]. Отстраненная позиция была обусловлена опасениями последствий коллапса прежнего советского центра в Москве [3, с. 58]. Чтобы американский президент поддержал постсоветскую интеграцию, Б. Ельцин, извещая Дж. Буша-ст. о создании СНГ, сделал акцент на Статью 6 договора о Содружестве, которая удовлетворяла первостепенные интересы Белого дома, давая гарантию соблюдения странами-участницами требований международной безопасности и сокращения вооружения и расходов на оборону, намерение ликвидировать ядерное оружие и провести полное разоружение [4, р. 3]. Таким образом, создание СНГ на обозначенных условиях и признание лидирующей роли России в нем было выгодно для Соединенных Штатов. В то же время настороженность в отношении Содружества была продиктована непониманием сути и содержания этого интеграционного объединения [3, с. 24].

Политика Дж. Буша-ст. подвергалась критике со стороны Конгресса, который хотел видеть реальные шаги правительств новых независимых государств (ННГ) к реформам и разоружению, а не ограничиваться их заявлениями. В сторону президента и госсекретаря выступили в том числе однопартийцы с обвинением в поспешности удовлетворения потребности некоторых стран бывшего СССР в признании [5, р. 12]. Также Конгресс уделял больше внимания проведению демократизации постсоветского региона. Почему было важно оказать помощь этим странам для их реформирования обозначила госсекретарь при Дж. Буше-мл. Кондолиза Райс, по мнению которой, начатая в 1990-е гг. демократизация ННГ позволяет говорить о законности интересов США на постсоветском пространстве [6, с. 72]. Таким

образом, через содействие реформам в бывших республиках СССР Соединенные Штаты должны были закрепиться в регионе.

Несмотря на стремление Конгресса активизировать американскую политику на постсоветском пространстве через оказание материальной помощи новым независимым государствам, реальные действия как конгрессменов, так и президента, а также концептуальное оформление подхода к СНГ и постсоветскому пространству сдерживала дискуссия по поводу объема финансирования внешнеполитических нужд, продиктованная позицией общественности, для которой главной проблемой был экономический кризис в стране. В идеологическом плане на этом фоне начался спор о необходимости сменить «политику сдерживания» на «политику изоляционизма», т. е. отдавать приоритет решению внутренних проблем. Учитывая настроения общественности и социально-экономические проблемы, конгрессмены выразили желание сократить внешние расходы и перераспределить их на удовлетворение внутренних потребностей страны [5, p. 236].

Среди американских экспертов не столь остро разворачивалась дискуссия по поводу объема финансовой помощи ННГ, однако выдвигались идеи, которые должны были разделить финансовое бремя Вашингтона с ведущими странами мира, а также способствовать проведению в бывших советских республиках реформ для быстрой нормализации экономики за счет собственных ресурсов. 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. Неправительственные организации (НПО) также акцентировали внимание на том, что Соединенным Штатам необходимо поддерживать финансово ННГ, но сделать это более эффективно, чем предлагает Конгресс и государственные структуры, а также нужно стимулировать создание единого рынка между бывшими советскими государствами [7; 8]. Таким образом, НПО выступили сторонниками развития и укрепления экономической постсоветской интеграции.

В конце своего президентского срока Дж. Буш-ст. принял новую Стратегию национальной безопасности, которая отражает то, как Белый дом к этому времени воспринял ситуацию в постсоветском регионе. Несмотря на то, что было закреплено намерение оказать помощь бывшим республикам СССР, провести их демократизацию, американские и российские исследователи сходятся во мнении, что Вашингтон был не готов отказаться от бипольной системы международных отношений в своей внешнеполитической стратегии. Подход первой администрации У. Клинтона к международным делам основывался на таких же позициях, однако отдельные пункты и общие подходы получили свое дальнейшее развитие.

Стратегический курс 42-го президента США в отношении постсоветского пространства и в целом внешней политики начал оформляться во вре-

мя предвыборной гонки. Главный упор У. Клинтон сделал на решение социальных и экономических проблем, которые волновали избирателей больше всего [9, р. 2], пытаясь выработать идейные основы той стратегии внешней политики, которая удовлетворила бы общественность и не вредила бы американским интересам, связанным с необходимостью не потерять постсоветское пространство из виду и включить его в сферу своего влияния.

После инаугурации У. Клинтон столкнулся с той же проблемой, что и Дж. Буш-ст. в годы своего президентства: в Конгрессе продолжались дебаты на тему финансирования внешней политики, оборонных расходов и объема помощи ННГ. За дальнейшее сокращение военных расходов выступали республиканцы, что считали неблагоприятным демократы (партия, к которой принадлежал президент) [10, р. 7129]. У. Клинтон старался занять компромиссную позицию, выдвинув свой план уменьшения финансирования армии, что не удовлетворяло ни одну из сторон [11]. Американское экспертное сообщество в ответ на такую политику обвиняло У. Клинтона в медлительности и недостатке действий в отношении постсоветского пространства и особенно России [12, р. 54].

Если администрация Дж. Буша-ст. хотела видеть Россию центром СНГ, чтобы избежать хаоса и мелких конфликтов на постсоветском пространстве, то при новой администрации отношение к ней и ее центрообразующей роли в СНГ изменилось. Сохранение российских войск в ряде ННГ, их участие в миротворческих миссиях, активизация российско-белорусской интеграции, победа пророссийских кандидатов в президенты в Беларуси и Украине, а также появление в российском политическом дискурсе идеи евразийства, что для американцев означало стремление отойти от вестернизации и модернизации по западному образцу [13, р. 9–10, 13], вели к тому, что в Конгрессе распространилось видение состояния бывших советских республик как зависимых от Москвы, несмотря на стремление присоединиться к западным структурам [14, р. 543]. Как следствие начался поиск иных средств консолидации стран региона, которые не вели бы их к зависимости от России, а способствовали бы включению в «мир демократий», а также чаще стали подниматься вопросы о присоединении этих стран к западным структурам. При администрациях У. Клинтона бывшие республики СССР перестали рассматриваться как единый регион, объединенный советским прошлым, и в начале XXI в. должны были быть интегрированы в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Совет Европы, Североатлантический Альянс (НАТО), Европейский союз [15, р. 45]. С СНГ предлагалось наладить сотрудничество, отвечающее американским интересам: например, консолидировать усилия по борьбе с терроризмом [16, р. 4174]. Главной причиной, по которой Содружество нельзя было изолировать от взаимодействия с американцами в период первой администрации У. Клинтона, являлся фактор нахождения ядерного оружия на территории

бывших республик СССР и вопрос обновления советской договорной базы в сфере контроля над вооружениями.

По мере непредсказуемости российской внешней политики в Конгрессе против программы помощи Российской Федерации выступили обе партии [17]. Начался поиск более эффективных механизмов поддержки новых независимых государств. Звучали предложения, которые обращали внимание на наличие и возможную экономическую выгоду для Соединенных Штатов интеграционных объединений на постсоветском пространстве [18, р. 6536]. Кроме того, Палата представителей настаивала на заключении бартерных соглашений («barter agreements») и гарантий возмещения американской помощи в течении 7 лет, в том числе поставками природных ресурсов. Против такого предложения выступили демократы [19, р. 12993]. Межпартийные разногласия тормозили принятие окончательного решения и выработку подхода к постсоветскому пространству в то время, как ведущие НПО критиковали государственный механизм оказания помощи [17; 20].

Второй президентский срок У. Клинтона отличался большей вовлеченностью во внешнюю политику и ее активностью. Такой переход ярко выразился, как отметил Конгресс, в смене безразличной позиции У. Клинтона к расширению НАТО на активную поддержку этого процесса. Большинство политиков обосновывали необходимость расширить Североатлантический Альянс российской угрозой, связанной с активной политикой этого государства в отношении соседей, углублением российско-белорусской интеграции, появлением в российском политическом дискурсе идеи евразийства. Фонд «Наследие» отмечал, что «Соединенным Штатам и их союзникам необходимо распространить спасательный круг безопасности и политического сотрудничества на Украину, страны Балтии, а также страны Кавказа и Центральной Азии» [21], т. е. расширить НАТО до границ Российской Федерации. Конгрессмены понимали, что такая политика – вызов внешнеполитической стратегии Москвы, поэтому вопрос о судьбе Североатлантического Альянса вызвал споры как внутри республиканцев, так и внутри демократов, что оценивалось как «симптом национальной неразберихи» («symptom of national confusion») [22, р. 1]. Осложнялась такая позиция еще и тем, что руководство США видело в России ключевой элемент при осуществлении американской миссии в постсоветском регионе, фактор, который влияет на все постсоветские государства [23, р. 19; 24, р. (26)]. Именно поэтому установление и углубление отношений РФ с НАТО стало отдельной задачей [24, р. 25]. Такое сотрудничество способствовало бы включению в американскую сферу влияния бывших советских республик друг за другом вслед за Россией.

В связи с тем, что Вашингтон не был заинтересован в конфронтации с Москвой, негативная оценка углубления российско-белорусской интеграции строилась на осуждении действий белорусской стороны. Конгресс

поддержал замечание администрации У. Клинтона о том, что этот процесс вызывает сомнения в своей законности, т.к. в Беларуси есть проблемы с демократией и воля народа там не учитывается [25, р. E1599]. В то же время НПО видели ситуацию по-другому и оценивали как неприемлемые действия российской стороны: в силу неоговоренности ряда моментов в деятельности и механизме Союза Беларуси и России ситуация воспринималась как лишение белорусской стороны права голоса в этом объединении [26, р. 3]. Таким образом, американские политики имели общую позицию в отношении появления на постсоветском пространстве новых, более основательных и не проамериканских интеграционных проектов, хоть и расходились в обосновании своих оценок.

Несмотря на то, что интеграционные процессы на постсоветском пространстве не отвечали интересам США, остановить их американцы не могли. Ведущий аналитический центр мира – Центр стратегических и международных исследований США (CSIS), видя причиной постсоветской интеграции под эгидой России экономические проблемы стран-участниц, чтобы ее избежать, предложил выделять больше финансов соседям РФ и поощрять тенденцию переместить интеграционные проекты на постсоветском пространстве в экономическую плоскость («естественная интеграция» в противовес «политической реинтеграции» в новый Советский Союз [26, р. 1]). Рассмотрение новых путей государственной политики стало актуальным после того, как в 1999 г. администрация У. Клинтона подорвала свой авторитет скандалом о российских аферах деньгами, полученными в качестве американской помощи [27]. Но в условиях начала предвыборной гонки как демократы, так и республиканцы отдали приоритет решению иных вопросов, волнующих избирателей.

Таким образом, постсоветская интеграция должна была отвечать декларируемым приоритетами внешней политики Вашингтона – распространению демократии и обеспечению стабильности и безопасности в мире. Образование СНГ соответствовало этим целям и было выгодным для США. Несмотря на то, что «жизненно важным интересом» для США было недопущение возрождения в какой-либо форме новой сверхдержавы, администрация Дж. Буша-ст. и ведущие политические силы страны отдавали России ключевое значение в консолидации постсоветского региона через СНГ, стремясь сделать Москву «локомотивом» демократизации региона. В годы президентства У. Клинтона по мере активизации политики России в отношении соседних государств появление новых, более основательных и не проамериканских интеграционных проектов в регионе стало неприемлемым для американцев.

При формировании политики США в отношении постсоветской интеграции Белый дом должен был учитывать позицию Конгресса, ведущих политических экспертов и аналитиков (неправительственные организации),

позицию общественности. В условиях, когда избирателей волновала неблагоприятная экономическая и социальная обстановка в стране, внешнеполитические вопросы Дж. Буш-ст. и У. Клинтон не ставили в приоритет своей деятельности. Более активная политика в отношении постсоветского пространства характерна для второго президентского срока У. Клинтона, что выразилось в поддержке расширения НАТО и, таким образом, пересмотре российской и западной сфер влияния, в том числе в постсоветском регионе и зоне СНГ.

Инструментом включения постсоветского пространства в сферу влияния США выступали инвестиции на проведение демократических реформ в этих странах и их разоружение. Вопрос об объеме финансирования внешнеполитических нужд страны, борьба сторонников интервенционализма и изоляционизма, межпартийные разногласия, конфликт президента и Конгресса, развивающийся на фоне выбора главного пункта в построении отношений с новыми независимыми государствами (проблема безопасности или демократических реформ) при Дж. Буше-ст., а при У. Клинтоне – на фоне вопроса о приоритете внутренней политики над внешней тормозили принятие окончательного стратегического курса США, выработку подхода к постсоветскому пространству и интеграционным процессам в регионе. Неправительственные организации настаивали на пересмотре государственной политики в отношении новых независимых государств, обращали внимание на выгоду для США постсоветской интеграции в экономической сфере.

Исследование выполнено в рамках ГПНИ «Общество и гуманитарная безопасность белорусского государства», подпрограммы «История» по заданию 12.1.06. Тема НИР «Западный вектор внешней политики Республики Беларусь и Российской Федерации в условиях геополитической трансформации современного миропорядка» (науч. рук. – к.и.н., доц. А. П. Косов).

Список использованных источников

1. Engel, J. A. A Better World... but Don't Get Carried Away: The Foreign Policy of George H. W. Bush Twenty Years On / J. A. Engel // *Diplomatic History*. – 2010. – Vol. 34, № 1. – P. 25–46.
2. Telephone Conversation with President Boris Yeltsin of Russia [Electronic resource] // George Bush Presidential Library and Museum. – 1991. – December 13. – Mode of access: <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1991-12-13--Yeltsin.pdf>. – Date of access: 21.11.2021.
3. Бжезинский, З. Второй шанс. Америка и мир: сборник / З. Бжезинский, Б. Скоукрофт; пер. с англ. О. Колесникова, И. Добровольского. – М.: АСТ, 2018. – 448 с.
4. Telcon with President Yeltsin of the Republic of Russia [Electronic resource] // George Bush Presidential Library and Museum. – 1991. – December 8. – Mode of access: <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1991-12-08--Yeltsin.pdf>. – Date of access: 21.11.2021.

5. Congressional Record. Proceedings and debates of the 103d Congress, First session // Congress.gov. – 1993. – January 5. – Mode of access: <https://www.congress.gov/103/crecb/1993/01/05/GPO-CRECB-1993-pt1-1.pdf>. – Date of access: 11.11.2021.
6. Доброхотов, Л. Н. Политика США на постсоветском пространстве: вчера и сегодня / Л. Н. Доброхотов // БЕРЕГИНЯ.777.СОВА. – 2011. – № 4 (11). – С. 64–75.
7. Soros, G. A Cold-Cash Winter Proposal for Russia [Electronic resource] / G. Soros // GeorgeSoros.com. – 1992. – November 12. – Mode of access: <https://www.georgesoros.com/1992/11/12/a-cold-cash-winter-proposal-for-russia/>. – Date of access: 21.11.2021.
8. Soros, G. A Social Safety Net for Russia [Electronic resource] / G. Soros // GeorgeSoros.com. – 1993. – January 4. – Mode of access: <https://www.georgesoros.com/1993/01/04/a-social-safety-net-for-russia/>. – Date of access: 21.11.2021.
9. Ornstein, N. Foreign Policy and the 1992 Election / N. Ornstein // Foreign Affairs. – 1992. – Vol. 71, № 3. – P. 1–16.
10. Congressional Record – Senate [Electronic resource] // Congress.gov. – 1993. – March 31. – Mode of access: <https://www.congress.gov/103/crecb/1993/03/31/GPO-CRECB-1993-pt5-7-2.pdf>. – Date of access: 26.11.2021.
11. Kagan, R. Don't Cut Defense [Electronic resource] / R. Kagan // Carnegie Endowment for International Peace. – 1997. – May 12. – Mode of access: <https://carnegieendowment.org/1997/05/12/don-t-cut-defense-pub-264>. – Date of access: 29.11.2021.
12. Mroz, J. Russia and Eastern Europe: Will the West Let Them Fail? / J. Mroz // Foreign Affairs. – 1992/1993. – Vol. 72, № 1. – P. 44–57.
13. Clover, Ch. Dreams of the Eurasian Heartland: The Reemergence of Geopolitics / Ch. Clover // Foreign Affairs. – 1999. – Vol. 78, № 2. – P. 9–13.
14. Congressional Record – Senate [Electronic resource] // Congress.gov. – 1993. – January 21. – Mode of access: <https://www.congress.gov/103/crecb/1993/01/21/GPO-CRECB-1993-pt1-5-2.pdf>. – Date of access: 11.11.2021.
15. A National Security Strategy for A Global Age [Electronic resource] // National Security Strategy Archive. – 2000. – December. – Mode of access: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2001.pdf>. – Date of access: 10.05.2021.
16. Congressional Record – House [Electronic resource] // Congress.gov. – 1993. – March 4. – Mode of access: <https://www.congress.gov/103/crecb/1993/03/04/GPO-CRECB-1993-pt3-9-1.pdf>. – Date of access: 29.11.2021.
17. Cohen, A. Aid to Russia: Yes, But Needs Reform [Electronic resource] / A. Cohen // The Heritage Foundation. – Mode of access: <https://www.heritage.org/europe/report/aid-russia-yes-needs-reform>. – Date of access: 21.11.2021.
18. Extensions of Remarks [Electronic resource] // Congress.gov. – 1993. – March 25. – Mode of access: <https://www.congress.gov/103/crecb/1993/03/25/GPO-CRECB-1993-pt5-3-3.pdf>. – Date of access: 20.11.2021.
19. Congressional Record – House [Electronic resource] // Congress.gov. – 1993. – June 16. – Mode of access: <https://www.congress.gov/103/crecb/1993/06/16/GPO-CRECB-1993-pt9-8-2.pdf>. – Date of access: 31.01.2022.

20. *Carothers, T.* Aiding Post-Communist Societies: A Better Way? [Electronic resource] / T. Carothers // Carnegie Endowment for International Peace. – 1996. – October 10. – Mode of access: <https://carnegieendowment.org/1996/10/10/aiding-post-communist-societies-better-way-pub-153>. – Date of access: 28.12.2021.

21. *Volk, Y.* Russia's Union with Belarus: Expensive and Troubling [Electronic resource] / Y. Volk, A. Cohen, E. Volk // The Heritage Foundation. – 1997. – April 4. – Mode of access: <https://www.heritage.org/europe/report/russias-union-belarus-expensive-and-troubling>. – Date of access: 30.11.2021.

22. Statement by the Honorable Fred C. Ikle before the Committee on National Security' U.S. House of Representatives [Electronic resource] // CSIS. – 1997. – July 17. – Mode of access: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/attachments/ts970719_ikle.pdf. – Date of access: 26.12.2021.

23. A National Security Strategy of Engagement and Enlargement [Electronic resource] // National Security Strategy Archive. – 1994. – July. – Mode of access: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1994.pdf>. – Date of access: 09.05.2021.

24. A National Security Strategy for A New Century [Electronic resource] // National Security Strategy Archive. – 1997. – May. – Mode of access: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1997.pdf>. – Date of access: 10.05.2021.

25. Congressional Record. Proceedings and debates of the 106th Congress, First session [Electronic resource] // Congress.gov. – 1999. – July 20. – Mode of access: <https://www.congress.gov/106/crec/1999/07/20/CREC-1999-07-20.pdf>. – Date of access: 13.12.2021.

26. *Hale, H.* Russia's Fiscal Veto on CIS Integration Russia's Fiscal Veto on CIS Integration [PONARS Policy Memo 15] [Electronic resource] / H. Hale // CSIS. – 1997. – October. – Mode of access: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/pm_0015.pdf. – Date of access: 02.12.2021.

27. *Cohen, A.* Russian Money Laundering: Questions Congress Should Ask [Electronic resource] / A. Cohen // The Heritage Foundation. – 1999. – September 22. – Mode of access: <https://www.heritage.org/europe/report/russian-money-laundering-questions-congress-should-ask>. – Date of access: 30.11.2021.

(Дата подачи: 09.02.2022 г.)