

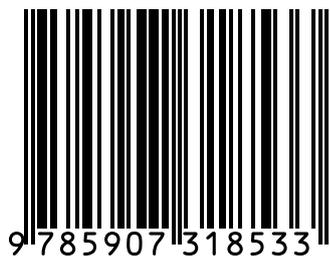


Роман взросления: внешняя политика как формирующий опыт для новых государств Евразии

Андрей Сушенцов,
Николай Силаев

Данный текст отражает личное мнение автора или группы авторов, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

ISBN 978-5-907318-53-3



© Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», 2022

Российская Федерация, 127051, Москва,
улица Цветной бульвар, дом 16/1

Международный дискуссионный клуб «Валдай» и авторы доклада признательны участникам нескольких обсуждений внешней политики новых государств Евразии за их вклад во всестороннее рассмотрение темы:

Болговой Ирине

заместителю декана факультета международных отношений; научному сотруднику Центра евроазиатских исследований Института международных исследований МГИМО МИД России;

Бордачёву Тимофею

программному директору Международного дискуссионного клуба «Валдай»; научному руководителю ЦКЕМИ факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ;

Воротникову Владиславу

директору Центра европейских исследований Института международных исследований МГИМО МИД России;

Гладышевой Анастасии

эксперту Института международных исследований МГИМО МИД России;

Истомину Игорю

доценту кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО МИД России;

Лошкарёву Ивану

научному сотруднику Центра исследований политических элит Института международных исследований МГИМО МИД России;

Маркедонову Сергею

главному редактору журнала «Международная аналитика»;

Неклюдову Никите

эксперту Института международных исследований МГИМО МИД России;

Никитиной Юлии

ведущему научному сотруднику Центра евроазиатских исследований Института международных исследований МГИМО МИД России;

Окуневу Игорю

директору Центра пространственного анализа международных отношений Института международных исследований МГИМО МИД России;

Сафранчуку Ивану

директору Центра евроазиатских исследований Института международных исследований МГИМО МИД России.

Об авторах

Андрей Сушенцов

Программный директор Международного дискуссионного клуба «Валдай»; декан факультета международных отношений МГИМО МИД России

Николай Силаев

Директор Лаборатории анализа международных процессов Института международных исследований МГИМО МИД России

Содержание

- 4 Подушевой доход
и численность населения
как критерии успеха
- 7 Сеть международных контактов
и военных конфликтов
- 10 Рачительное хозяйствование?
Сравнивая благосостояние
- 13 «Европейцы»: мечта сбылась
- 15 «Аспиранты»: трудный урок
- 18 «Крепкие хозяева»:
насколько крепки?
- 21 «Многодетная бедность»:
есть ли выход?
- 22 Два исключения
- 23 Обманутые ожидания
и историческая колея

Судьбы бывших советских республик в течение тридцати лет после распада Советского Союза можно уподобить жизненным траекториям выпускников, покинувших школьную скамью в момент исторических перемен. Вот эти трое поехали в европейские университеты, трудоустроились в ЕС, постарели на трудной работе, а с детьми не задалось. Смотрят на одноклассников свысока, глазами просвещённых европейцев. А вот другие: сразу после школы пошли в отцовский бизнес, много работали, хорошо поднялись, семьи большие, с детьми и ранними внуками, соседи уважают, но с выпускниками европейских университетов поддерживать разговор не получается. А вот школьный мечтатель: так и поёт под гитару песни собственного сочинения, представляя себя на месте героев Майн Рида. Ещё один после выпуска занимался составлением собственной родословной. А этот тоже хотел в европейский университет, но не взяли. Его сосед по парте просто крепкий хозяин. Приятель с первого ряда в военные пошёл. Как это обычно и бывает спустя тридцать лет после выпуска, чудесных карьер не случилось, ужасных провалов тоже, и все убеждены, что им есть чем гордиться. Кто-то уверен, что у него-то жизнь удалась, а одноклассники достойны сожаления. Разговор на банкете в годовщину выпуска оживлённый, и группы по интересам образуются, но их состав уже иной, чем тридцать лет назад.

Любые сравнения бывших советских республик некорректны: эти страны слишком разные, и потому трудно отыскать общий параметр, который позволил бы их сопоставить. Во внешней политике они преследуют разные цели. Что одни считают благословением, для других – проклятие. Для Эстонии поделиться своим суверенитетом с Соединёнными Штатами – это сбывшаяся мечта. Для России – историческая катастрофа. Как их классифицировать? Возьмём самые приблизительные параметры: процент роста подушевого ВВП за тридцать лет, прирост или убыль населения, участие в международных союзах и вооружённых конфликтах.

Подушевой доход и численность населения как критерии успеха

Отнесём большой рост подушевого ВВП Молдавии и трёх прибалтийских стран в таблице на точку отсчёта в статистике Всемирного банка – 1995 год. К тому моменту страны бывшего СССР сумели затормозить в падении, которое вызвал распад страны. Случай Молдавии очевидно отражает эффект низкой базы. Её подушевой ВВП приблизительно в три раза меньше литовского. Прибалтика – очевидный экономический успех. Только эти три страны из всего бывшего Союза попали в группу высоких доходов (в 1995 году были в группе средних). Успехи остальных более умеренные,

ТАБЛИЦА 1. НОВЫЕ ГОСУДАРСТВА ЕВРАЗИИ В 1990–2020 гг.

Страна	Прирост ВВП на душу населения, %*	Изменение численности населения, %*	Число заключённых соглашений об обороне и/или ненападении**	Число вооружённых конфликтов, в которые была вовлечена страна***	Группа стран по доходу, классификация Всемирного банка, 2020
Россия	251,4	-2,6	25	14	Upper middle income
Украина	78,7	-14,9	8	8	Lower middle income
Белоруссия	286,3	-7,6	7	0	Upper middle income
Молдавия	308,3****	-11,8	4	2	Upper middle income
Литва	554,7****	-24,4	7	5	High income
Латвия	482,1****	-28,6	8	5	High income
Эстония	486,7****	-15,1	6	6	High income
Азербайджан	169,8	41,2	4	5	Upper middle income
Армения	379,1	-16,2	4	7	Upper middle income
Грузия	159,5	-22,6	5	5	Upper middle income
Казахстан	223,3	14,7	4	1	Upper middle income
Киргизия	95,1	58,3	5	1	Lower middle income
Таджикистан	46,1	80,5	5	2	Lower middle income
Узбекистан	196,1	66,9	9	2	Lower middle income
Туркмения	198,1*****	63,7	4	0	Upper middle income

* По данным Всемирного банка, ВВП в текущих международных долларах по ППС.

** По данным проекта *The Correlates of War*, 1990–2012.

*** Данные приводятся по статистике Уппсальского университета: *Yearly Datasets covering 1946–2020 UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset version 21.1*.

**** Первый год, за который имеются данные Всемирного банка – 1995.

***** Данных за 2020 год нет, используются данные за 2019-й.

хотя очевидно, что Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения, Узбекистан, Туркмения и в какой-то мере Азербайджан за эти тридцать лет в экономическом отношении выиграли. Украина, Киргизия, Таджикистан оказались экономическими неудачниками, которые за тридцать лет не смогли увеличить свой подушевой ВВП вдвое. Причём если Таджикистан и Киргизия переживают быстрый рост населения, то Украина население теряет почти в том же темпе, что и Армения.

Есть страны, у которых экономический успех сопровождается снижением численности населения. Россия, Белоруссия, Молдавия, три прибалтийских страны, Армения и Грузия наращивают свой подушевой ВВП в большей или меньшей степени за счёт сокращения числа тех, между кем и делится «национальный пирог» в статистических расчётах. Но смотрят они на эту проблему по-разному.

В России демография уже много лет выступает одним из ключевых политических приоритетов. Наш политический класс убеждён, что сокращение численности граждан страны – это крупнейшее препятствие для сохранения за страной в будущем статуса великой державы. Беспокоятся о демографическом спаде и в Армении – и он действительно велик, хотя и не рекордный на постсоветском пространстве. Другое дело, что у этого государства недостаточно ресурсов, чтобы стимулировать рост численности населения, а экономика пока слишком проста, чтобы люди не искали работу за рубежом. Кроме того, Армения ещё не определилась, какое место в мире она себе ищет: былую уверенность в военном превосходстве над старым врагом-соседом разрушила прошлогодняя война в Карабахе; новый стратегический курс только формируется.

Но есть страны, где сокращение населения не вызывает большой тревоги. Латвия потеряла более четверти жителей – больше, чем кто-либо из её постсоветских соседей – но, похоже, не считает это проблемой. Грузия утратила больше пятой части; демографический упадок постоянно обсуждают в консервативных кругах, но государство ничего не делает, чтобы его остановить. Логика понятна. С одной стороны, люди уезжают в другие страны за лучшей долей: членство Литвы, Латвии и Эстонии в Европейском союзе, ассоциация Грузии с ЕС облегчают им эту возможность. В либеральной перспективе – это свободный выбор индивида, и можно только порадоваться, что такой выбор есть. С другой стороны, во внешней политике эти страны надеются на те гарантии безопасности, которые представляют США и НАТО; прибалты рассчитывают на это с чуть большим основанием, грузины – с чуть меньшим.

Интересное и недооценённое явление – страны, население которых быстро растёт на фоне значительного экономического роста: Узбекистан

и Туркмения, Азербайджан и Казахстан. Понятно, что рост обеспечен в основном природными ресурсами. И хотя подушевой ВВП в этих странах за тридцать лет вырос в 2–3 раза, их экономическое самочувствие неидеально. Но растущая экономика в совокупности с растущим населением даёт их политическому классу уверенность в будущем, чего часто не хватает странам, переживающим демографический спад.

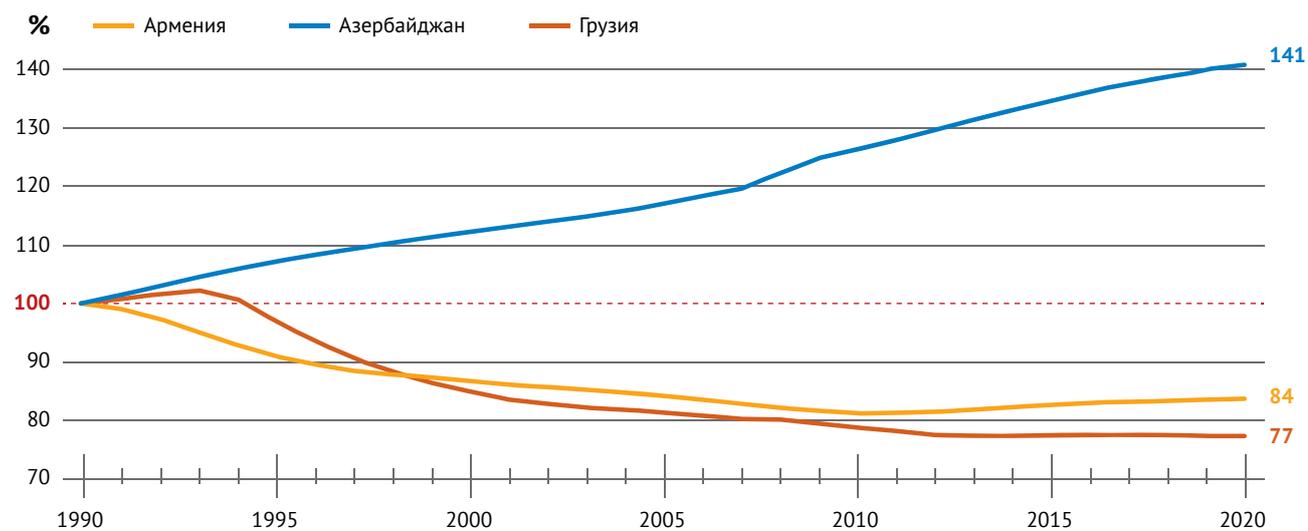
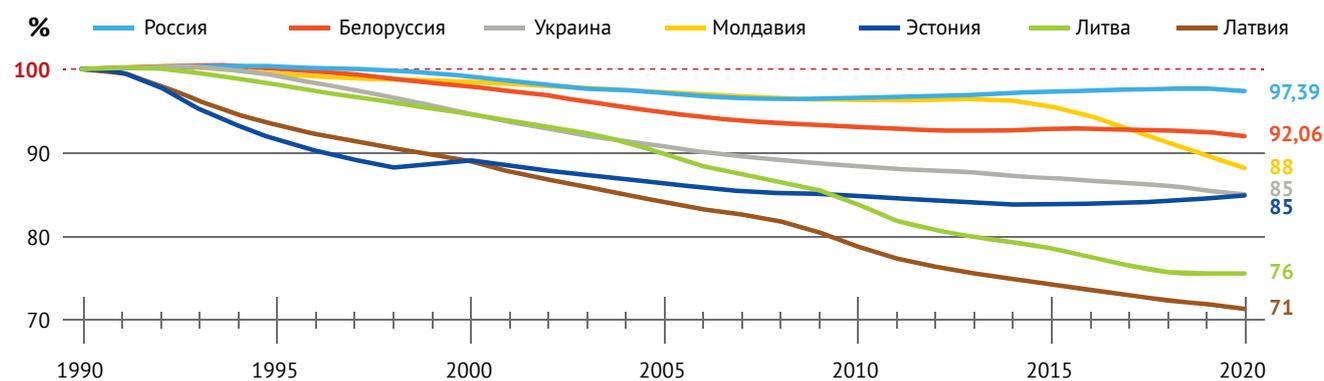
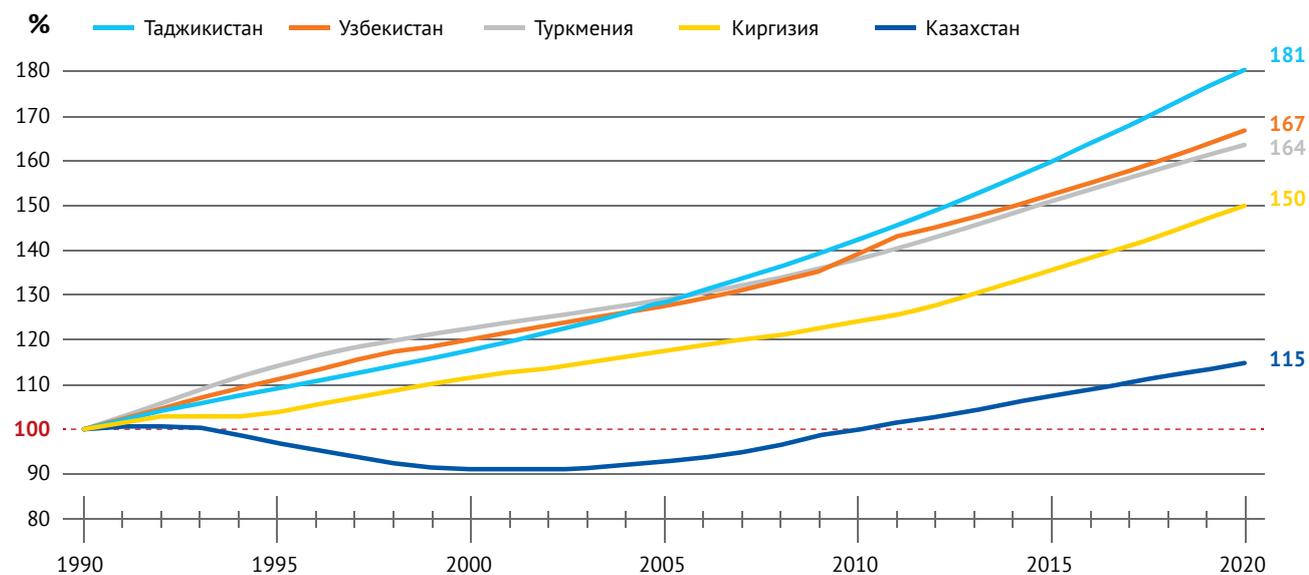
Сеть международных контактов и военных конфликтов

Каковы международные связи бывших республик Советского Союза? Большинство из них избегают вооружённых конфликтов, некоторые провели совершенно мирные тридцать лет, часть участвовала только в американских военных операциях на другом конце евразийского континента. Они не очень охотно вступают в союзы: у кого-то всего по четыре соглашения об обороне/ненападении, что включает, например, членство в ОБСЕ или СНГ. Говоря о внешнеполитических курсах стран бывшего СССР, нужно учитывать, что внешняя политика большинства из них далеко не активная.

Вернёмся к метафоре покинувших школу одноклассников, применив её к постсоветскому пространству. Здесь есть крепкие патриархальные хозяева с растущими доходами и большими семьями – Азербайджан, Казахстан, Узбекистан, Туркмения. Их внешняя политика в основном консервативна и сдержанна, строится скорее как реакция на внешний вызов. Про людей говорят в таком случае, что они «политикой не увлекаются». Кроме Азербайджана, конечно, для которого конфликт с соседом служил сильнейшей мотивацией и источником напряжения все эти тридцать лет.

Есть выпускники европейских университетов, бездетные, по европейским меркам – бедные, но зато самые высокооплачиваемые для друзей юности (особенно если не признаваться друзьям, сколько в Европе приходится платить за отопление дома). Это Латвия, Литва и Эстония. Хотели бы быть на их месте Грузия и Молдавия. Их в европейский университет не взяли, но есть надежда, что возьмут детей, а пока главное – сойти за своих в европейской компании, чему и подчинена внешняя политика. Здесь же и Украина, тот самый школьный романтик, вообразивший себе особую героическую

ИЗМЕНЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В СТРАНАХ БЫВШЕГО СССР, 1990–2020 гг. (1990 г. = 100%)



Источник: Всемирный банк

судьбу и забывший ради неё о хлебе насущном. Причём если обычно героическую судьбу сочиняют в юности, а в зрелые годы к ней остывают (Грузия, например), то Украина идёт в обратном направлении – чем дальше, тем романтичнее.

Таджикистан и Киргизия – нормальная многодетная бедность. Семья большая, а с работой не задалось. Всё могло быть и хуже: есть *lower middle income*. Но и тут – тоже не до внешней политики. Точнее – она подчинена тому, чтобы обеспечить детей.

И исключения. **Одно** – это Россия. Она, определённо, международный карьерист. Не самый успешный на свете (о чём ей регулярно напоминают одноклассники, сравнивающие её с Соединёнными Штатами или Китаем), но сумевший многого добиться в международных делах. Единственная страна из бывших советских республик, которая видит себя в качестве великой державы с глобальным влиянием и готовая бороться за это положение. Самая плотная сеть союзов, самое активное участие в вооружённых конфликтах среди всех постсоветских стран. Это тот одноклассник, который сделал политику своей профессией. И **второе** – Армения, которая с трудом укладывается в какие-либо постсоветские классификации.

А как с наследством?

Как бы наши выпускники ни жаловались на жизнь, надо признать, что они сравнительно благополучны. Если продолжать аналогии, то все они закончили хорошую московскую школу, начали самостоятельную жизнь в тот особый исторический период, когда само существование государства, впервые за много столетий, было подкреплено международным правом и ядерным балансом между крупнейшими игроками.

Эпоха после Второй мировой войны замечательна тем, что установила эффективный запрет на завоевание одного государства другим. Даже если вы не способны поддерживать работающий государственный аппарат внутри своих границ (а в мире немало стран, которые действительно этого не могут, причём от угрозы не застрахованы и самые успешные, например, Казахстан), ваше право на существование в качестве суверенного государства не может быть легитимно оспорено извне. Роберт Джексон назвал это «негативным суверенитетом», в отличие от «позитивного», который предполагает способность худо-бедно осуществлять власть на собственной территории (*Jackson, 1990*). В этом смысле у наших выпускников есть твёрдые социальные гарантии. Не все из них смогли сохранить в неприкосновенности доставшееся от родителя, то есть Советского Союза, имущество. Но все остались живы.

Рачительное хозяйствование? Сравнивая благосостояние

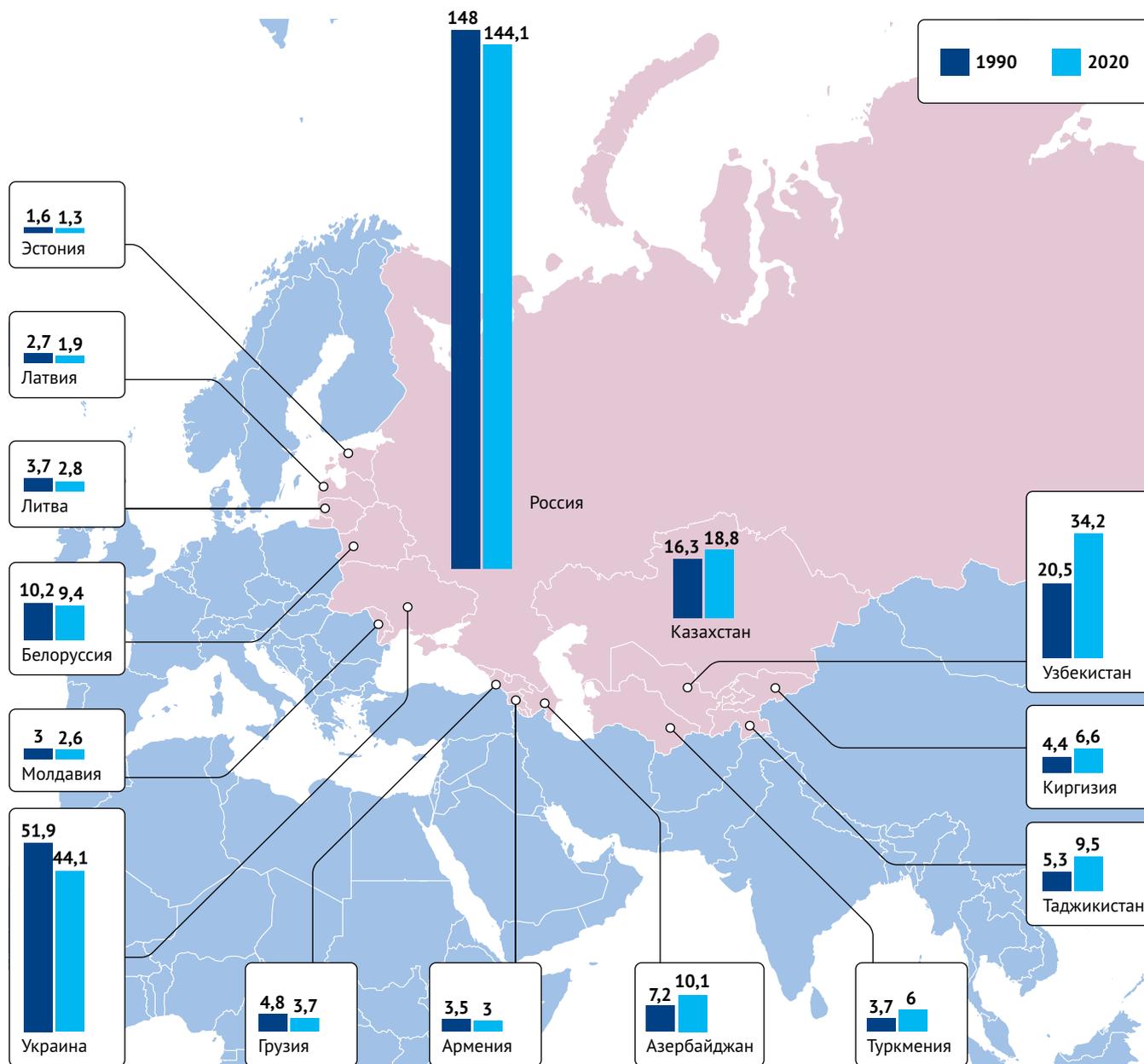
Что же досталось от Советского Союза? Не так уж мало, хотя и не поровну.

Начнём с того, *что именно* не поровну. Самое главное – ядерное оружие и связанный с ним высочайший международный статус постоянного члена Совета Безопасности ООН достались России. Кто-то даже полагает, что она-то и прикончила Советский Союз, надеясь сохранить у себя его активы и избавиться от его обязательств перед другими членами семьи/класса. Кто-то считает, что и активы сохранять не стоило, а надо было «стать нормальной европейской страной» – как будто в природе есть хоть одна такая. Как бы то ни было, качественное силовое неравенство между Россией и всеми остальными бывшими республиками СССР сопровождает постсоветские государства с колыбели, точнее – с «выпуска». Оно пронизывает их жизнь, влияет на их внешнюю политику, ставит перед дилеммой: заключить союз с Россией или искать на неё управу извне. Оно превращает некоторые бывшие советские республики в арену глобального геополитического противостояния, тем самым поднимая их значимость в международной политике, но и обрекая их на страдания.

Другое неравенство – ресурсное. Природные ресурсы СССР были разделены по национальным территориям и достались не всем. Богатые ими страны – Россия, Казахстан, Азербайджан, Туркмения, Узбекистан, Украина – получили фору в виде доходов от экспорта нефти, газа, угля, металлов. Далеко не во всех случаях эта фора непосредственно трансформировалась в доходы и мощь государства. Россия прошла долгий путь к установлению надёжного контроля государства над сырьевыми экспортёрами, в Азербайджане и Туркмении такой контроль с самого начала был сосредоточен в государственных руках. Украина на доходы от экспорта вырастила несколько сильнейших олигархических групп, которые благополучно пережили несколько смен власти, включая два государственных переворота, и до сих пор остаются ключевыми игроками внутренней политики.

С одной стороны, простая экономическая модель экспорта ресурсов или продукции низкого передела убивала технологические достижения Советского Союза и закрепляла экономическую слабость всех постсоветских стран. С другой – альтернативой ей на постсоветском пространстве оказалась только экономика трудовой миграции. Хотя, например, Украина, смогла две эти модели совместить.

ИЗМЕНЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ СТРАН БЫВШЕГО СССР, 1990 И 2020 гг., млн человек



Источник: Всемирный банк

Сырьевой экспорт способствовал устойчивости элит, долгосрочному планированию, а главное – давал доходы, позволяющие воплотить намеченные планы. Не случайно все сырьевые экспортёры из числа бывших республик СССР в последнее десятилетие всё активнее перекачивают доходы от экспорта сырья в развитие других отраслей. В своё время эти доходы

позволили сохранить более или менее дееспособные государственные аппараты, и сейчас эти аппараты инстинктивно или осознанно ищут способы обеспечить свою стабильность на длительный срок, в том числе и за счёт диверсификации экономики.

Экспорт сырья задавал и направления внешней политики, требуя укреплять отношения с импортёрами и транзитными государствами. Маршруты трубопроводов стали одним из центральных вопросов постсоветской геополитики, а если вспомнить «Северный поток – 2», остаются таковым до сих пор.

Что же касается наследства, которое досталось всем поровну, то это государственная бюрократия и национализм. Советский Союз создал по всей стране универсальное по форме государственное управление, чего не смогла сделать до него Российская империя. Конечно, это государственное управление тесно переплеталось с партийным, функции хозяйственных и государственных бюрократий были перемешаны, почему создание на этом месте систем публичной власти заняло немало лет. Конечно, при одинаковых внешних формах райком партии в Эстонии сильно отличался от райкома партии в Грузии (Дерлугьян, 2010: 451). Но и внешние формы диктовали определённый порядок ведения дел. И в этом смысле все постсоветские страны унаследовали от СССР административные структуры, привыкшие осуществлять управление на определённой территории, и людей, привыкших действовать в рамках бюрократических процедур.

Давно замечено, что Советский Союз массово производил нации и национализмы, они стали необходимым инструментом управления для разнородной страны (Martin, 2001). Причём национализм советского извода, закреплённый и в бюрократических процедурах (графа о национальности в паспорте), и в социальной теории («этнос» академика Юлиана Бромлея), жёстко увязывал этническую принадлежность как прирождённое свойство, территорию и административную власть на этой территории. Это сослужило выпускникам советской школы и хорошую, и плохую службу.

Хорошая состояла в том, что в момент распада Советского Союза бюрократии новых независимых государств имели довольно ясные представления о том, каким народом они управляют, на какую территорию распространяется их власть и по каким процедурам она может осуществляться. Не зря бывшие советские администраторы (номенклатура) либо удержали власть при распаде СССР, либо вернули её себе после небольшого перерыва – других людей, способных плохо или хорошо, но управлять государством, просто не существовало. Во многих случаях дипломатами новых независимых государств становились выходцы из советского МИД. Самый известный

пример – это лидер Грузии Эдуард Шеварднадзе, можно вспомнить украинского министра иностранных дел Бориса Тарасюка или грузинского Григола Вашадзе. Не говоря о том, что Украинская и Белорусская ССР были членами ООН. Республики бывшего Советского Союза были готовы к независимому существованию гораздо лучше большинства европейских колоний в разных частях мира. Поэтому и метафора выпуска из школы уместнее метафоры рождения.

Плохая служба – в том, что советское представление об этничности, закреплённое, повторим, в государственных институтах, не допускало сложности и разумных компромиссов. Если земля, то это «только наша земля». Если язык «титультный», то он и только он должен быть государственным. Если есть нация, то у неё должна быть национально-освободительная борьба, собственный миф об избавлении от колониальной зависимости. Это породило цепочку кровавых и часто бессмысленных войн, которые продолжаются до сих пор и которые – как и трубопроводы – формируют постсоветскую геополитику в Евразии.

«Европейцы»: мечта сбылась

В России часто недооценивают, до какой степени успешной оказалась внешняя политика Латвии, Литвы и Эстонии с точки зрения соответствия поставленных целей и достигнутых результатов.

Уже в 2004 году три страны вступили в НАТО и Европейский союз. Они не только присоединились к этим объединениям, но в немалой степени смогли повлиять на формирование их повестки дня. Последнее касается трактовки Второй мировой войны в Европе как «столкновения двух тоталитарных режимов», закреплённой в резолюциях Европарламента и прямо направленной на исключение России из европейской системы безопасности. Кроме того, пример трёх прибалтийских стран породил иллюзии и в самом НАТО, и в других постсоветских странах, а именно на Украине и в Грузии, что дальнейшее расширение блока на территории бывшего СССР будет столь же быстрым и беспрепятственным. Похоже, именно эта лёгкость убедила США сделать открытость НАТО для новых членов принципиальнейшим пунктом своей внешней политики. Наконец, страны Прибалтики в составе ЕС и НАТО стали своего рода «экспертами по России и постсоветскому пространству», тем самым обеспечив себе влияние на формирование восточной политики обоих объединений.

Но сбывшаяся мечта не всегда означает счастье. Порыв трёх стран на Запад породил несколько проблем. Так, отношения с Россией оказались надолго испорчены. Если в 1990-х Москва терпела свою зависимость от транзита через прибалтийские порты, то с 2000-х она начала строить собственную транспортную инфраструктуру на Балтике. В последние годы это дало результат в виде сокращения потока грузов через порты Литвы, Латвии и Эстонии. У Литвы после открытия представительства Тайваня появились проблемы и с Китаем. Стремясь исключить Россию из системы европейской безопасности, три страны попутно изолируют себя от Большой Евразии: сухопутный транзит из Китая в Европу растёт, но вряд ли Латвия и Эстония, не говоря о Литве, смогут извлечь из этого пользу.

Членство в Европейском союзе усилило отток населения из трёх стран. Латвия и Литва на первом и втором местах по этому показателю среди бывших советских республик. Их освобождение от влияния Москвы состоялось, но непонятно, так ли уж много людей наслаждаются этим достижением.

К тому же по мере расширения НАТО положение дел с безопасностью стало меняться. В своё время экспансия альянса была практически неостановимой: его новые члены получали значительные преимущества в виде защиты со стороны самого могущественного военного союза и не несли при этом практически никаких издержек (*Wohlforth, Zubok, 2017*). Например, из трёх прибалтийских стран натовский норматив оборонных расходов (2 процента ВВП) до сих пор выполняет только Эстония. России, которую категорически не устраивает расширение, ничего не оставалось, кроме как повышать эти издержки. Теперь картина абсурдна: НАТО расширяется, чтобы защитить себя от угроз, вызванных этим расширением. Причём семнадцать лет назад никто в Брюсселе и Вашингтоне не думал, что вопрос о гарантиях безопасности новым членам НАТО будет поставлен в практическом ключе. Но украинский кризис показал, что и здесь могут возникнуть сомнения: иначе зачем в дополнение к пятой статье устава «старые» члены НАТО размещают свои войска в странах Прибалтики? С одной стороны, это демонстрация решимости, с другой – свидетельство того, что юридические гарантии не кажутся достаточно надёжными. Вероятно, политики в трёх странах находят преимущества в том, чтобы быть «прифронтовыми» (принятое самоназвание) государствами. Нравится ли это их избирателям – вопрос пока открытый.

Наконец, Эстония и Латвия осуществили мечту о евроатлантическом выборе за счёт отказа в гражданстве и исключения из политической жизни своих русских жителей. Моральная цена этого понятна, но есть и ещё одна сторона. Как оказывается, чтобы попасть в сообщество либерально-демократических государств, чтущее интересы меньшинств, приходится нарушать некоторые основополагающие принципы этого сообщества. Если в основе

политики присоединения к НАТО и ЕС лежали ценности (по крайней мере, нам так объясняли), то результатом её является размывание тех самых ценностей. Из-под них проступает старая геополитика. Но если всё дело в ней, то к чему было жертвовать отношениями с Россией?

«Аспиранты»: трудный урок

Когда весной 2008 года Грузия и Украина подали заявку на членство в НАТО, их стали именовать «аспирантами», *aspirants*. Мир казался очень простым. Вот стоит автобус до Брюсселя, из его окна радостно машут руками прибалтийские пассажиры. Билет дешёв: нужно только признать глобальную гегемонию Соединённых Штатов. Есть ещё стандарты, но с их достижением помогут – была бы у водителя политическая воля. А там видна и дорога в ЕС с открытым рынком труда, субсидиями и прочими радостями. Россия против? Так она и раньше была не в восторге от расширения НАТО, но сделать ничего не могла.

Политической воли гегемона, как оказалось, не хватило. Грузия пошла ва-банк, атаковав Южную Осетию. Если бы Россия не вмешалась, это означало бы, что мнение Москвы по вопросам европейской безопасности не имеет веса, что стало бы сильным аргументом против позиции тех членов НАТО, кто не хотел принимать в альянс Украину и Грузию. Но вышло наоборот. И с тех пор Грузия застряла в положении «аспиранта»: страны, жаждущей вступить в ЕС и НАТО, но остающейся за дверью.

Нельзя сказать, что Грузия не научилась извлекать пользу из этого положения. Не имея правовых гарантий со стороны НАТО, она, тем не менее, может рассчитывать на политическую поддержку. И США, и ЕС без оговорок разделяют грузинскую позицию по Абхазии и Южной Осетии, хотя сразу после августовской войны позиция Европейского союза была чуть более сбалансированной. Американская военная активность на грузинской территории не имеет ограничений, кроме логистических. Грузинские политики опутали Запад паутиной своих домашних дел: ни один конфликт между правящей партией и оппозицией не решается без вмешательства европейских и американских дипломатов. Если целью грузинского национализма был уход от России, то эта цель достигнута: на ближайшие десятилетия сложно представить себе Грузию в качестве участника российских союзов – экономических, политических, военных. При этом Грузия сосуществует с Россией настолько спокойно, насколько это возможно при её претензиях на территории Абхазии и Южной Осетии и при отсутствии дипломатических отношений.

Украине достичь стабильных отношений с Россией не удалось. Заявку на членство в НАТО никогда не поддерживало существенное большинство украинского общества, в отличие от Грузии, где такая поддержка консолидирована. До 2014 года Украина успешно лавировала между Россией и Западом. Даже усилия Виктора Ющенко не смогли вывести её внешнюю политику из этого равновесия. Тем более в тот самый момент, когда президент Украины демонстративно посетил Тбилиси, только что потерпевший тяжёлое поражение от России, Донецкий и Луганский облсоветы собирали гуманитарную помощь для Южной Осетии.

Украинское равновесие, однако, имело ненадёжную основу. Страна хронически отставала от своих соседей по экономическим показателям. Худший результат роста подушевого ВВП за тридцать лет из бывших советских республик показал только Таджикистан. В сущности, украинская элита была занята утилизацией советского наследия к своей личной выгоде. Она испытывала дефицит легитимности и не могла интегрировать неоднородную страну. Отсюда обращение к радикальному антирусскому украинскому национализму, который в той или иной степени подпитывали все лидеры независимой Украины.

Украинская внешняя политика была продолжением внутренней. Либерально-националистическая коалиция, пришедшая к власти сначала в 2005-м, а затем в 2014-м году, видела в институциональном сближении с Западом один из способов покончить с глубоким расколом в обществе путём подавления его несогласной части. Латвия и Эстония вышли из сходного затруднения, отказав своим русским жителям в гражданстве. Хотя на Украине в последние восемь лет доминирует антирусский национализм, не признающий за русскими согражданами элементарного права учить детей на родном языке, латвийский путь Киеву недоступен. Инструментом подавления несогласных становится война: пока продолжаются перестрелки в Донбассе, властям страны легче поддерживать эмоции по поводу «внутреннего врага», смотреть сквозь пальцы на развязанный радикалами в отношении русских активистов террор и изобретать всё новые способы лишить русскую Украину политического представительства. Если Грузия после 2008 года могла просто признать, что военного решения для неё в Абхазии и Южной Осетии нет, то, с точки зрения сегодняшнего Киева, такое признание приравнивается к поражению.

Война в Донбассе стала катастрофой для Украины и триумфом для украинского национализма. Теперь никто из европейских и американских друзей Украины не задаёт ей вопросов о прославлении нацистских коллаборационистов или о граничащем с расизмом «законе о коренных

народах». Соединённые Штаты с охотой, а Германия и Франция с тщательно скрытым отвращением принимают Украину такой, какая она есть. В той степени, в какой Запад навязывает Киеву определённую модель внешней политики, свою повестку навязывает Западу и Киев. И вот уже Европейский союз, который по любому поводу с охотой рассказывает про инклюзивность и права меньшинств, не может сказать таких слов о конфликте в Донбассе и об украинском законотворчестве в языковом и образовательном вопросах.

Молдавия, как и Украина с Грузией, подписала соглашение об ассоциации с Европейским союзом, а недавно её президент Майя Санду заявила, что страна намерена вступить в ЕС. Кишинёв пока избежал крайности в виде заявки на членство в НАТО, зато нет конца сериалу про молдавско-румынские отношения. Тридцать лет назад перспектива объединения двух стран была одной из причин приднестровского конфликта. С тех пор румынская тема верно служит молдавской внешней политике. Она помогает опираться на Румынию в структурах ЕС и НАТО и получать от неё при необходимости поддержку. Румынские паспорта упрощают гражданам Молдавии поездки на заработки в ЕС, что наряду с трудовой миграцией в Россию помогает поддерживать на плаву экономику страны. Угроза румынизации работает как аргумент для России, если Кишинёву нужно получить что-то от Москвы.

Лавирование между Россией и Западом иногда обходится молдавским политикам дорого, особенно если они пытаются обмануть и тех и других одновременно. В июне 2019 года Россия, США и ЕС неожиданно для всех солидарно потребовали, чтобы из власти ушла Демократическая партия Молдавии, находившаяся, как и ключевые органы государственной власти, под контролем Владимира Плахотнюка, богатейшего в стране предпринимателя. Сам Плахотнюк спешно покинул страну. До этого предприниматель, на которого заведено несколько уголовных дел в России, публиковал статьи в американских и европейских газетах, призывая защитить европейский выбор Молдавии от российской экспансии.

По сравнению с Украиной и Грузией, Молдавия ведёт сдержанную политику в отношении отколовшегося Приднестровья: рецидивов вооружённого противостояния с 1992 года не было. Отчасти это объясняется тем, что страна слишком слаба, чтобы испытывать военное счастье. Но урегулирование конфликта невозможно, поскольку оно означало бы окончательный выбор в пользу строительства самостоятельного государства на основе молдавской, а не румынской идентичности. Пока молдавским политикам выгоднее сохранять неопределённость.

«Крепкие хозяева»: насколько крепки?

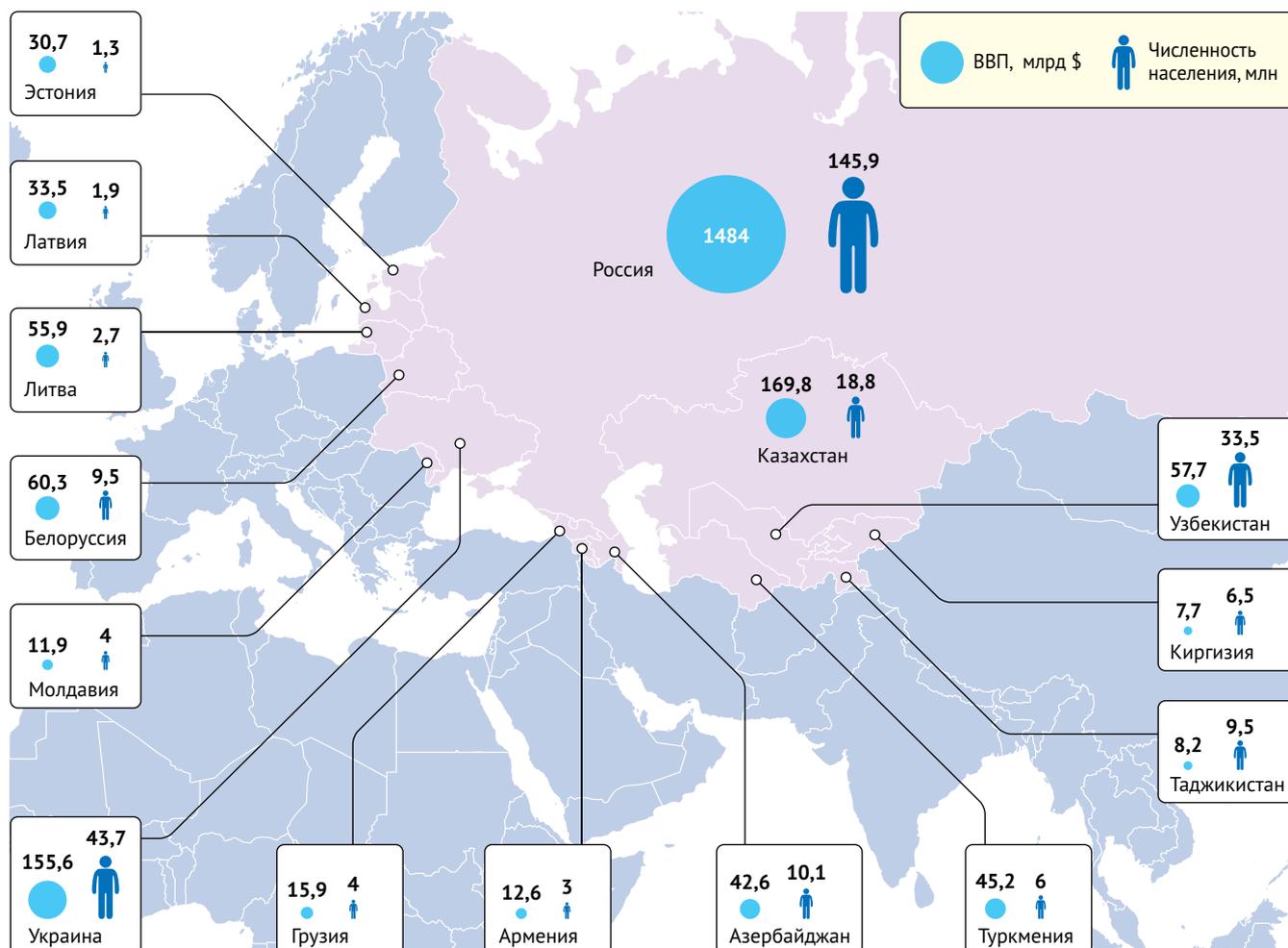
Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Туркмения, Узбекистан имеют мало общего в плане участия в союзах. Белоруссия – ближайший союзник России, Казахстан – член ОДКБ и ЕАЭС, Азербайджан, Туркмения, Узбекистан сохраняют нейтралитет. Туркмения к тому же – одна из самых закрытых стран в мире. Нет полной общности и в смысле экспорта углеводородов или иного сырья: Белоруссия – один из крупнейших мировых экспортёров минеральных удобрений, но не в этом её главная экономическая выгода.

Эти страны объединяет сходное устройство внешней политики: она не просто прагматична (своя прагматичность есть даже у Украины) – она всецело подчинена интересам государства. Все пять стран отличаются консолидированной политической элитой, которая теснейшим образом связана с государственным аппаратом. Собственно, аппарат – и есть элита. Если на Украине или в Молдавии – возьмём яркие примеры – одна из элитных групп получает власть и затем строит свою внешнюю политику исходя из цели сохранения в своих руках этой власти, то у «крепких хозяев» вопрос о власти давно решён, государство стало единственной формой самоорганизации элиты, и интересы элиты – это и есть интересы государства. Оппозиционные группы попросту исключаются из элиты.

Во всех этих странах консолидация элиты достигнута за счёт контроля государства над ключевыми секторами экономики. Поэтому и их внешняя политика порой выглядит сосредоточенной на экономических интересах: доступе к рынкам и обеспечению своим товарам наилучших условий на этих рынках. Азербайджан был готов к рискованным действиям в отношении России (открытие представительства Чеченской республики Ичкерия в 1990-х годах) в борьбе за диверсификацию маршрутов экспорта своих углеводородов. Казахстан, запёртый в глубине континента, заинтересован в евразийской интеграции. Белоруссия, где после прихода к власти Александра Лукашенко легитимность политической элиты была связана с её способностью поддерживать занятость в промышленности, нуждалась в российском рынке и потому пошла на создание Союзного государства.

«Крепкие хозяева» избегают внешнеполитической идеологии, за исключением тех случаев, когда она отражает их наиболее долгосрочные интересы. Как, например, в тон казахстанской внешней (да и внутренней – учитывая большую по численности русскую общину) политике попал Лев Гумилёв с его фантазийными построениями о «Великой степи», хотя часть казахстанской элиты и склоняется к идеологии казахского национализма, куда более конфликтной.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ СТРАН БЫВШЕГО СССР



Источники: ООН, Всемирный банк

Иногда внешнеполитические идеологические формулы «крепких хозяев» отличаются поистине блестящей амбивалентностью: пущенная в оборот Гейдаром Алиевым по поводу отношений с Турцией формула «Одна нация – два государства» позволяет при желании делать акцент либо на единстве нации, либо на различности и раздельности государств.

Не случайно никто из «крепких хозяев» не отрицает советский опыт, как это делают Украина, Грузия или страны Балтии, но и не объявляет его своей путеводной звездой. При необходимости – а обычно необходимость возникает при переговорах с Россией – они указывают на общее советское прошлое. Если же домашние задачи нациестроительства требуют проклятий по поводу советской власти, такие проклятия обязательно следуют. Лукашенко публично назвал Великую Отечественную «не нашей войной». Нетрудно представить, как это было бы встречено в России, если бы подобное сказали бы в Киеве. Но если в Минске – терпят.

Любопытно, что почти у всех «крепких хозяев» национализм находится под государственным контролем. Он – не самостоятельная политическая сила, а идеологическое приложение государственного аппарата. Страны Прибалтики, Грузия или Украина рассказывают миру историю о нации, которая всегда боролась за независимость и, наконец, победила. В этой истории государство предстаёт инструментом для достижения целей нации: вернуться в Европу и/или сказать последнее прощай «империи». От имени нации, если нужно, можно совершить и государственный переворот, как это было дважды на Украине. У «крепких хозяев» иначе. У них государство поглощает нацию, выступает единственным или, по крайней мере, наиболее авторитетным голосом нации. В Казахстане изобретена нация казахстанцев, включающая всех граждан страны, невзирая на их различия в плане родного языка и культуры. Азербайджан проделал большую работу, чтобы сплавить позднесоветский конгломерат территориальных и этнических групп в сообщество азербайджанцев. Да, это было достигнуто за счёт создания образа врага в лице армян и подавления движений этнических меньшинств – но извне будут судить по результату.

Эту особенность не нужно путать с «гражданской нацией», популярным, но уводящим в сторону понятием. В нациях «крепких хозяев» вполне может обнаружиться и банальная ксенофобия, и дискуссии по поводу того, на какое место в нациестроительстве нужно поставить «титульные» язык и культуру. Дело в глубокой связи государства и нации. Характерно, что в этих странах диаспоры не играют существенной политической роли, и даже азербайджанская диаспора в последние десятилетия конструируется государством как внешнеполитический инструмент государства, а не существует самостоятельно как уникальный хранитель национальной культуры и опыта.

Большее или меньшее, но уважение, которое «крепкие хозяева» проявляют по отношению к российским интересам, вытекает из фундаментальных свойств этих государств. Если государство – это последняя и высшая ценность, оно не может быть поставлено на службу каким-либо иным ценностям, вроде «европейского выбора». Поставив государство в центр внешнеполитической логики, автоматически получаешь реалистское видение мира, которое предполагает внимательное отношение к балансу силы. А значит – и к интересам ядерной державы-соседа. Все без исключения «крепкие хозяева» пытаются найти противовес российскому влиянию, но не делают эти поиски самоцелью.

Поэтому их внешняя политика обходится без крутых виражей и ярких событий. Исключением предстаёт Азербайджан, который в начале 1990-х повторил траекторию Грузии: приход к власти диссидентов-националистов – поражение в этнических войнах – возвращение

старой советской номенклатуры (Гейдар Алиев и Эдуард Шеварднадзе). Карабахская проблема стала наследием этой эпохи, а возвращение территорий – национальной идеей, лежащей в основе государственного строительства. Вернув большую часть потерянных земель в ходе второй карабахской войны, Азербайджан стоит перед задачей перенастройки внешней политики в условиях мира.

Но насколько крепки «крепкие хозяева»? Стабильность их внешней политики опирается на устойчивость их внутреннего устройства. Случай Казахстана показал, что экономические успехи могут соседствовать со слабостью государственных институтов, неспособных защитить себя самостоятельно. Демографический рост внушает элите уверенность в будущем государства, но и порождает социальные проблемы, которые затруднительно решать при слишком простой структуре экономики. Многовекторная внешняя политика служит источником гордости, но не оправдывает себя в момент кризиса. Тесная связь государства и элиты порой подменяется связью между государством и немногими избранными семьями. «Крепким хозяевам» ещё предстоит решить многие задачи государственного строительства.

«Многодетная бедность»: есть ли выход?

При всех различиях опыта Таджикистана и Киргизии за последние тридцать лет, их объединяет бедность, слабость государственных институтов и сильное демографическое давление. И всё же в другом регионе мира судьба государств с такими вводными была бы печальнее. Киргизские революции пока обходятся без масштабного насилия. Гражданскую войну в Таджикистане в 1992–1997 годах удалось остановить усилиями России – недооценённый и малоизученный опыт нашего миротворчества.

Обе страны лишены достаточных запасов природных ресурсов, и строить государства по образцу «крепких хозяев» им было не на что. Нет у них и средств для более или менее активной внешней политики. Российские военные базы, членство в ОДКБ (в случае с Киргизией ещё и в ЕАЭС) и доступ на российский рынок труда стабилизируют оба государства, не позволяя им погрузиться в хаос. Элементарная взаимовыручка среди одноклассников всё же пока работает.

Два исключения

Если в этой типологии искать место для России, то она ближе всех к «крепким хозяевам». Схожи отношение элиты к государству, акцент на реализм во внешней политике, подход к нациестроительству, ресурсная база для государственного строительства. Не зря у Москвы в отношениях с «крепкими хозяевами» всё складывается в основном хорошо: они друг друга понимают.

Отличие России – в иной исторической динамике государственного строительства и ином качестве внешнеполитических вызовов. Россия сформировалась как внешнеполитический игрок в отношениях с другими европейскими империями в XVII–XIX веках и обладает опытом сверхдержавной внешней политики в XX веке. Такого институционального знания нет, наверное, ни у одного из современных государств. Российский урок в последние тридцать лет состоял не в том, чтобы научиться быть независимым государством, а в том, чтобы адаптироваться к своей новой геополитической нише, возникшей после распада Советского Союза. Это основной источник непонимания, которое возникает у России в отношениях с другими бывшими советскими республиками.

Отличие внешнеполитических вызовов в том, что на Россию парадоксальным образом не распространяется то главное завоевание послевоенных международных отношений, которое делает сравнительно комфортным существование других постсоветских стран. А именно – её «негативный суверенитет», её право на существование вполне может быть оспорено извне. Это связано с тем, что ведущие ядерные державы, в отличие от всех остальных, живут, полагаясь на старый добрый баланс сил в большей мере, чем на международные институты. А также с тем, что Запад настроен в отношении России более чем серьёзно, и точно не будет заботиться о её территориальной целостности, если обстоятельства сложатся для неё неблагоприятно. России привычно думать о международных отношениях в категориях экзистенциальной угрозы. И она должна быть крепче, чем средний «крепкий хозяин».

Второе исключение – Армения. Она похожа на «крепких хозяев» прочной связью элиты и государства, особенно если не включать в элиту диаспору (впрочем, армянский политический класс в последние десятилетия сумел исключить диаспору из процесса принятия каких-либо важных решений). Похожа на «европейцев» долгой историей своего национализма. Похожа на «аспирантов» своим непреходящим, хотя и вполне платоническим интересом к «европейскому пути». И похожа на Россию тем, что осмысляет внешнеполитические вызовы в экзистенциальном ключе.

Но стать «крепким хозяином» Армении мешает недостаток контролируемых государством экономических ресурсов. Армянский национализм адресован не столько современному государству (или государствам – в Армении часто говорят о двух армянских государствах: собственно Армении и Нагорном Карабахе), сколько вечной нации, для которой каждая историческая государственность – лишь преходящий эпизод. «Европейский выбор» для Армении утопичен, учитывая, насколько тесно она связана с Россией в области безопасности и насколько нетерпим Запад к тому, чтобы его постсоветские клиенты сохраняли тесные и доверительные отношения с Москвой.

У Армении был опыт большой военной победы над Азербайджаном в 1994 году, одержанной в тяжелейших условиях и ценой огромного напряжения сил. В течение десятилетий этот опыт был определяющим для внешней политики Еревана. Как и для внутренней: поколение победителей в первой карабахской войне в гордости своей упустило время, необходимое для укрепления экономики и государства и для поиска разумного компромисса с Азербайджаном. Они заплатили за это потерей власти в 2018 году, а Армения – поражением во второй карабахской войне в 2020-м. Сейчас Еревану предстоит выбрать новый курс.

Обманутые ожидания и историческая колея

Тридцать лет после распада Советского Союза для многих прошли в ожидании. В России поговаривали, что бывшие республики «вернутся», правда, не конкретизируя, каким именно будет возвращение. В некоторых бывших республиках ожидали, да и продолжают ожидать, «распада России». В Соединённых Штатах на почве энтузиазма от «цветных революций» сочинили «четвёртую волну демократизации». Эти ожидания объединены непреходящим разочарованием по поводу того, что бывший СССР не укладывается в схемы исторического процесса, нарушает умозрительный порядок, которому, казалось бы, должен соответствовать.

Взять историю о транзите власти в персоналистских режимах. Сколько слов было сказано о том, что по мере физического выбывания лидеров таких режимов в постсоветских странах наступит хаос с большими последствиями для международной системы. За эти годы прошло четыре смены лидеров в странах с сильной личной властью: Азербайджан (2003), Туркмения (2007),

Узбекистан (2016), Казахстан (2019). Во всех странах внешнеполитический курс остался неизменным, хотя Казахстан – со здравствующим прежним лидером – не избежал внутривнутриполитического кризиса при смене власти.

Внешняя политика постсоветских стран заключается не в применении какой-то единой, наиболее пригодной схемы, а напротив – в оспаривании схем и поиске исторических закономерностей, которые работают именно в этой географической точке. Что кажется рациональным Грузии, не является таковым для Узбекистана. Российские реалистские внешнеполитические установки понимают далеко не все её соседи – часто не по недомыслию или дурному умыслу, а из-за различий в картине мира, глубоко укоренённых в накопленном за тридцатилетие политическом опыте. Невозможно понять мотивы кого-то лишь потому, что вы когда-то окончили один класс. Поэтому в разговоре с бывшими соседями по парте России нужно проявлять эмпатию и терпеливо объяснять свои действия, даже если кажется, что всё и без того очевидно.

Все бывшие советские республики зависят от своего прошлого – и советского, и досоветского. Но эта зависимость не линейна. Нет смысла говорить о ней в логике «преодоления советского наследия», потому что для разных стран наследие неоднородно. И даже те, кто больше других преуспел в «преодолении», идут в унаследованной от Союза исторической колее. Верно и другое: советское наследие сохраняется и работает, но совершенно необязательно сближает бывшие советские республики. На самом деле, оно скорее их разделяет (например, карабахский вопрос сделал злейшими врагами Азербайджан и Армению). Тем не менее разнообразие рациональностей лишь доказывает жизнеспособность государств, выросших на обломках Советского Союза.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Jackson R. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

Martin T. *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923–1939*. Ithaca and London: Cornell University Press. 2001.

Wohlforth W. C. & Zubok V. M. *An Abiding Antagonism: Realism, Idealism and the Mirage of Western–Russian Partnership After the Cold War* // *International Politics*. 2017. V. 54. № 4.

Дерлугьян Г. Адепт Бурдые на Кавказе: Эскизы к биографии в миросистемной перспективе / Авторизованный перевод с английского. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2010.

 RuValdaitweets
 valdaiclub
 valdaiclub
 valdaiclubcom
 Международный
дискуссионный
клуб «Валдай»
admin@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ