

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра международных отношений и внешней политики России

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОЙ И АМЕРИКАНСКОЙ ДИПЛОМАТИИ
НА УКРАИНЕ В ПЕРИОД 2009-2013 ГГ.

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 2 курса 266 группы
направления 41.04.05 «Международные отношения»
Института истории и международных отношений

Чихичина Юрия Сергеевича

Научный руководитель
профессор, к.и.н.

должность, уч. степень, уч. звание

В. Г. Цыплин

инициалы, фамилия

Зав. кафедрой
профессор, д.и.н.

должность, уч. степень, уч. звание

Ю. Г. Голуб

инициалы, фамилия

Саратов, 2018

Актуальность. Начиная с конца ноября 2013 г. и заканчивая сегодняшним днем, ситуация на Украине является одним из факторов напряженности в современных международных отношениях. Внимание мировой общественности к этой стране было привлечено еще с того момента, когда руководство Украины приостановило подготовку о Соглашении об ассоциации с ЕС. После этого с 21 ноября 2013 г. в Киеве многомесячные акции протеста, известные как Евромайдан. После переворота 21 февраля 2014 г. политический кризис на Украине перешел в фазу полномасштабной гражданской войны, от страны отпал ряд областей. Несмотря на то, что к настоящему времени ситуация выглядит более стабилизированной, чем в период 2014-2015 гг., вопрос о том, каким будет итоговое урегулирование ситуации, остается открытым. Компромиссного решения, устраивающего всех участников конфликта, как прямых, так и опосредованных, не видно. На основе анализа текущего состояния российских позиций на Украине можно констатировать, что политика и дипломатия России на украинском направлении заслуживает серьезного анализа и переосмысления. Это обстоятельство, а также то, что сравнительный анализ российской и американской дипломатии на Украине является сравнительной малоизученной темой. Указанные выше обстоятельства определяют актуальность выбранной для исследования темы.

Объектом исследования являются международные отношения на постсоветском пространстве. Предметом исследования выступает российская и американская дипломатия на Украине.

Цель исследования – сравнительный анализ дипломатии России и США на Украине в период 2009-2013 гг. В задачи исследования входит: анализ ситуации, сложившейся в российско-украинских и американо-украинских отношениях к началу рассматриваемого периода с указанием ключевых проблем, целей и задач России и США на украинском направлении; изучение механизма принятий решения и роль дипломатических ведомств обеих стран при выработке внешнеполитической

линии по отношению к Украине; сопоставление кадровой политики дипломатических ведомств на Украине на примерах состава дипломатических миссий и биографий назначенных послов; выявление характерных особенностей работы послов и посольств на Украине в рассматриваемый период; выявление сходств и различий между подходами дипломатии России и США; сравнительный анализ дипломатии России и США в контексте экономического аспекта двусторонних отношений; изучение роли российской дипломатии в российско-украинских переговорах по украинской ГТС и американской – в обеспечении интересов американских энергетических корпораций; сравнительный анализ дипломатии России и США в контексте интеграции Украины в евразийские и евроатлантические структуры, изучение роли дипломатии обеих стран контактов российских и американских дипломатов с представителями украинских элит; сравнительный анализ публичной (общественной) дипломатии России и США на Украине, проводимый на основе таких критериев, как статус русского языка на Украине, работа с политическими силами, общественными организациями и роль их в политической жизни страны; взаимодействие с фондами и другими специализированными структурами и т.д.

Историография. Историография работы включает в себя исследовательскую базу, посвященную внешней политике и дипломатии России, Украины и США, а также проблемам российско-украинских и американо-украинских отношений. Автором были использованы работы ведущих отечественных и зарубежных исследователей, посвященных общим вопросам теории международных отношений, геополитики, внешней политике России и США, так и деятельности их дипломатического корпуса в разных регионах мира, его структурных подразделениях, а также проблематике, связанной с ролью Украины в современных международных отношениях. В своем исследовании автор опирался на труды таких отечественных специалистов, как А. Богатуров, И. Антонова, Д. Барышников, Р. Костюк, С. Ткаченко, А. Будаев, А. Дугин, П. Губарев, В.

Карякин, М. Лебедева А. Манькин, В. Печатнов, Р. Медведев, Н. Нарочницкая, Е. Обринская, Д. Попов, О. Фролова, Н. Цветкова, а также таких зарубежных специалистов, как Г. Киссинджер, Х. Маккиндер, Н. Спайкмен, Дж. Перкинс, Р. Менон, Е. Румер, Дж. Миршаймер, Р. Саква, Дж. Шульц, Дж. Фридман и т.д.

Работа автора опирается на источниковую базу, в которую входят программные документы, регламентирующие внешнюю политику и дипломатию России, Украины и США; документы, характеризующие различные аспекты российско-украинских и американо-украинских отношений как в целом, так и в рассматриваемый период; документы органов государственной власти России и США, затрагивающие украинский вопрос, а также официальные документы органов государственной власти Украины; источники, связанные непосредственно с дипломатическими ведомствами и дипломатическими работниками России, Украины и США; официальные периодические издания неправительственных организаций России и США, действовавших на Украине; материалы, взятые с периодических сайтов электронных изданий и информационных агентств России, Украины, США и других стран.

Хронологические рамки исследования охватывают период с момента назначения на Украину посла Соединенных Штатов Америки Дж. Теффта и посла Российской Федерации М. Зурабова до активной фазы украинского политического кризиса 2013-2014 гг., то есть, период 2009-2013 гг. Методологической базой исследования послужили методы сравнительного, концептуального и контент- и ивент- анализа.

Исследование состоит из введения, трех глав, по два параграфа в каждой, заключения и списка литературы.

Сравнительному анализу российской и американской дипломатии на Украине в период 2009-2013 гг. предшествует глава вводного характера, посвященная анализу ситуации на украинском направлении, сложившейся к началу рассматриваемого периода, ключевым проблемам двусторонних

отношений. Анализируется механизм взаимодействия с Украиной, механизм выработки ключевых решений, роль дипломатии в осуществлении внешнеполитической линии России и США на украинском направлении. Изучается кадровая политика дипломатических ведомств, биография послов, назначенных на Украину в 2009 г., анализируются причины их назначения.

Во второй главе проводится сравнительный анализ экономической дипломатии России и США на Украине в период 2009-2013 гг. Изучается роль российской дипломатии при заключении Харьковских соглашений, российско-украинских переговорах о совместном контроле над украинской ГТС и достижении приемлемых цен на энергоносители. Рассматриваются такие аспекты деятельности американской дипломатии, как продвижение интересов американских энергетических корпораций на Украине, финансирование масс-медиа и неправительственных организаций, продвигающих повестку интеграции Украины в евроатлантические структуры. Особое внимание уделяется контактам послов России и США с представителями украинских элит.

Третья глава посвящена сравнительному анализу общественной дипломатии России и США на Украине в период 2009-2013 гг. Затрагиваются такие вопросы, как статус русского языка на Украине и работа с общественными организациями по линии дипломатических ведомств и специализированных структур.

Основное содержание работы. К началу рассматриваемого периода на украинском перед Россией и США стоял ряд задач, связанных с выстраиванием линии взаимодействия с Украиной на фоне, задекларированной «перезагрузки» российско-американских отношений, предстоящих в стране президентских выборов, а также (применительно к России) хронических проблем в двусторонних отношениях. При этом цели и задачи, стоящие перед Россией и США, входили в прямое противоречие с интересами стран на украинском направлении. Дипломатия являлась сугубо вспомогательным инструментом, так как ключевые решения принимались на

более высоких уровнях. Роль МИДа в политике Москвы на Украине не была лидирующей. Главная роль дипломатов заключалась в контактах по украинской тематике с партнерами в ЕС и США (их осуществлял С. Лавров и его профильные заместители), предоставлении аналитических записок, а также в озвучивании официальной позиции России. Последняя функция выполнялась департаментом информации и печати МИДа.

Что касается дипломатии США, то технические функции американского посольства на Украине были идентичны российским. Аналогичным образом ситуация обстояла и с разграничением зон ответственности. Американское посольство транслировало позицию органов государственной власти США (Государственный департамент, Конгресс и т.д.), лоббировало интересы американских экономических ведомств, энергетических корпораций, а также координировало работу разного рода фондов и некоммерческих организаций, действовавших на Украине.

Подходы России и США к назначению послов на Украину сильно различались. Шесть американских послов, работавших на Украине до Дж. Теффта (Р. Попадюк в 1992-1993 гг., У. Миллер в 1993-1997 гг., С. Пайфер в 1997-2000 гг., К. Паскуаль в 2000-2003 гг., Дж. Хербст в 2003-2006 гг., У. Тейлор в 2006-2009 гг.), являлись профессиональными дипломатами, имевшими серьезный опыт работы на данном поприще (единственное исключение в этом плане – временный поверенный в делах Дж. Гундерсен, пробывший там с января по май 1992 г.). Все они в большинстве своем были связаны с работой на постсоветском пространстве (а в ряде случаев и вовсе специализировались непосредственно на нем). К моменту назначения на Украину они представляли собой зрелых, вполне сформировавшихся дипломатов¹.

Относительно Дж. Теффта можно заметить, что он представлял собой высококвалифицированного кадрового дипломата, обладавшего солидным

¹ Chiefs of mission for Ukraine [Электронный ресурс] // <https://history.state.gov> – Режим доступа: <https://history.state.gov/departmenthistory/people/chiefsmission/ukraine> (дата обращения: 17.12.2017).

стажем и опытом, а также крупного специалиста по постсоветскому пространству. Эти соображения могли стать причиной его назначения на Украину. Кандидатура Дж. Теффта, предложенная президентом Б. Обамой, была утверждена 20 ноября 2009 г. Сенатом США.

По мнению экспертов, кроме указанных причин, назначение Дж. Теффта, было вызвано тем обстоятельством, что «...за период с 2005-го по 2009 год ставленник Вашингтона Ющенко растерял выданный ему кредит доверия и готовился к бесславному проигрышу. Американцы несколько запоздали с анализом ситуации, и антикризисный менеджер Джон Теффт был назначен на Украину лишь в конце 2009 года – за год до новых выборов, где основными конкурентами должны были стать Ю.Тимошенко и В.Янукович»².

Что касается России, то из четырех российских послов, работавших на Украине до М. Зурабова (Л. Смоляков в 1992-1996 гг.; Ю. Дубинин в 1996-1999 гг.; И. Абоимов в 1999-2001 гг.; В. Черномырдин в 2001-2009 гг.), только двое (Ю. Дубинин и И. Абоимов) были карьерными дипломатами. Что касается бывшего премьер-министра В. Черномырдина, то, согласно наиболее распространенной версии, его назначение послом на Украину представляло собой своего рода почетную ссылку, которая, впрочем, была вполне в духе практики назначения на подобные посты политических фигур крупного калибра, характерной для Москвы. Отправка «серьезных», «узнаваемых» людей, с одной стороны, могла символизировать значимость отношений со страной прибытия посла, а с другой – позволяла вывести этих же людей из политического поля страны-отправителя, не подвергая их при этом демонстративному унижению в виде отставки и т.д. Отдельно следует отметить фактор наличия контактов с представителями политических и деловых элит страны прибытия, которые могли сложиться в ходе предыдущего этапа деятельности посла

² Новосельцев Б. Об украинском опыте Джона Теффта [Электронный ресурс] // <http://www.fondsk.ru> – Режим доступа: <http://www.fondsk.ru/news/2014/07/14/ob-ukrainskom-opyte-dzhona-teffta-28461.html> (дата обращения: 10.01.2018).

Относительно причин назначения М. Зурабова послом на Украину то здесь можно отметить такие факторы, как «калибр» назначаемого посла и неоднозначные итоги деятельности в социальной сфере. В связи с последним назначением М. Зурабова можно, с одной стороны, трактовать как почетную ссылку, а с другой – как возможность «исправиться», оказавшись при этом на периферии общественного внимания. Наконец, важно отметить социально-экономический профиль предыдущей деятельности М. Зурабова и его связи с представителями украинских элит, например, тем же П. Порошенко. Таким образом, если назначение Дж. Теффта являлось логичным продолжением американской линии на использование кадровых дипломатов, специализирующихся на постсоветском пространстве и обладающих большим стажем, то назначение М. Зурабова вполне соответствовало устоявшейся практике назначения политических «тяжеловесов» в качестве глав дипломатических ведомств и могло быть сделано, что называется, «для представительства».

Проблема транзита российских энергоносителей через Украину, хотя и не приобретала такой остроты, как в 2005-2006 гг. и 2008-2009 гг., все же оставалась одной из ключевых. Пытаясь защитить себя от рисков в ходе гипотетического обострения отношений в «газовом вопросе», российское руководство пыталось заполучить контроль за украинской газотранспортной системой, чего, однако не случилось ввиду противодействия со стороны самой Украины и ее западных партнеров. Вопрос о приемлемой для обеих сторон цене на энергоносители также не был решен. В решении указанных проблем российская дипломатия играла опосредованную роль; основной функцией ее было предоставление аналитических материалов и донесение позиции России по различным вопросам. Российские дипломаты озвучивали официальную позицию Москвы, а также присутствовали на встречах и мероприятиях, проводившихся на более высоком уровне.

Активность в энергетической сфере в рассматриваемый период проявляли США. Вашингтон был заинтересован в сохранении зависимости

России от стран-транзитеров; в то же время, США не желал, чтобы Россия смогла установить контроль над украинской ГТС в обмен на предоставление газовых скидок. Свою позицию по «газовому вопросу» Вашингтон озвучивал разными способами, в том числе через американское посольство на Украине. В рассматриваемый период США также реализовывали на Украине проекты, связанные с добычей сланцевого газа.

По итогам рассматриваемого периода одним из безусловно положительных моментов для США являлось то обстоятельство, что в ходе рассматриваемого периода зависимость России от Украины как от страны-транзитера, сохранилась. Конечный неуспех российско-украинских переговоров о совместном контроле над украинской ГТС также следует занести в актив Вашингтону. В то же время, сланцевое направление американо-украинского сотрудничества в конечном счете оказалось в замороженном состоянии, так как летом 2014 г. Shell свернула работы из-за войны на Донбассе³, а ближе к концу того же года в одностороннем порядке из совместного проекта вышла Chevron⁴. Exxon Mobile окончательно сделала это 3 августа 2015 г.⁵.

Что касается интеграционной составляющей, то помимо контактов с представителями финансовых и политических элит Украины, в рассматриваемый период американское посольство осуществляло поддержку ряда СМИ. Важным элементом американской дипломатии на Украине в рассматриваемый период стала риторика в поддержку освобождения Ю. Тимошенко. Роль американской дипломатии в данном случае сводилась к озвучиванию официальной позиции Вашингтона и, в целом, отражала

³ Royal Dutch Shell отказывается от проекта в Харьковской области [Электронный ресурс] // <https://www.gazeta.ru> – Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/business/2015/03/12/6544349.shtml> (дата обращения: 16.02.2018).

⁴ Chevron решила выйти из сланцевого проекта на Украине [Электронный ресурс] // <http://lenta.ru> – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2014/12/15/chevron/> (дата обращения: 12.02.2018).

⁵ ExxonMobil окончательно ушла из проектов добычи нефти и газа на Украине [Электронный ресурс] // <http://neftegaz.ru> – Режим доступа: <http://neftegaz.ru/news/view/140173> (дата обращения: 17.02.2018).

стремление контактировать и работать на Украине с представителями разных политических сил. По линии российского посольства, кроме аналитической работы и выполнения чисто технической работы, в разных формах предпринимались попытки налаживания контактов с представителями украинских элит. В контексте интеграционной составляющей российско-украинских и американо-украинских отношений можно констатировать, что, как с в случае с «газовым вопросом» дипломатия обеих стран выступала вспомогательным инструментом.

В языковой сфере, несмотря на принятие законопроекта о новой языковой политике, такие тенденции, как (сужение сферы применения русского языка, закрытие русскоязычных школ и т.д.) сохранялись. При этом эффективного противодействия в рассматриваемый период осуществить так и не удалось. В этом плане ни, Министерство иностранных дел, ни Россотрудничество, ни другие подобные структуры в итоге не справились с этой задачей. Программы поддержки русских школ на Украине были единичными и малоэффективными, как и программы по обмену украинских школьников. Аналогичным образом дело обстояло и с квотами для получения высшего образования. Что касается таких фактов, как стабильно высокая доля граждан, использующих русский язык как средство повседневного общения, то этот показатель являлся, скорее, следствием сохраняющейся культурной общности двух стран⁶.

Рост националистических настроений, а также попытки партии Регионов взять под контроль пророссийские общественные организации не повлекли за собой эффективных ответных шагов, которые могли бы исправить ситуацию. Потенциал, имевшийся на Украине в рассматриваемый период, не был использован надлежащим образом. Ставка на общественные организации умеренного типа, а также на «компромиссные» фигуры в

⁶ Российские вузы увеличивают прием иностранных студентов [Электронный ресурс] // <https://www.vedomosti.ru/> – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2015/02/19/student-stupenka-k-rejtingu#galleries%2F140737492100710%2Fnormal%2F1> (дата обращения: 31.03.2018).

руководстве специализированных структур, в конечном счете, не оправдалась. Попытки консолидации пророссийских сил в стране, предпринимаемые по линии дипломатических ведомств и специализированных структур, в рассматриваемый период не увенчалась успехом. Контакты посольства с соотечественниками и представителями общественных организаций носили довольно ограниченный и, зачастую, формальный характер.

Отказ от решительных действий на Украине в рассматриваемый период (борьба за государственный статус русского языка, создание влиятельных политических сил, однозначно ориентированных на сближение с Россией и т.д.), мотивированный опасением нарушить территориальную целостность Украины, позволяет прийти к выводу, что Россия изначально стремилась выдержать линию на взаимодействие с Украиной, как с единым государством. Дипломатия же осуществляла внешнеполитическую линию, заданную российским руководством.

В противоположность своим российским коллегам, американская дипломатия действовала значительно более активно. Благодаря развитой структуре этих организаций и тесной кооперации с ними, американская дипломатия обладала большим пространством для маневра и широким спектром возможностей, в отличие от своих российских коллег. Следует отметить гораздо более высокий уровень структурированности и взаимодействия организаций, пользовавшихся поддержкой США; в ходе украинского политического кризиса 2013-2014 гг. это обстоятельство сыграло очень важную роль.

Заключение. К началу рассматриваемого периода на украинском направлении перед Россией и США стоял ряд задач, связанных с выстраиванием линии взаимодействия с Украиной на фоне задекларированной «перезагрузки» российско-американских отношений, предстоящих в стране президентских выборов, а также (применительно к России) хронических проблем в двусторонних отношениях. К последним

следует отнести статус Крыма и Севастополя, вопрос о базировании черноморского флота, транзит энергоносителей на Украину, статус русского языка, а также интеграционный аспект российско-украинских отношений. Цели и задачи, стоящие перед Россией и США, не только расходились, но и входили в прямое противоречие с интересами стран на украинском направлении. При этом дипломатия являлась сугубо вспомогательным инструментом, так как ключевые решения принимались на более высоких уровнях.

Подходы России и США к назначению послов на Украину сильно различались. Шесть американских послов, работавших на Украине до Дж. Теффта являлись профессиональными дипломатами, имевшими серьезный опыт работы на данном поприще. Все они в большинстве своем были связаны с работой на постсоветском пространстве. К моменту назначения на Украину они представляли собой зрелых, вполне сформировавшихся дипломатов. Сам Дж. Теффт также являлся высококвалифицированным кадровым дипломатом с большим стажем работы, в том числе и на постсоветском пространстве. Что касается России, то из четырех российских послов, работавших на Украине до М. Зурабова, только двое были карьерными дипломатами. Сам М. Зурабов не только не являлся кадровым дипломатом, но и в целом специализировался на довольно далекой от данной области сферах.

Назначение Дж. Теффта являлось продолжением американской линии на использование кадровых дипломатов, специализирующихся на постсоветском пространстве и обладающих большим стажем. Назначение М. Зурабова соответствовало устоявшейся практике назначения политических «тяжеловесов» в качестве глав дипломатических ведомств и, с одной стороны, могло являться своего рода, почетной ссылкой, а с другой, могло быть сделано «для представительства». Определенную роль при этом сыграл социально-экономический профиль М. Зурабова, а также связи с представителями украинских элит.

В ходе российско-украинских переговоров о базировании черноморского флота, приемлемой цене на энергоносители и совместном контроле над украинской ГТС российская дипломатия играла опосредованную роль. Российские дипломаты озвучивали официальную позицию Москвы, а также присутствовали на встречах и мероприятиях, проводившихся на более высоком уровне. В продвижении интересов американских энергетических корпораций на Украине американская дипломатия также играла опосредованную роль. По итогам рассматриваемого периода можно констатировать, что переговоры о приемлемой цене на энергоносители и совместном контроле над украинской ГТС закончились неудачей; зависимость России от Украины как от страны-транзитера, сохранилась. В то же время, сланцевое направление американо-украинского сотрудничества, в конечном счете, оказалось в замороженном состоянии.

В контексте интеграционного аспекта российско-украинских отношений можно констатировать, что ключевые решения здесь принимались в рамках других ведомств или на более высоком уровне. Роль дипломатов заключалась в контактах по украинской тематике с партнерами в лице Евросоюза и США, налаживании контактов с украинскими элитами, предоставлении аналитических материалов, а также в озвучивании официальной позиции России по указанному вопросу. Аналогичные задачи выполнялись дипломатией США.

В плане налаживания контактов с украинскими элитами отдельно следует отметить так называемые «посольские вечера», регулярно устраиваемые российским посольством по инициативе М. Зурабова. Регулярный характер носили контакты с П. Порошенко, в рассматриваемый период занимавшего поста министра иностранных дел и экономического развития. В целом, можно констатировать, что круг общения российского посла на Украине, в конечном счете, свелся к людям, которые соответствовали скорее его личным, нежели государственным интересам.

Важным элементом американской дипломатии на Украине в рассматриваемый период стала риторика в поддержку освобождения Ю. Тимошенко. Роль американской дипломатии в данном случае сводилась к озвучиванию официальной позиции Вашингтона и, в целом, отражала стремление контактировать и работать на Украине с представителями разных политических сил. Отдельно следует отметить финансирование СМИ, проводившееся по линии посольства.

В контексте вопроса о статусе русского языка на Украине можно констатировать, что, несмотря на принятие закона о языковой политике, такие тенденции, как сужение сферы применения русского языка, закрытие русскоязычных школ в рассматриваемый период сохранялись. Программы поддержки русских школ на Украине, как и программы по обмену украинских школьников, были единичными и малоэффективными. Квоты, выделяемые по линии «Россотрудничества», были недостаточными, как и деятельность по продвижению русского языка.

Попытки консолидации пророссийских сил в стране, предпринимаемые по линии дипломатических ведомств и специализированных структур, в рассматриваемый период не увенчались успехом. Контакты посольства с соотечественниками и представителями общественных организаций носили довольно ограниченный и, зачастую, формальный характер.

Американская дипломатия действовала в указанном направлении значительно более активно. Важную роль здесь сыграло существование широкой, разветвленной сети действовавших на Украине некоммерческих организаций, с которыми посольство тесно взаимодействовало. Сотрудники такого рода организаций по совместительству занимали дипломатические должности. Следует отметить гораздо более высокий уровень структурированности и взаимодействия организаций, пользовавшихся поддержкой США; в ходе украинского политического кризиса 2013-2014 гг. это обстоятельство сыграло очень важную роль так как, в конечном счете,

свело на нет фактор пророссийских настроений на территории Украины, которые в большинстве своем носили пассивный характер.