

Я.А. Пляйс
доктор исторических наук,
профессор Финансовой Академии
при правительстве
Российской Федерации

ОТ РОМАНТИЗМА И ИЛЛЮЗИЙ К ПРАГМАТИЗМУ И ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ

ЧАСТЬ I. ЭТАПЫ ЭВОЛЮЦИИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Внешняя политика современной России представляет собой сложный феномен. Кроме различных особенностей, которые делают ее принципиально иной по сравнению с внешней политикой дооктябрьской России и внешней политикой СССР, есть и другие обстоятельства, которые усложняют ее, если не сказать запутывают. Одним из таких обстоятельств является ее быстрая переменчивость. Наглядным подтверждением этому являются несколько весьма непродолжительных этапов, которые ясно прослеживаются при анализе внешнеполитической деятельности России в 1990-1999 годах.

1. Этап “романтических иллюзий”

Первый этап датируется осенью 1990 г. – августом 1991 г.¹. Его можно назвать “этапом романтических иллюзий”. Что отличает этот этап? С одной стороны, все более возрастающая борьба новых российских лидеров против центральных союзных органов, стремление отстоять свой суверенитет. В этот период внешняя политика новой России только нарождалась и находилась в тени союзной. За все отвечал могучий Союз. Поэтому можно было строить планы, питать радужные надежды, романтические иллюзии и пр. Тем более, что люди, возглавлявшие российский МИД, были достаточно молоды. А.В.Козыреву, например, назначенному министром иностранных дел РСФСР в октябре 1990 года, было в то время всего лишь 39 лет.

Заметный рост стремления России и других республик СССР к большей самостоятельности в своих внутренних делах сопровождался усилением их тяги к независимой внешней политике.

По этой причине возникло совершенно новое для внешней политики СССР и России явление: потребность в налаживании и укреплении добрососедских отношений с республиками (а после декабря 1991 г. – независимыми государствами ближнего зарубежья), которые незадолго до этого были составными частями единого централизованного государства и беспрекословно подчинялись диктату центра. Отвлекаясь от основной темы, заметим, что настойчиво и последовательно борясь с Центром, российское руководство выступало, по существу, основным разрушителем СССР. Такая тактика была, на наш, взгляд, глубоко ошибочной, поскольку она игнорировала подлинную историческую роль самой России в формировании того государства, которое долго называлось Российской империей, а потом СССР.

В целом в период с декабря 1990 г. по август 1991 г., т.е. до начала скоротечной реакции распада СССР, внешнеполитическая стратегия России, по определению Владимира Лукина, тогдашнего председателя Комитета Верховного Совета РСФСР по

¹ Начало первого периода можно датировать и 12 июня 1990 г., когда Верховный Совет РСФСР, возглавляемый с мая того же года Б.Ельциным провозгласил государственный суверенитет этой республики. Но активная борьба за подлинную независимость началась, на мой взгляд, лишь осенью 1990г.

международным делам и внешнеэкономическим связям заключалась в *“отказе от стратегии глобальной и замене ее на рационально-региональную”*².

2. Этап “инфантильной эйфории”

После августовских событий чем дальше, тем больше акценты смещались в сторону повышения суверенной роли России. Наступил II этап – этап “инфантильной эйфории”, порожденной успехами борьбы за независимость, пьянящей радостью свободы. Этот этап, длившийся с августа по конец декабря 1991 г., закончился, как известно, развалом СССР, суверенизацией входивших в него республик, и, наконец, объявлением России правопреемницей Советского Союза.

Каковы же основные отличительные черты этого этапа? Они состоят прежде всего в быстром, даже обвальном падении роли и престижа союзного центра и столь же быстром росте роли бывших союзных республик, сопровождавшемся решительным отказом их властных структур подчиняться воле центра. Но идейная основа такой линии сформировалась раньше, еще в самом конце 80-х годов, на что прямо не раз указывал и сам Козырев.

Изменение роли центра происходило в условиях быстрой переориентации внешних связей практически всех бывших союзных республик. **Если говорить о России, то именно в этот период у ее внешней политики выявился явно проатлантический стержень. “Запад и прежде всего США, нам помогут”, – так, если говорить о сути, можно выразить квинтэссенцию внешней политики России осени 1991 г.**

Новую, прозападную внешнеполитическую стратегию России ясно сформулировал министр А.Козырев. Спустя месяц после путча, он заявил, что интересы внешней политики российского государства должны быть подчинены исторической задаче преобразования России “из опасного большого гиганта Евразии в участника западной зоны сопроцветания”.

Призывая “учиться жить цивилизованно у более продвинутых членов демократического клуба”, А.Козырев призывал: “С прямым участием их экспертов на всех этапах следовало бы готовить и реализовывать совместные программы реформ как в области экономики, так и в сфере безопасности и конверсии”³. Отношения с бывшими и будущими союзными республиками, считал Козырев в сентябре 1991 г., **“целесообразно основывать на принципах, оправдавших себя в общеевропейском процессе, – нерушимость и открытость границ, права человека и национальных меньшинств, взаимовыгодное сотрудничество”**⁴.

Для решения индивидуальных и ряда общих задач (разоружение, глобальное экологическое и экономическое сотрудничество, участие в Совете безопасности ООН) суверенным республикам наряду с укреплением собственных дипломатических ведомств, как считал российский министр, было бы политически и экономически оправданно использовать механизм союзного МИДа и посольств СССР. Вместе с тем предлагалось передать большую часть штатов и функций этих союзных учреждений республикам, а всю их деятельность превратить из монополии центра в сферу совместной союзно-республиканской компетенции.

Российским интересам, по мнению Козырева, отвечал бы такой вариант, при котором республиканские представители были бы “необходимым дополнением объединенной дипломатической службы”.

Но уже через несколько дней в интервью политическому обозревателю “Известий” министр по-иному расставил внешнеполитические акценты. (Интервью было опубликовано 2 октября 1991 г. под красноречивым заголовком “Думать о своих интересах”.) Каковы же эти акценты?

Разделение функций между центром и республиками должно вытекать из потребностей и конкретных реалий. Стратегические направления внешней политики будет определять союзный МИД. Он же призван выполнять

² Московские новости. № 6. 1991. 10 февраля.

³ Московские новости. 1991. 29 сентября.

⁴ Московские новости, 29 сентября 1991 г.

координирующую функцию, прежде всего в решении проблем глобального характера. Двусторонние связи, особенно с соседними государствами, возьмут на себя республики. А.Козырев высказался также против того, чтобы растаскивать по республикам союзные посольства и за то, чтобы тактично координировать интересы и потребности Союза и республик, вовремя создать эффективный механизм совместного принятия решений и сотрудничества.

Интервью бывшего министра интересно и важно также и в другом отношении. Приоритеты внешней политики он разделил по вертикали и горизонтали.

По вертикали. Уход от военных приоритетов к экономическим, к постановке в центр внимания интересов экономического возрождения России, исходя из того, что "внешняя политика – это функциональный или обслуживающий инструмент политики". Далее автор утверждал: в тех районах мира, где у России нет экономических интересов, она должна вести себя поскромнее. Поэтому ее приоритетными партнерами должны быть богатые, развитые страны, которые состоялись и демократически, и экономически. **"Целеустановка идет на США, Западную Европу, Японию," – говорил Козырев.**

По горизонтали. Первый круг интересов России – суверенные государства, расположенные на территориях бывших союзных республик. Характер отношений с ними будет разный – и федеративные, и конфедеративные, и договорные.

Второй круг – Северное полушарие. Наши соседи – США, Япония, Корея, Китай, Восточная Европа.

Третий круг – страны более отдаленные – государства "третьего мира". По мере того как Россия будет вставать на ноги, она должна подключаться к международным программам помощи этим странам.

Так романтически, если не сказать утопически (очевидно, находясь в состоянии властной эйфории), рассуждал министр Козырев в самом начале октября 1991 г. Но уже через три недели, в конце октября, тональность его высказываний снова резко меняется. Он, по существу, отвергает им же самим ранее высказывавшийся тезис о координации интересов и потребностей Союза и республик. "МИД СССР в его нынешнем виде, – утверждал он, – не отвечает ни интересам Российской Федерации и других республик, ни формированию обновленного союза". Высказавшись за "передачу основных функций и профессионального аппарата МИД СССР союзным республикам", Козырев полагал также, что за "союзным внешнеполитическим ведомством может быть сохранена лишь консультационно-координирующая роль при радикальном сокращении аппарата"⁵.

Таким образом, в течение всего лишь двух месяцев российский МИД и прежде всего его глава преодолели дистанцию огромного размера. Состоялся первый зигзаг внешней политики России. И завершился он даже раньше формального прекращения существования Союза СССР.

3. Этап "чрезмерных надежд на Запад".

Основной чертой внешней политики России следующего, третьего этапа, длившегося с декабря 1991 г. и по декабрь 1992 г., был "атлантизм" с упором на установление если не дружественных партнерских, то по крайней мере как можно более близких и доверительных отношений с США. В целом это был этап **"чрезмерных надежд на Запад" и на жизнеспособность народившегося в начале этого этапа СНГ.**

После обвальной суверенизации республик ситуация развивалась таким образом, что уже во второй половине декабря 1991 г. и в начале 1992 г. Россия и другие страны СНГ были признаны большинством стран мира. По данным на 3 января 1992 г., Россию в качестве независимого государства признали 105 стран. Весьма примечательно, что иностранные государства смотрели на новую Россию как на "государство-продолжателя" Союза ССР. Исходя из такого подхода, многие страны решили, что признание России – дело само собой разумеющееся и не требует специального заявления. Не потребовалась также переакредитация зарубежных послов в Москве, а послов бывшего СССР – в зарубежных государствах. По просьбе МИД России дипломатические и консульские представительства бывшего СССР в зарубежных странах были признаны как

⁵ Известия. 1991. 25 октября.

дипломатические и консульские представительства Российской Федерации. Кроме того, Россия обязалась выполнять все международные договоры Союза ССР в качестве стороны этих договоров, а по некоторым из них – функции депозитария.

Принимая во внимание, что в декабре 1991 г. бывшие союзные республики не имели еще прямых дипломатических отношений с зарубежными государствами, российским представителям за границей было вменено в обязанность содействовать контактам между правительствами государств своего пребывания и новыми государствами, образовавшимися на месте бывшего СССР.

По договоренности со всеми странами, Россия заменила СССР в Совете Безопасности ООН. В канун нового 1992 г. Юлий Воронцов, бывший постоянный представитель СССР при ООН, вручил Генеральному Секретарю ООН верительные грамоты в качестве постоянного представителя РСФСР. Все это говорит кроме всего прочего о том, что мир всегда ассоциировал СССР главным образом с Россией. Об этом говорит и тот факт, что вместо названия “СССР” на Западе обычно использовали название “Россия”.

После решения вопроса о членстве стран СНГ в ООН достаточно быстро был решен и вопрос об их участии в работе других международных организаций.

Радикальные перемены, произошедшие в СССР в декабре 1991 г., были проанализированы в статье А.Козырева, опубликованной в начале января 1992 г. "Формирование Содружества Независимых Государств, образующегося на обломках бывшего Советского Союза", было названо российским министром "главным приоритетом российской дипломатии". "Уже найдены, обретают плоть идеи единства наших народов. – Писал автор. – Достигнута договоренность о единой обороне, о едином военно-стратегическом пространстве, намечены контуры социально-экономического взаимодействия"⁶. Опасаясь, чтобы новое образование не оказалось мертворожденным (а может быть, предчувствуя это), министр предлагал "наращивать усилия в этом направлении".

Козырев также призвал добиваться радикальных сокращений ядерного оружия, свертывания гонки вооружений и т.д. Особо выделил отношения с США и “развитыми странами Запада” в целом. По мнению Козырева, которое, как показала практика последующих лет, оказалось чрезмерно оптимистическим, эти страны – “естественные союзники России”.

Понимание того факта, что это далеко не так, побудило позже российскую дипломатию обратить внимание сначала на Восток, а потом и на Север и на Юг.

Но прежде чем прийти к этому повороту, или, точнее говоря, очередному зигзагу, российская дипломатия пережила непростой 1992 г. Непростой потому, что ей приходилось кардинально менять содержание своей деятельности, перестраивать ее в русле жизненно важных, прежде всего экономических, потребностей страны.

Кроме содержательной и, пожалуй, самой трудной перестройки, в 1992 году российской внешней политике приходилось осваивать совершенно новую для нее сферу деятельности как по форме, так и по сути. Эта сфера – так называемое ближнее зарубежье, или бывшие союзные республики.

В 1992 г. во внешней политике России обозначился еще один важный аспект. В связи с центробежными тенденциями и повышением самостоятельности территорий многие субъекты Российской Федерации стали настойчиво заявлять о своем стремлении участвовать во внешнеполитических делах.

Одновременно с изменением содержания внешнеполитической деятельности происходила структурная перестройка аппарата МИД.

4. Этап “начала трезвления”

В декабре 1992 г. начался новый, четвертый, этап внешнеполитической деятельности новой России, длившийся, как и предыдущий, также ровно год, т.е. до декабря 1993 г., до принятия нового Основного закона. **На этом этапе к западному вектору, который остался основным, прибавился восточный, и у российской**

⁶ Известия. 1992. 2 января.

дипломатии проявилось стремление возродить свои утерянные позиции на Востоке. Определенная переориентация внешней политики России была вызвана, очевидно, прежде всего тем обстоятельством, что западное направление оказалось не столь плодотворным, как вначале ожидалось, а также объективными факторами: евразийским геостратегическим положением России, быстрым возрастанием роли АТР в мировой политике, ранее сложившимися традициями и др.

Да, развитие внешнеполитических событий в 1992 г. показало, что российская дипломатия не может и не должна ориентироваться только на Запад. Об этом заявил и сам А. Козырев, выступая 22 октября 1992 г. на заседании Верховного Совета. **"Россия не должна сужать рамки партнерства, выбирая между Востоком и Западом. Спектр ее интересов значительно шире, необходимо учитывать максимум возможных взаимодействий"**⁷.

Хотя в искренности такого заявления можно сомневаться, тем не менее вскоре после него последовали и конкретные шаги. В ноябре 1992 г. состоялся визит президента Б.Ельцина в Южную Корею, а в середине декабря того же года – в Китай. Оба визита были достаточно успешными.

Восточное направление внешней политики России, открытое, как нам представляется, с явной неохотой и вопреки доминирующим в тот момент в МИДе настроениям, сулит в будущем не меньшие дивиденды (а, может быть, и большие), чем западное. Практика последних лет это убедительно подтверждает.

Вскоре после открытия восточного направления российская дипломатия обратила свои взоры на Север, а затем и на Юг.

11 января 1993 г. Россия, Норвегия, Швеция, Исландия, Финляндия и Дания учредили Совет Баренцева (Евроарктического) региона, главными задачами которого являются разработка основ и координация сотрудничества в экономике, охране окружающей среды, добыче полезных ископаемых, создании инфраструктуры, защите прав коренного населения. Декларацию о сотрудничестве подписали также представители ЕС; в качестве наблюдателей на конференции присутствовали представители США, Японии, Канады, проявляющие повышенный интерес к Северному морскому пути из Баренцева моря в Тихий океан.

Что же касается южного направления, то визит А.Козырева в Иран и состоявшийся в конце июня 1995 г. визит Б. Ельцина в Грецию, а также некоторые другие акции (например, на российско-турецком направлении) свидетельствуют о том, что и этому спектру внешней политики стало уделяться неформальное внимание. С открытием южного направления завершился в основном первый цикл формирования новой внешнеполитической доктрины России и в ней определились все направления: и западное, и крупнейшее восточное, и северное, и южное. Хотя все эти направления присутствовали во внешней политике бывшего СССР, характер отношений с иностранными государствами практически на всех направлениях резко изменился.

Другим важным итогом четвертого периода была определенная прагматизация внешнеполитической деятельности России, частичный отказ от утопических и иллюзорных надежд первого и второго периодов. На следующем, пятом этапе этот курс получил дальнейшее развитие.

5. Этап "легитимизации и утверждения президентской внешней политики"

После принятия 12 декабря 1993 г. новой Конституции РФ и выборов в Федеральное Собрание во внешней политике России наступил пятый этап. Он отличается от всех предыдущих главным образом тем, что **под новую, президентскую суть этой политики была подведена конституционная база.** Другие отличия этого периода состоят, на наш взгляд, **в смене "атлантизма" на "европеизм", в еще большем усилении азиатского вектора, особенно ближневосточного, и, наконец, в попытках отстаивать государственные интересы России.** Однако цели и задачи, которые были поставлены

⁷ Российская газета. 1992. 23 октября. О задачах и направлениях деятельности внешней политики России в 1993 г. А. Козырев говорил и в интервью журналу "Международная жизнь". 1993. Январь. С.2-3.

перед внешней политикой на этом этапе, сформулированные в ежегодном Послании Президента Федеральному Собранию и других документах, оказались в целом нереалистичными и невыполнимыми. Прежде всего из-за войны в Чечне, серьезно подорвавшей международный престиж России. С этого момента для России начинается полоса неудач на международной арене, продолжившиеся и в 1995 году. В конце концов они стали настолько очевидными, что их был вынужден признать и официальный Кремль, включая Президента России. Выступая 8 сентября 1995 г. на пресс-конференции Б.Ельцин, по существу, впервые и к тому же в прямой и резкой форме заявил, что он недоволен работой российского МИД и в том числе его главы. Такая оценка прозвучала как явный сигнал грядущих перемен на Смоленской площади.

Не только под растущим давлением критики в адрес МИД и особенно его главы, но и принимая во внимание итоги декабрьских (1995г.) выборов в Государственную Думу, Б.Ельцин решился, наконец, сделать долгожданный шаг и в начале января 1996 г. сменил своего министра иностранных дел. А.Козырев был отправлен в отставку, а вместо него был назначен Е.Примаков, возглавлявший до этого службу внешней разведки.

С назначением Е.Примакова во внешней политике новой России начался новый, шестой по счету этап, который можно охарактеризовать как этап прагматизма и защиты национальных интересов.

6. Этап прагматизма и защиты национальных интересов.

С самого начала своего пребывания в должности новый министр повел себя достаточно уверенно и со знанием дела. Уже в первые месяцы ясно обозначились приоритеты его деятельности на международной арене, или, если угодно, его внешнеполитическое “кредо”. Оно, это “кредо”, включает три важнейших элемента:

- *переход от двуполярного мира к многополярному;*
- *построение отношений между противниками в “холодной войне”;*
- *проведение активной внешней политики с позиций великой державы в сегодняшней геополитической ситуации*⁸.

Хотя с течением времени, взгляды Евгения Максимовича на новый миропорядок и место России в современном мире становились все более четкими и системными, некоторые опорные точки его видения современных международных отношений, стали очевидными уже на его первой пресс-конференции, которая состоялась вскоре после его назначения на пост главы внешнеполитического ведомства. Это подтверждает мысль о том, что внешнеполитическая сфера не была для Примакова terra incognita и даже наоборот.

На этой пресс-конференции Примаков выделил четыре основных приоритета внешней политики России.

1. *Укрепление территориальной целостности страны.*
2. *Укрепление центростремительных тенденций на территории бывшего СССР,*
3. *Стабилизация международного положения на региональном уровне, прежде всего на уровне СНГ и Балканах.*
4. *Развитие таких международных отношений, которые препятствовали бы созданию новых очагов напряженности и распространению оружия массового уничтожения.*

Внешняя политика России должна быть активной на всех направлениях, “по всем азимутам”, говорил Примаков, выделив при этом США, европейские страны, Китай, Индию, Японию, Ближний и Средний Восток, Канаду, страны АТР.

Высказавшись против расширения НАТО на Восток, поскольку это создает угрозу стабильности Европы, Примаков подчеркнул необходимость скорейшей ратификации договора СНВ-2⁹.

К теме о направлениях внешнеполитической деятельности нынешней России Е.Примаков возвращался не раз в течение всего 1996 года. (Примечательно, что он ни разу не

⁸ Независимая газета, 6 апреля 1996.

⁹ Независимая газета. 13 января. 1996.

говорил о концепции внешнеполитической деятельности). Например, находясь в июле этого года в Киргизии, он назвал приоритетными следующие три направления: *содействие развитию интеграционных процессов в СНГ; содействие ликвидации конфликтных ситуаций на постсоветском пространстве; укрепление сотрудничества со странами – бывшими противниками в холодной войне.*

Уже после переизбрания президента Б.Ельцина на второй срок, Е.Примаков в одном из своих интервью, несколько по-иному расставил акценты внешнеполитической деятельности России: *преемственность; продолжение активного поиска своего места в мире; самоутверждение трудно формирующегося демократического государства*¹⁰.

Под названные цели внешней политики были подведены и определенные принципы:

1 – отстаивать национальные интересы России, идя даже на разногласия, предположим, с США – но в рамках партнерства, не сползая к конфронтации;

2 – двухполюсный мир ранее соперничавших двух сверхдержав и блоков должен эволюционировать не к однополюсному под командой США, а к многополюсному, где у России будет больше маневра для защиты национальных интересов.

Важным (если не важнейшим) моментом во внешней политике России эпохи Примакова было стремление, как говорил он сам, “перейти к формуле, более отвечающей и статусу России в мире, и нашим национальным интересам: равноправное партнерство”¹¹. На взгляд министра, такой подход принес свои результаты. “На глобальном уровне – через очевидное укрепление наших позиций в “большой восьмерке”. Мощным “союзником” России, способствующим утверждению начал равноправия в отношениях с ведущими державами мира, по мнению Примакова, “служит объективная тенденция к формированию многополярного мира”. Это значит, что “у России появляется широкое поле для маневра, для многовекторной дипломатии”.

Второй новый акцент внешней политики России последнего времени – это “линия на диверсификацию международных связей России. Такая страна, как Россия, не может ходить на одной, “западной, ноге”, говорит Примаков. Диверсификация внешнеполитических связей уже принесла свои плоды. Она привела к продвижению в отношениях с КНР (от равноправного партнерства к доверительному, причем со стратегической перспективой взаимодействия в XXI веке), с Индией. После застойного перерыва наметился прогресс в отношениях с латиноамериканскими странами.

В системном виде взгляды Примакова были выражены в статье “На горизонте - многополюсный мир”, опубликованной в Независимой газете” 22 октября 1996 г. В этой статье высказывается мнение, что нужны четыре условия успешного продвижения к новому миропорядку. Эти условия следующие:

1. Нельзя допустить, чтобы место старых фронтов противостояния заняли новые разделительные линии.

2. Освобождение от менталитета “ведущих и ведомых”.

3. Демократизация международных экономических отношений, одним из главных элементов которых является отказ от использования экономических средств в эгоистических политических целях.

4. Скоординированность, “кооперативность” действий международного сообщества для решения наиболее сложных и актуальных международных проблем.

Говоря в целом, за два с половиной года с небольшим работы Е.Примакова на посту министра иностранных дел внешняя политика России не только обрела твердую основу, но стала заметно более прагматичной и сориентированной на национальные интересы. Это со временем были вынуждены признать как в “ближнем”, так и в “дальнем” зарубежье. И не только признать, но и принять такую внешнюю политику России как должную, как адекватную статусу великой державы.

Линия Примакова получила конструктивное продолжение и при его преемнике – И.С.Иванове, назначенном на пост министра в сентябре 1998 г. по рекомендации Примакова, ставшим тогда же главой российского правительства.

¹⁰ Известия. 09 августа. 1996.

¹¹ Российская газета. 1997. 10 января.

Внешнеполитическое кредо И. Иванова не многим отличается от кредо его предшественника, что позволяет говорить не только о преемственности, но и о определенной единой линии двух министров.

Действительно, оба они выступают за **многополюсную систему мироустройства, основанную на примате международного права, за укрепление существующих международных институтов, прежде всего ООН и ОБСЕ, за продолжение линии на развитие отношений с Западом на неконфронтационной основе, исходя из своих национальных интересов, за создание системы безопасности и сотрудничества в Европе, стержнем и координатором которой призвана служить ОБСЕ, за развитие отношений с Европейским союзом, за всемерное и всестороннее развитие отношений со странами СНГ, поддержку соотечественников за рубежом и т.д.**¹²

“Креда” Примакова и Иванова настолько идентичны, что есть все основания говорить о *единой линии Примакова–Иванова*, хотя и первый и второй (как, впрочем, и Козырев) не раз утверждали, что они реализуют линию президента Ельцина. Но можно ли говорить о “линии Ельцина”, если, начиная с 1991 г., т.е. с обретения Россией полного суверенитета, ее внешнеполитическая линия несколько раз кардинально менялась, и происходило это при одном и том же президенте – Борисе Ельцине? Поэтому правильнее, на мой взгляд, говорить о “линии Козырева” и о “линии Примакова–Иванова”.

Кроме этого вывода можно сделать и следующий. Он состоит в том, что за последние три года (в отличие от предыдущих 5 лет) у МИДа России появилась вполне ясная прагматичная линия и твердая опора, связанные с национальными интересами страны. Но при этом надо сделать одну важную оговорку: линия и опора есть, если рассуждать категориями и интересами сегодняшнего дня. Если же, однако, не забывать о дне завтрашнем, думать о перспективе, то ответ будет не столь однозначным, о чем и пойдет речь во II-й части данной статьи.

ЧАСТЬ II. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ И СТРАТЕГИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Конец XX столетия оказался для мира не менее бурным, чем его начало и середина. Стремительно меняясь на наших глазах, мир обретает новые очертания и иной характер. Процессы еще далеки от завершения и поэтому трудно предсказать, каким конкретно будет нарождающийся новый мир. Хотелось бы надеяться, что он будет миром партнерства и конструктивного взаимодействия. Мир должен стать таким не только из-за его возрастающей взаимосвязанности и взаимозависимости, но из-за безальтернативной необходимости совместными усилиями добиться выживания человечества и решения его глобальных проблем.

В быстро меняющемся мире **всем государствам Земли, хотя бы того или нет, приходится пересматривать как свою стратегию так и тактику на международной арене.** И чем быстрее и адекватнее они это сделают, тем в большем выигрыше они окажутся.

Произошедшие в мире изменения поставили Россию в весьма сложное положение. В такой ситуации без верной стратегии и тактики внешней политики не обойтись. Более того: в неблагоприятных условиях роль верной стратегии и тактики еще более высока, чем в благоприятных. Чтобы не ошибиться в стратегии, надо сначала верно определить национально-государственные интересы. Если неверно определены интересы, ошибочными и неэффективными будут и действия политиков и дипломатов.

I. Национально-государственные интересы: каковы они?

За последние годы национально-государственные интересы России неоднократно формулировались в официальных государственных документах. В частности, в Посланиях

¹² Подробнее по этому вопросу см. статью И.Иванова “Россия в меняющемся мире”. НГ.1999. 25 июня.

Президента Федеральному Собранию Российской Федерации, а также в “Концепции национальной безопасности Российской Федерации”, утвержденной Указом Б.Ельцина от 17 декабря 1997 г. Второй раздел этого документа специально посвящен национальным интересам России. В нем в общем виде (если не сказать – в слишком общем) сформулированы национальные интересы России в области экономики, во внутривнутриполитической, международной, оборонной и информационной сферах, в социальной области, духовной жизни, культуре.

На мой взгляд, и интересы, и вытекающие из них цели и задачи внешней политики должны быть сформулированы более конкретно с учетом нынешней ситуации внутри страны и за ее пределами. Поэтому я попытаюсь подойти к данному вопросу, исходя из того, что национальные интересы представляют собой сумму слагаемых, состоящую из **постоянных, или долгосрочных интересов, а также средне – и краткосрочных**. Говоря иными словами, национально-государственные интересы охватывают интересы двоякого рода: неизменные и меняющиеся. (Последние как раз и включают в себя среднесрочные и краткосрочные).

К числу **главных постоянных интересов** и задач любого суверенного государства относится прежде всего *сохранение страны*, т.е. сохранение и защита его населения и территории. Другим постоянным интересом является *освоение, рациональное, бережное использование и развитие потенциала страны*, включая ее природные и человеческие ресурсы. *Последовательное и всестороннее развитие экономики, науки, культуры, образования*, т.е. всего того, что обеспечивает социальный прогресс – также следует отнести к непреходящим интересам нации и государства. К следующим постоянным интересам и задачам я отнес бы, во-первых, *создание и последовательное развитие эффективной системы политической власти, умело взаимодействующей с обществом в решении возникающих проблем развития* и, во-вторых, *установление и поддержание таких отношений с внешним миром, какие были бы максимально благоприятными для решения задач внутреннего развития*. Все перечисленные задачи актуальны для нынешней России.

К национально-государственным интересам **среднесрочного типа** можно отнести те интересы, которые важны для всего общества и государства и осуществление которых требует их объединенных усилий в течение достаточно длительного периода времени, например, нескольких десятилетий. К такого рода интересам можно отнести, к примеру, индустриализацию или решение другой крупномасштабной задачи подобного же рода (в наших современных условиях – это возрождение промышленности), реализация которой требует больших усилий всей нации в течение длительного периода времени, нередко многих десятилетий.

Кратковременные, или краткосрочные национально-государственные интересы вытекают из конкретных проблем развития или кризисных ситуаций, например, экономических кризисов или финансовых. Интересы этого типа и масштаба формулируются в официальных документах властей, в частности, президента, правительства, партий. Обычно в этих документах указывается конкретный период времени, в течение которого предполагается решить ту или иную задачу, производную от национального интереса: один год, два года, пять лет и т.д.

Это, конечно, не означает, что в таких документах не могут формулироваться долговременные интересы и задачи, вытекающие из них.

Поскольку современная Россия попала по вине амбициозных “реформаторов” в необычайно тяжелую ситуацию всеобщего кризиса, которому не видно конца, ее национально-государственные интересы и соответственно задачи, стоящие перед ней, значительно усложнились. К примеру, постоянный интерес и вытекающая из него задача *сохранения страны*, о котором говорилось выше, дополнились задачей *предотвращения ее распада и колонизации*.

Не менее острой является также задача *физического сохранения населения и его воспроизводства*.

Другим важным интересом и соответственно задачей является *глубокое реформирование политической, экономической, правовой и других систем общественной*

жизни на базе демократии и в соответствии с идеологией, которая не противоречит менталитету преобладающей части россиян, их историческому жизненному опыту. Те системы, которые реформаторы пытались создать за последние 6-7 лет, оказались не вполне адекватными российским условиям, неустойчивыми и в общем малоэффективными. Надо ли говорить, насколько важно создание таких систем для России. Без них Россия не сможет ни возродиться, ни тем более выйти на передовые рубежи постиндустриальных и информационных обществ, будет все больше отставать от наиболее развитого мира или, что еще хуже, превратится в его колониальную окраину.

К следующему императиву национально-государственных интересов России можно, без сомнения, отнести *решение проблемы взаимоотношений с внешним миром вообще и со странами СНГ, в особенности.*

Несмотря на усилия различных сил в отношении России с внешним миром существует много неясностей и неопределенностей. Одна из причин такого состояния кроется, на мой взгляд, в отсутствии у российской правящей элиты ясной и последовательной внешнеполитической стратегии как в отношении “дальнего”, так и “ближнего зарубежья”. В отношении “дальнего зарубежья” такой вывод подтверждается хотя бы тем, что за годы суверенного существования России ее стратегия на этом направлении кардинально менялась, как минимум, трижды, если не четырежды. Так, если в первые два года приоритет отдавался США, то в последующие годы акцент сместился на Европу, затем на Восток и теперь снова, судя по всему, на Европу. Не лучше дело обстоит и с “ближним зарубежьем”, т.е. с СНГ и Прибалтикой. Как было неясно в первые годы существования СНГ, к каким отношениям со странами Содружества стремится Россия – союзническим, конфедеративным (или полуконфедеративным), партнерским или еще каким, так неясно до сих пор.

Возрождение промышленного и научно-технического потенциалов необходимо также отнести к числу важнейших национально-государственных интересов и задач России. Без такого возрождения международный статус и возможности внешней политики России будут неуклонно снижаться.

Поддержание на должном уровне оборонного потенциала в соответствии с принципом разумной достаточности также следует отнести к числу важнейших национально-государственных интересов и задач России. Такой потенциал – одна из важнейших составляющих фундамента внешнеполитической деятельности любого государства. Ракетно-ядерный щит играет в нынешней российской ситуации особую роль.

К национально-государственным интересам следует также отнести *развитие науки, образования, культуры, активное участие в решении различных глобальных проблем, сохранение политики открытости внешнему миру и т.д.*

К разряду не только весьма важных национально-государственных интересов и задач России я отнес бы также *дальнейшее обустройство и освоение ее обширной территории, особенно Сибири и Дальнего Востока.*

II. Основные аспекты новой внешнеполитической стратегии

Какая же внешнеполитическая стратегия может вытекать из перечисленных национально-государственных интересов и задач?

Прежде всего о главном ее аспекте. Поскольку сегодняшняя Россия не в состоянии, как мне представляется, проводить наступательную внешнюю политику в глобальном масштабе, какую может себе позволить, к примеру, США или какую в свое время позволял себе Советский Союз, невзирая на огромные затраты, и какую способна проводить любая другая великая страна с мощной экономикой и стабильной политической системой, постольку ее внешняя политика может быть только *вариативной*, т.е. различной и строиться в зависимости от ситуации, конкретного направления, целей и т.д. Иными словами говоря, *если условия благоприятны для наступательной внешней политики и у страны есть для нее ресурсы*, следует проводить именно такую политику. Ведь именно наступательная политика является наиболее эффективной с точки зрения поддержания авторитета страны в мире на должном уровне.

Но наступательная стратегия типа, например, стратегии НАТО, которую мир наблюдал весной и летом 1999 г. в Югославии, не всегда возможна и не всегда под силу даже великим державам. Стремление России использовать в Югославии наступательную стратегию сразу же натолкнулось на вопрос: “А где взять деньги?”. И хотя эти деньги в общем небольшие – около 70 млн. долларов в год – но и их изыскать, как оказалось, для нас непростая задача. С течением времени проблема обеспечения внешней политики ресурсами будет играть все более важную роль. В этих условиях основным методом и средством нашей внешней политики должна быть, на мой взгляд, *оборона*. Но и оборона бывает различной. Военные хорошо знают, что она бывает и пассивной и активной.

Параллельно с такой, т.е. преимущественно оборонной стратегией, я предложил бы также *стратегию превентивных мер*, нацеленную на предотвращение негативного развития событий на наиболее уязвимых направлениях.

Следующее мое соображение связано с тем, что не все элементы прежней системы международных отношений утратили свое значение, как считают многие, а также с тем, что по мере укрепления Китая и роста его амбиций как державы мирового масштаба международные отношения вернутся, скорее всего, к состоянию противоборства двух сверхдержав (США--Китай), за которыми будут стоять две весьма различные общественно-политические системы (не стану утверждать, что антагонистические). Но и характер, и конфигурация международных отношений, и баланс сил на мировой арене будут, конечно, иными. Скорее всего возрастет число великих и региональных держав, которые составят новые полюса со своими интересами и амбициями (*в этом смысле можно говорить и о формировании многополюсного мира, хотя он был таким во все времена*), изменится приоритетность мировых проблем, безусловное решение которых потребует объединения усилий многих держав, поиска компромиссов, партнерства и т.д. Но мир все же будет **двухсверхполюсным**. В этой ситуации для России, которой в обозримом будущем явно не удастся вернуться в состояние сверхдержавы и за которой, очевидно, закрепится статус региональной великой державы, наиболее оптимальной и эффективной ролью будет, на мой взгляд, **роль соединительного моста между Западом и Востоком, а, когда возможно, и роль посредника**. Последнюю роль Россия, кажется, с успехом осваивает уже сейчас. Например, на Ближнем Востоке, в ситуации с Ираком, Афганистаном, Югославией и в других случаях. Посреднической роли благоприятствует не только уникальное географическое положение России на карте мира, но и ее природные ресурсы, исторические, культурные и иные традиции, искусство дипломатии и т.д. Кстати говоря, роль посредника может быть очень выгодной. Даже в материальном смысле, не говоря о других. Но только в случае, если посредник действует умело и грамотно.

Роль соединительного моста и посредника в сочетании со стратегией активной обороны и превентивной дипломатии позволили бы Российской Федерации в ближайшие 15-20 лет окончательно оправиться от распада СССР, в основном решить внутренние проблемы, прочно встать на ноги, наладить союзнические связи с “ближним зарубежьем” и в конечном счете вновь стать одним из важнейших центров мировой политики. Что, в свою очередь, позволило бы ей перейти к новой внешнеполитической стратегии и новой практике внешней политики.

* * *

Обобщая сказанное во II – й части данной статьи и в статье в целом, отмечу, во-первых, что внешняя политика Российского государства (как, впрочем, и его внутренняя политика) переживает не лучшие свои времена. И это несколько не удивляет. Итог таков, каким он только мог быть после того, что случилось с Россией в последние годы. (Правда, благодаря искусству российских дипломатов – с одной стороны и отношению к России международного сообщества – с другой, ситуация в области внешней политики далеко не столь драматична, как в области внутренней).

*Дело осложняется тем, что по многим важным вопросам Россия еще не вполне определилась, и это позволяет думать, что формирование ее внешней политики еще далеко от завершения. С этим тезисом прямо связан **второй** вывод из сказанного. Он состоит в том, что хотя российская внешняя политика обрела в последние годы*

достаточно устойчивую прагматичную линию, сориентированную на национальные интересы (в том виде, в каком они представляются правящим силам), это не дает достаточно оснований полагать, что внешнеполитическая деятельность государства строится, исходя из обоснованной перспективной стратегии, учитывающей реальное состояние страны и тенденции развития окружающего ее мира. Из этого следует также, что в ближайшие месяцы и годы (и в связи с парламентскими выборами, и в связи с президентскими, и в связи с изменениями нашей политической системы, и в связи с переменами в мире, и в связи с субъективными и прочими обстоятельствами) внешняя политика России не раз претерпит значительные изменения.