

## ЭВОЛЮЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ НОВОЙ РОССИИ Этап “романтических иллюзий”

Внешняя политика новой 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 периодов, которые ясно прослеживаются при анализе внешнеполитической деятельности России в 1990-1996 годах.

Первый этап датируется осенью 1990 г. - августом 1991 г.<sup>1</sup>. Его можно назвать "периодом 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.

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

### *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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Московские новости. № 6. 1991. 10 февраля.

Этот процесс происходил 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 поможет”, - 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"<sup>3</sup>. 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"**<sup>4</sup>.

Для решения индивидуальных и ряда общих задач (разоружение, глобальное экологическое и экономическое сотрудничество, участие в Совете безопасности) 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 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 российского МИДа интересно и важно еще в одном 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.**

---

<sup>3</sup> Московские новости. 1991. 29 сентября.

<sup>4</sup> Московские новости, 29 сентября 1991 г.

*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 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 указал также на то, что за "союзным внешнеполитическим ведомством может быть сохранена лишь консультационно-координирующая роль при радикальном сокращении аппарата"<sup>5</sup>.

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.

#### ***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 обвальная 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 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 ассоциировал СССР главным образом с Россией.

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

---

<sup>5</sup> Известия. 1991. 25 октября.

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"<sup>6</sup>. 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.

#### *Этап "начала отрезвления"*

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. **На этом этапе к западному вектору, который остался основным, прибавился восточный, и у российской 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 когда-то 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 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"**<sup>7</sup>.

Хотя в искренности такого заявления можно сомневаться, но тем не менее вскоре после него последовали и конкретные шаги. В ноябре 1992 г. состоялся визит президента

<sup>6</sup> Известия. 1992. 2 января.

<sup>7</sup> 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.

Б.Ельцина в Южную Корею, а в середине декабря - 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 последнего времени 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 заметная прагматизация внешнеполитической деятельности России, частичный отказ от утопических и иллюзорных надежд первого и второго периодов. На следующем, пятом этапе этот курс получил дальнейшее развитие.

#### ***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 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. Цели и задачи, которые были поставлены перед внешней политикой на этом этапе, сформулированные в ежегодном Послании Президента Федеральному Собранию и других документах, оказались в целом нереалистичными. Прежде всего из-за войны в Чечне, серьезно подорвавшей международный имидж России.

События внутри России и за ее пределами в 1995 г. и первые месяцы 1996 г. наглядно показали, насколько непопулярна война в Чечне. Очевидно сознавая опасность, разорительность, бесперспективность решения вопроса укрепления российской государственности силовым путем, прагматики в Российском государстве предпринимают сейчас, можно сказать, сверхусилия, чтобы закончить чеченскую “эпопею” с минимальными потерями и как можно скорей. Но это едва ли удастся сделать так скоро, как им хотелось бы.

Основательно ослабевшей России приходится отступать не только на чеченском фронте, но и на всех дипломатических фронтах в дальнем зарубежье. Особенно на Западе. Под мощным методичным напором США и других стран НАТО в Югославии это отступление проявилось более чем наглядно. Не менее наглядно это проявилось и внутри СНГ. Несмотря на интеграционные процессы внутри СНГ, страны Содружества все чаще ищут опору не в ближнем, а в дальнем зарубежье, за пределами России. Их усилиям весьма способствует как политика западных стран, прежде всего США, так и восточных, в

частности Японии. Делается и, безусловно, будет делаться все, чтобы не дать возродиться или возникнуть прежнему или подобному ему новому Союзу.

Неудачи нашей внешней политики в последние годы стали уже настолько очевидными, что их признает даже 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.

Не только под растущим давлением критики в адрес МИД и особенно его главы, но и принимая во внимание итоги декабрьских (1995 г.) выборов в Государственную Думу, Б.Ельцин решился, наконец, сделать долгожданный шаг и в начале января 1996 г. сменил министра иностранных дел.

С назначением на этот пост Е.Примакова во внешней политике новой России начался новый, шестой по счету этап. Пока еще рано давать ему определения, но обозначить некоторые новые черты уже можно.

С самого начала новый министр повел себя достаточно уверенно и со знанием дела. За прошедшие месяцы ясно обозначились и приоритеты его деятельности: налаживание дружественных, подлинно добрососедских отношений со странами СНГ; конструктивных связей со странами Восточной Европы и Запада и т.д.

Сам Примаков следующим образом сформулировал три наиболее важных вопроса, стоящие перед Россией в области международных отношений:

- 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<sup>8</sup>.

С момента назначения Е. Примакова министром прошло не так уж много времени и поэтому делать общие выводы об итогах его работы еще рано.

Обобщая краткий анализ эволюции внешней политики новой России, следует отметить прежде всего, что она находится в очень трудном и сложном положении. И это нисколько не удивляет. Итог таков, каким он только и мог быть после того, что случилось с Россией в последние годы.

Сегодня перед внешней политикой нашего государства стоят поистине грандиозные проблемы: как строить отношения с Западом и прежде всего с США, какой должна быть политика в ближнем зарубежье, как восстановить позиции на Востоке и в других регионах мира и т.п.

Дело осложняется тем, что по многим вопросам Россия еще не вполне определилась, и это позволяет считать, что эволюция внешней политики новой России весьма неравномерна и непоследовательна. настолько непоследовательна, что иногда невольно напрашивается вопрос: эволюция ли это?

---

<sup>8</sup> Независимая газета, 6 апреля 1996.