

Я.А. Пляйс, д.и.н., профессор,
зав. кафедрой социально-
политических наук
Финансовой академии
при Правительстве РФ

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В НОВОЙ ГЕОПОЛИТИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКЕ

Конец XX и начало XXI столетия оказались чрезвычайно насыщенными самыми разнообразными международными событиями. Динамично меняясь на наших глазах, мир обретает все новые очертания. Глубоким переменам подвержена не только конфигурация сил на международной арене, но и сам характер отношений между субъектами мировой политики. Заметно меняются также форма и методы взаимодействия государств, содержание и направление работы межгосударственных организаций, союзов и блоков стран. Но события развиваются не прямолинейно. Периоды сотрудничества и взаимопонимания то и дело сменяются временами отчуждения, напряженности, ожесточенной борьбы, ведущейся в самых разнообразных формах. После крушения биполярного мира, как отметил в своем обращении к участникам делового форума АТЭС 19 октября 2003 г. президент Российской Федерации В.В.Путин, ситуация стала «тревожной и труднопрогнозируемой», а «старые союзы трещат по швам»¹.

Для постсоветской России ситуация во внешнеполитической сфере оказалась намного сложнее, чем для большинства других стран, переживших крах социалистической системы. Сложнее потому, что на наш глубокий внутренний кризис наложился распад не только той страны – СССР, в лоне которой шло наше предыдущее развитие, но и всех тех союзов (военно-политических, экономических и иных), которые создавались в течение многих лет и на поддержание которых Советский Союз затратил невероятное количество всевозможных ресурсов. По этой причине пришлось менять не только все содержание и формы внешнеполитической деятельности, но и заняться строительством новых союзов, поиском новых партнеров и т.д. Нет, очевидно, необходимости доказывать, что без ошибок, зигзагов, взлетов и падений, иллюзий и заблуждений едва ли можно было обойтись. Поэтому есть все основания говорить, что за годы существования независимой

¹ См. Независимая газета. 2003. 20 октября.

России ее внешняя политика несколько раз меняла свои парадигмы. По крайней мере, не менее четырех раз: трижды – при Б.Ельцине и один раз – при В.Путине.

Прежде чем разобраться в этом, рассмотрим, как за последние 10-15 лет изменился мир и международные отношения.

Основные черты новой конфигурации сил на международной арене

Чем же характеризуется геополитическая ситуация в начале XXI века?

Общие для всех стран моменты заключаются в следующем:

* Если в 90-е годы XX столетия в международных отношениях и политике ведущих государств мира доминировали финансово-экономические проблемы, то в начале XXI века на первый план вышли проблемы безопасности.

* Несмотря на замедление темпов роста мировой экономики, в том числе экономики США, она, тем не менее, по-прежнему развивается в русле формирования глобальных производств, укрепления транснациональных финансовых, технологических и информационных сетей. Однако финансовые сети, особую роль в которых играют каналы обращения «серых» и «черных» денег, связанные с наркобизнесом, вышли из-под контроля государств-лидеров, в частности, США и международных организаций.

* В экономической политике ведущих западных держав произошли значительные изменения. В США, Германии, Франции, Италии и ряде других стран растет бюджетный дефицит, меняется политика прямой государственной поддержки различных секторов экономики. Период действия «новой экономики» в том виде, в каком она развивалась, начиная со второй половины 80-х годов прошлого века, завершился. В результате процесс глобализации экономики, начавшийся в конце XIX века, получил новые очертания и масштабы.

* Мировой энергетический рынок оказался в начале XXI века на грани радикального передела. По мнению некоторых исследователей, этот передел может быть осуществлен главным образом в результате усилий нынешней администрации США по смене режимов в ряде стран Персидского залива (начиная с Ирака) и развала ОПЕК как одного из важнейших «игроков» на мировом энергетическом рынке.

* Одной из острейших проблем современных международных отношений продолжает оставаться проблема отношений «развитого Севера» и «отсталого Юга». Несмотря на определенную стратификацию, произошедшую в последние десятилетия среди стран «отсталого Юга» и усиливающуюся разнородность входящих в него стран, экономическая, политическая, культурная и иные дистанции

между этими полюсами не только не сокращаются, а, наоборот, увеличиваются, грозя превратиться в полномасштабную нескончаемую «войну цивилизаций».

Проблема «Севера и Юга» усугубляется, с одной стороны, межрелигиозным противостоянием, а с другой – продолжающимся демографическим взрывом в странах «третьего мира» и устойчивым сокращением численности населения в странах развитого Севера.

* Война в Ираке, как считают многие эксперты, положила начало новой эре в современных международных отношениях – эре открытого диктата одной сверхдержавы – США. Судя по всему, эта эра будет характеризоваться высокой напряженностью не только между основными центрами силы, но и между цивилизациями и мировыми религиями, в первую очередь христианской и мусульманской. В связи с войной в Ираке аналитики прогнозируют подъем террористической активности в мире, рост исламского фундаментализма, развал антитеррористической коалиции, резкое обострение ситуации на Ближнем и Среднем Востоке, возникновение новых рисков распространения оружия массового уничтожения, эрозию структур поддержания международной безопасности (прежде всего ООН), негативные последствия для мировой экономики и т.д.

Наряду с общими моментами большое значение в современных международных отношениях имеет и то, что происходит с их отдельными субъектами, а также то, как развиваются события на отдельных направлениях, континентах или в блоках стран. Наиболее значимым субъектом на мировой арене все последнее десятилетие были по-прежнему Соединенные Штаты Америки.

* США сохраняют полное превосходство над другими странами в своей совокупной мощи: экономической, финансовой, военной (за исключением ядерной сферы, где сохраняется примерное равенство потенциалов России и США), информационной, массовой культуре, прикладной и фундаментальной науках. По убеждению многих исследователей, это превосходство сохранится в ближайшие 15–20 лет, и именно оно позволит США играть роль глобального лидера, определяющего основные правила игры на международной арене.

Война в Ираке и те цели, которые США открыто продекларировали, начиная ее 20 марта 2003 года, не оставляют сомнений в том, что они будут последовательно осуществлять свою новую внешнеполитическую доктрину.

* Ключевым элементом американского внешнеполитического инструментария становится интеграция в самых разнообразных формах. Эта интеграция нацелена на

присоединение к национальным ресурсам Соединенных Штатов ресурсов других стран.

При всей важности того, что происходило за Атлантикой и какую роль в мировых делах играют США, было бы ошибкой не замечать того, что происходит в Старом Свете, в Западной Европе.

* В 90-е годы XX в. западноевропейские государства заметно ограничили свой суверенитет ради общей цели развития Евросоюза, однако новый центр силы здесь еще в стадии формирования. Тенденция такова, что Западная Европа (за исключением Великобритании) постепенно теряет роль главного партнера США в международных отношениях, а разрыв между Соединенными Штатами и Европой в культурно-ценностной ориентации по вопросам мировой политики растет.

* Важную (если не важнейшую) роль как во внутриевропейских процессах, так и в сопротивлении экспансионистским глобальным планам США играют Германия в союзе с Францией. Германия, затратившая сотни миллиардов марок на подъем земель бывшей ГДР, тем не менее, еще не стала «локомотивом» быстрого экономического роста ЕС.

* Решение о расширении НАТО на Восток путем приема новых членов из числа бывших членов Организации Варшавского договора и бывших советских республик – трех Прибалтийских государств – принципиально изменило ситуацию в Европе, заметно повысило уровень напряженности между этим альянсом и Россией. Это, безусловно, отразится не только на совместной борьбе с терроризмом, но и на многом другом.

В минувшем десятилетии принципиально важные изменения происходили и на Азиатском континенте. Октябрьский (2003 года) форум АТЭС подтвердил это еще раз со всей очевидностью. Но не только деятельность этой организации, а еще те перемены, которые произошли в отдельных азиатских странах и их роли на мировой арене.

* Впервые за последние 200–250 лет на карте мира появились два новых мощных центра силы – Китай и Индия, не являющиеся частью евроатлантической цивилизации, европейской политической культуры. За короткий исторический срок эти страны добились выдающихся успехов в различных областях, не жертвуя при этом своим суверенитетом, а укрепляя его, в том числе Индия – путем приобретения в 1998 г. ядерного статуса.

* До сих пор Китай, где к власти пришло 4-е поколение коммунистических политиков, избегал лобовой конфронтации с США и, как полагают многие, будет

избегать ее до тех пор, пока не наберет достаточной мощи и влияния в мировых делах. Если нынешние тенденции развития экономики КНР сохранятся, то для достижения состояния близкого к состоянию сверхдержавы, ей понадобится, по некоторым оценкам, от 15 до 20 лет. За это же время КНР планирует создать мощные современные вооруженные силы. С превращением Китая во вторую сверхдержаву мир, скорее всего, вернется к биполярному противостоянию. (Такой сценарий, правда, не учитывает той роли в мировых делах, которую, спустя эти годы будет играть Индия).

* Несмотря на сложные процессы в экономике, важным игроком на международной арене остается Япония. Однако в последние годы в общественном сознании в этой стране происходят знаковые перемены. Суть их в том, что впервые за весь послевоенный период правящие круги Японии стали обсуждать проблему приобретения собственного ядерного оружия и выхода из-под американского «ядерного зонтика». Немаловажную (если не определяющую) роль в этих процессах сыграла угроза «ядерного терроризма», исходящая от Северной Кореи.

В условиях радикальных перемен в международных отношениях и мировой политике немаловажное значение приобретают процессы, происходящие на постсоветском пространстве, особенно в России.

* Унаследовав после обвального распада СССР 76% его территории, 52% населения и 60% экономического потенциала, Российская Федерация оказалась в принципиально новой для себя геополитической ситуации. Сокращение территории привело к полной или частичной утрате ряда ценнейших стратегических преимуществ, которым обладал СССР. Один из важнейших среди них – свободный выход в мировой океан – оказался настолько ограниченным и осложненным, что приходится констатировать его почти полную потерю.

В весьма похожей ситуации оказались различные российские транспортные коммуникации: газо- и нефтепроводы, линии электропередач, железные и шоссейные дороги. Расчлененные при распаде СССР, они оказались значительно менее эффективными, чем раньше. Причины такого положения кроются прежде всего в различиях таможенной, тарифной и иной политики стран СНГ. Оказалось, что унификация подходов – дело настолько сложное, что, несмотря на усилия, время от времени предпринимаемые то одной группой стран СНГ, то другой, заметного успеха пока не дали.

Чуть ли не на всех направлениях внутри СНГ России и приходится сталкиваться с разнообразными серьезными проблемами, в том числе

этноконфессиональными, миграционными, территориальными, таможенными и другими.

Одной из важнейших проблем в этом ряду является проблема военной безопасности территории России. Многие оборонные структуры СССР после его распада оказались разрушенными. Не стало единой системы ПВО, утрачена значительная часть инфраструктуры Черноморского флота, заметные потери понес военно-оборонительный и промышленный комплекс.

Тем не менее, если наметившиеся в 2002–2003 годах интеграционные процессы наберут необходимую динамику, СНГ может превратиться в важный международный центр силы. Немалое значение при этом будет играть независимая мощь Российской Федерации во всех трех компонентах «новой триады»: 1 – сил и средств ядерного сдерживания; 2 – сил общего назначения; 3 – специальных сил, предназначенных для борьбы с терроризмом. Важную роль при этом будут играть также оборонная промышленность и наука².

Прежде чем приобрести некоторые устойчивые контуры, свойственные ее внешней политике в начале XXI столетия, внешняя политика России преодолела несколько весьма трудных этапов и несколько раз сменила парадигмы.

ХАРАКТЕР И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В начале XXI века Российская Федерация поддерживала отношения со 180 зарубежными странами, в Москве действовало 138 посольств и 4770 представительств иностранных фирм. Но это, так сказать, количественные показатели. Что же касается качественных, а именно содержания, направленности, методов и форм внешнеполитической деятельности, то картина здесь не такая однозначная, как может показаться с первого взгляда.

Начать следует с того, что внешняя политика современной России обладает рядом особенностей и отличий от своих аналогов в дооктябрьской России и в СССР. Хотя в ней есть и ряд черт, которые делают ее похожей на внешнюю политику своих предшественников. Обратив внимание на это обстоятельство в выступлении на Горчаковских чтениях, посвященных 200-летию МИД России, проходивших 25 апреля 2002 года, тогдашний министр иностранных дел РФ И.С.Иванов отметил:

² При определении основных черт современной геополитической ситуации в мире и международных отношений были использованы статьи А.А.Кокошина «Неопределенный новый мир», – Независимая газета, 17 января 2003 г.; А.Д.Богатурова «Трехглавый монстр» – Независимая газета, 25 декабря 2002 г. и глава 3 – «Россия на геополитической карте современного мира», опубликованная в монографии «Геополитические вызовы и внешнеполитическая деятельность России», М., Изд-во РАГС, 2002, СС.36–54

«Наша внешняя политика в том виде, в каком она сформировалась к началу XXI века, представляет собой сплав наследия дореволюционной России, Советского Союза и, конечно, тех принципиально новых подходов, которые обусловлены коренными изменениями в нашей стране и на международной арене в последнее десятилетие»³.

Говоря далее о представлениях, касающихся внешнеполитических задач России и имеющих непреходящее значение для ее международной деятельности, Игорь Иванов прежде всего отметил тот факт, что «уникальное геополитическое положение нашей страны предопределило необычайно широкий спектр ее внешнеполитических интересов». Из этого во все времена вытекало, что Россия ни при каких обстоятельствах не могла позволить себе быть пассивной на международной арене или проводить изоляционистскую внешнюю политику. Из особенностей геополитического положения России вытекает и следующая традиция ее внешней политики – многовекторность. «Жизненные интересы страны, – отметил Иванов, – требовали от российской дипломатии активно развивать отношения с государствами и на Западе, и на Востоке, и на других направлениях. Такая ориентация была продиктована не столько имперскими амбициями, а, прежде всего, необходимостью обеспечения национальных интересов страны»⁴.

Глубокие корни, по мнению И.Иванова, имеют и другие традиции российской дипломатии: склонность к многостороннему, коллективному подходу к решению международных проблем; скрупулезная верность своим международным обязательствам; патриотизм, широкая культура, отточенное профессиональное мастерство дипломатических кадров⁵. Свою приверженность сформулированному в начале XXI века курсу внешней политики неоднократно подчеркивал и С.Лавров, назначенный министром иностранных дел РФ в 2004 году.

При всей обоснованности приведенных суждений и выводов, нельзя не заметить, что они касаются российской внешней политики взятой в целом и характеризуют ее фундаментальные основы. Если же говорить о внешнеполитической деятельности современной России, то необходимо будет признать, что в ней ситуация менялась от этапа к этапу.

³ Иванов И.С. Внешняя политика России в эпоху глобализации: Статьи и выступления. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002, с.396

⁴ Там же, с. 398

⁵ Там же, сс. 400 – 402

Первый этап датируется осенью 1990 г. – августом 1991 г.⁶ Его по праву можно назвать «**этапом романтических иллюзий**», так как его творцами были молодые романтики, глубоко верившие в идеал не просто партнерских, а союзнических отношений с Западом, прежде всего с США.

После августовских событий 1991 г., чем дальше, тем больше акценты смещались в сторону повышения суверенной роли России. Наступил *второй этап* – этап «**инфантильной эйфории**», эйфории, порожденной победой в борьбе за независимость. 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.

Завершился этот этап даже раньше формального прекращения существования Союза СССР. Окончание второго этапа привело к открытию нового, третьего этапа во внешней политике современной России – *этапа «чрезмерных надежд на Запад»*. Этот этап длился с декабря 1991 г. и по декабрь 1992 г. и его основной чертой был “атлантизм” с упором на установление если не дружественных и 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.

Однако уже в конце 1992 г. российская дипломатия вновь обращает свое внимание сначала на Восток, а потом и на Север и на Юг. Но прежде чем прийти к этому повороту, российская внешняя политика 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.

⁶ 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 республики. Но активная борьба за подлинную независимость началась, на мой взгляд, лишь осенью 1990г.

Одновременно с изменением содержания внешнеполитической деятельности происходила структурная перестройка аппарата МИД. Все это происходило в рамках четвертого этапа, который можно охарактеризовать, как *этап “начала отрезвления”*.

Начавшись в декабре 1992 г., он, как и предыдущий, длился ровно год, т.е. до декабря 1993 г., или до принятия новой Конституции. На этом этапе к западному вектору, который остался основным, прибавился восточный, и у российской дипломатии проявилось стремление возродить свои утраченные 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.

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*, или *этапе «легитимизации и утверждения президентской внешней политики»*, этот курс получил дальнейшее развитие и закрепление.

Начавшись сразу же после принятия 12 декабря 1993 г. новой Конституции РФ и выборов в Федеральное Собрание, этот этап отличается от всех предыдущих главным образом тем, что под новую, президентскую суть внешней политики была подведена конституционная база. Другие отличия этого периода состоят, на наш взгляд, в смене «атлантизма» на «европеизм», в еще большем усилении азиатского и ближневосточного векторов, и, наконец, в попытках отстаивать государственные интересы России. Однако 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 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, продолжившаяся и в 1995 году. В конечном счете 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 кадровых 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.**

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, иначе говоря, его внешнеполитическое «кредо», которое включало три важнейших элемента:

- * переход от биполярного мира к многополярному;
- * построение отношений между противниками в “холодной войне”;
- * проведение активной внешней политики с позиций великой державы в сегодняшней геополитической ситуации⁷.

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

- Укрепление территориальной целостности страны.
- Укрепление центростремительных тенденций на территории бывшего СССР,
- Стабилизация международного положения на региональном уровне, прежде всего на уровне СНГ и Балканах.

⁷ Независимая газета, 6 апреля 1996.

– 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-2⁸.

К вопросу о направлениях внешнеполитической деятельности нынешней России Е.Примаков возвращался не раз в течение всего 1996 года. (Примечательно, что он ни разу не 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 государства⁹.

Под названные цели внешней политики были подведены и определенные принципы:

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

⁸ Независимая газета. 13 января. 1996.

⁹ Известия. 09 августа. 1996.

равноправное партнерство».¹⁰ На взгляд министра, такой подход дал 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 времен Е.Примакова – это «линия на диверсификацию международных связей России». Такая страна, как Россия, не может ходить на одной, «западной, ноге», говорит Примаков. Эта линия быстро принесла свои плоды. Она привела к продвижению в отношениях с КНР (от равноправного партнерства к доверительному, причем со стратегической перспективой взаимодействия в XXI веке), а также с Индией. После застойного перерыва наметился прогресс и 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 работы Е.Примакова на посту министра иностранных дел внешняя политика России не только обрела твердую основу, но стала заметно прагматичнее, соответствующей национальным интересам. 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 державы¹¹.

¹⁰ Российская газета. 1997. 10 января.

¹¹ Более подробно о внешнеполитическом кредо Е.М.Примакова см. в его книге “Годы в большой политике”. М., 1999. СС.207-225.

Утвердившаяся внешнеполитическая линия получила продолжение и при И.С.Иванове. Он был назначен на пост министра в сентябре 1998 г. по рекомендации Примакова, ставшим в это же время главой российского правительства.

Внешнеполитическое кредо И. Иванова не многим отличается от кредо его предшественника, что позволяет говорить не только о преемственности, но и об 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 быть ОБСЕ; за развитие отношений с Европейским союзом; за всемерное и всестороннее развитие отношений со странами СНГ, поддержку соотечественников за рубежом и т.д.¹²

Внешнеполитические концепции Примакова и Иванова настолько идентичны, что до прихода к президентской власти В.В.Путина у аналитиков были 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.

Новый этап во внешней политике России

После избрания Президентом Российской Федерации В.В.Путина ситуация принципиальным образом изменилась. Новый президент стал фигурой № 1 во внешней политике России не только де юре, что предусмотрено Конституцией нашей страны, но и де факто. Это находит свое выражение прежде всего в необычайно высокой внешнеполитической активности Путина, направленной на полномасштабное возрождение статуса нашего государства как подлинно великой державы на международной арене. Примечательно также, что высокая активность российского Президента распространяется фактически на все направления. В подтверждение достаточно привести данные о его международных поездках и контактах за три года (2000-2002 годы) пребывания на посту президента РФ. За это время Владимир Путин посетил 35 стран, побывал в 65 городах и населенных пунктах за рубежом. Чаще всего российский президент посещал Украину – 7 раз,

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

затем идут Белоруссия и Германия, которые он посетил по 5 раз, в Китае он был 4 раза, в Италии, Казахстане, Франции – по 3 раза и по 2 раза посещал Армению, Бельгию, Великобританию, Индию, Канаду, Киргизию, США, Японию. Активно развивались и другие формы международного сотрудничества, в том числе через телефонные переговоры с лидерами многих государств. За три года у В.Путина было по 28 таких переговоров с президентами США, Украины, Франции, 27 – с премьер-министром Великобритании, 16 – с канцлером ФРГ и т.д.¹³ В период после 2003 года внешнеполитическая активность российского президента была не менее высокой, чем до этого.

Устойчиво высокая внешнеполитическая активность российского президента и МИДа позволяет сделать вывод о том, что в 2000 – 2005 гг. внешняя политика России переживала новый этап – *седьмой*. Для этого этапа характерна не только высокая активность российской дипломатии на всех направлениях, но и достаточно жесткая линия на отстаивание национальных интересов и приоритетов. Прежде всего тех из них, которые изложены в основополагающих документах, в частности, в «Концепции внешней политики Российской Федерации», утвержденной В.В.Путиным 28 июня 2000 года, «Концепции национальной безопасности Российской Федерации», введенной в действие Указом Президента РФ № 24 от 10 января того же 2000 года, а также в ежегодных президентских Посланиях Федеральному Собранию.

Поскольку многие вопросы и подходы во всех этих документах повторяются (и не могут не повторяться), постольку рассмотрим сначала, как внешнеполитические приоритеты изложены и аргументированы в «Концепции национальной безопасности Российской Федерации».

В преамбуле к Концепции, разработанной Министерством обороны и Генеральным штабом, говорится, что ее формулировки согласованы с МИДом, МВД и другими силовыми ведомствами. В этом документе, состоящем из четырех разделов, определено положение России в мировом сообществе (раздел I-й), сформулированы национальные интересы России (раздел II-й), а также угрозы национальной безопасности РФ (раздел III-й) и задачи по обеспечению национальной безопасности РФ (раздел IV-й).

Наибольший интерес в рассматриваемом документе для нас представляет, разумеется, 1-й раздел, а также то, как Совет безопасности страны представляет себе решение современных внешнеполитических задач. «Положение в мире, –

¹³ См. Коммерсантъ ВЛАСТЬ. 2003. 24–30 марта, с. 31

говорится в первом разделе, – характеризуется динамичной трансформацией системы международных отношений. После окончания эры биполярной конфронтации возникли взаимоисключающие тенденции к формированию многополярного мира и к установлению доминирования одной страны или группы стран в мировых делах».¹⁴

Первая из упомянутых выше тенденций проявляется в укреплении экономических и политических позиций значительного числа государств, в совершенствовании механизмов многостороннего управления международными политическими, экономическими, финансовыми и информационными процессами. Сохранение значения военно-силовых аспектов в международных отношениях сопровождается возрастанием роли экономических, политических, научно-технических, технологических и информационных факторов.

Вторая тенденция проявляется в попытках создания структуры международных отношений, «основанной на доминировании в международном сообществе развитых стран при лидерстве США и рассчитанной на односторонние, в том числе военно-силовые решения ключевых проблем мировой политики в обход основополагающих норм международного права».

Положение России на международной арене характеризуется в Концепции Совбеза как положение государства, которое «продолжает играть важную роль в мировых процессах с учетом ее значительного экономического, научно-технического и военного потенциала, уникального стратегического положения на Евразийском континенте», как одного из крупнейших государств мира с многовековыми историей и культурными традициями, имеющим благоприятные перспективы в различных областях.

Обращает на себя внимание, что в этом документе, в отличие от многих документов и заявлений предыдущих лет, Россия не характеризуется как великая держава или же как один из полюсов многополярного мира.

Какие же внешние угрозы для России видят авторы Концепции и как они предполагают им противостоять?

Основные угрозы авторы этого документа видят, во-первых, в стремлении принизить роль существующих механизмов обеспечения международной безопасности, прежде всего ООН и ОБСЕ; во-вторых, в опасности ослабления политического, экономического и военного влияния России в мире; в-третьих, в

¹⁴ Здесь и далее ссылка делается на “Независимое военное обозрение”, № 46 (169) от 26 ноября–03 декабря 1999 г.

укреплении военно-политических блоков и союзов и прежде всего расширении НАТО на восток; в-четвертых, в возможности появления в непосредственной близости от российских границ иностранных военных баз и военных контингентов; в-пятых, в продолжающемся распространении оружия массового уничтожения и средств его доставки; в-шестых, в усилении центробежных тенденций в СНГ; в-седьмых, в возникновении и эскалации конфликтов вблизи государственной границы России и внешних границ СНГ и, наконец, в-восьмых, в территориальных притязаниях к России.

Противостоять этим угрозам предполагается путем активного внешнеполитического курса, через упрочение ключевых механизмов многостороннего управления мировыми политическими и экономическими процессами, в первую очередь Совета Безопасности ООН. Среди других предлагаемых мер обратим внимание на следующие:

- развитие отношений с государствами – участниками СНГ согласно принципам международного права и отвечающих интересам России интеграционных процессов в рамках Содружества;

- полноправное участие России в глобальных и региональных экономических и политических структурах;

- содействие урегулированию конфликтов, включая миротворческую деятельность под эгидой ООН, ОБСЕ, СНГ;

- достижение прогресса в сфере контроля над ядерными вооружениями, поддержание стратегической стабильности, сохранение и укрепление режима Договора по ограничению систем ПРО 1972 года;

- обновление или заключение новых юридически обязывающих договоренностей по ограничению и сокращению вооружений и расширению политических обязательств по мерам укрепления доверия и безопасности;

- содействие созданию зон, свободных от оружия массового уничтожения;

- развитие международного сотрудничества в борьбе с транснациональной преступностью и терроризмом и др.

В отличие от рассмотренного выше документа «Концепция внешней политики Российской Федерации» имеет не только другую структуру, но и заметно отличающееся содержание. Что касается структуры, то она состоит из четырех разделов: I – Общие положения; II – Современный мир и внешняя политика Российской Федерации; III – Приоритеты Российской Федерации в решении глобальных проблем и IV – Региональные приоритеты. Основное содержание

внешнеполитической концепции содержится в разделе III. В отличие от всех других разделов этот разбит не пять параграфов: 1 – Формирование нового мироустройства; 2 – Укрепление международной безопасности; 3 – Международные экономические отношения; 4 – Права человека и международные отношения; 5 – Информационное сопровождение внешнеполитической деятельности. В каждой из упомянутых глав и параграфов содержатся конкретные задачи, решение которых должно привести в достижению тех основных целей, которые сформулированы в первом разделе. Эти цели следующие:

- обеспечение надежной безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе;

- воздействие на общемировые процессы в целях формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка, строящегося на общепризнанных нормах международного права;

- создание благоприятных внешних условий для поступательного развития России, подъема ее экономики, повышения уровня жизни населения, успешного проведения демократических преобразований, укрепления основ конституционного строя, соблюдения прав и свобод человека;

- формирование пояса добрососедства по периметру российских границ, содействие устранению имеющихся и предотвращению возникновения потенциальных очагов напряженности и конфликтов в прилегающих к Российской Федерации регионах;

- поиск согласия и совпадающих интересов с зарубежными странами и межгосударственными объединениями в процессе решения задач, определяемых национальными приоритетами России, строительство на этой основе системы партнерских и союзнических отношений, улучшающих условия и параметры международного взаимодействия;

- всесторонняя защита прав и интересов российских граждан и соотечественников за рубежом;

- содействие позитивному восприятию Российской Федерации в мире, популяризации русского языка и культуры народов России в иностранных государствах¹⁵.

¹⁵ См. Иванов И.С. Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2001, сс. 210 – 232.

Цели и задачи, изложенные в «Концепции национальной безопасности Российской Федерации» и в «Концепции внешней политики Российской Федерации», дополнялись и конкретизировались в президентских Посланиях Федеральному Собранию. Например, в Послании 2001 года подробное освещение получила задача вступления России во Всемирную торговую организацию, чего нет в рассмотренных выше концепциях, хотя в более ранних документах подобного рода, разработанных при Б.Н. Ельцине, эта проблема освещалась не раз.

Осмысление этих и других положений, заключающихся в рассмотренных документах, позволяет прийти к заключению, что для внешней политики России все последние годы ее независимого существования наиболее актуальными были одни и те же проблемы, которые, по всей вероятности, будут еще не раз упоминаться в будущих документах. Это объясняется, с одной стороны, сложностью и масштабностью этих проблем, а с другой – ограниченными ресурсами и возможностями России во внешнеполитической сфере. Из этого следует, во-первых, что внешнеполитические концепции придется еще не раз переосмысливать и переформулировать и, во-вторых, что руководителям нашей страны и прежде всего ее Президенту предстоит приложить немало усилий к тому, чтобы поддерживать авторитет России на международной арене на достойном уровне.

Стратегическая неопределенность и нестабильность в международных отношениях, которая, скорее всего, станет константной, ставит Россию перед дилеммой: какая внешняя политика для нее наиболее результативна и какую следует проводить при ее нынешнем состоянии?

Наиболее прагматичной, как представляется, является, с одной стороны, стратегия «равновекторности» в отношении ведущих центров силы, дистанцированности от вступления с ними в долговременные блоки и союзы, а, с другой стороны – наращивание партнерских отношений с ведущими и другими государствами мира в тех случаях, когда они могут носить взаимовыгодный характер. В этом ключе, как представляется, и действует современная внешняя политика России.

Вопросы для самоконтроля:

1. Каковы основные черты новой конфигурации сил на международной арене в начале XXI века?

2. *Что изменилось в международном положении России с распадом СССР?*
3. *Каков характер внешней политики современной России? Чем он определяется?*
4. *Перечислите и охарактеризуйте основные этапы внешнеполитической деятельности современной России.*
5. *Каковы особенности нового этапа внешней политики России, начавшегося с приходом к власти президента В.В.Путина?*

Рекомендуемая литература:

Основная: *Современные международные отношения и мировая политика.*

Учебник. Отв. ред. А.В.Торкунов. – М.: Просвещение: МГИМО, 2004

Внешняя политика Российской Федерации 1992 – 1999. Учебное пособие – М.: МГИМО (Университет). РОССПЭН, 2000

Казанцев Ю.И. Международные отношения и внешняя политика России (XX век). – Ростов-на-Дону: Феникс; Новосибирск: Сибирское соглашение, 2002

Дополнительная: *Козырев А.В. Преображение. – М.: «Международные отношения», 1995*

Примаков Е.М. Годы в большой политике. – М.: Коллекция «Совершенно секретно», 1999

Примаков Е.М. Мир после 11 сентября. – М.: Мысль. 2002

Иванов И.С. Внешняя политика России и мир. Статьи и выступления. – М.: МГИМО (Университет), РОССПЭН, 2000

Иванов И.С. Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2001

Иванов И.С. Внешняя политика России в эпоху глобализации: Статьи и выступления. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002

Китай в мировой политике. – М.: МГИМО (Университет), РОССПЭН, 2001

Бжезинский Зб. Выбор. Глобальное господство или глобальное лидерство /
Пер. с англ. – М.: Международные отношения, 2004

Киссинджер Генри. Нужна ли Америке внешняя политика? Пер. с англ. под
ред. В.Л.Иноземцева. – М.: Ладомир, 2002

Дж. Буш, Б. Сковкрофт. Мир стал другим. Пер. с англ. – М.:
Международные отношения, 2004

Тэлботт С. Билл и Борис. Записки о президентской дипломатии. / Пер. с англ.
М.: Немцова. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2003

Швиммер В. Мечты о Европе. Европа с XIX в. до рубежа третьего
тысячелетия / Пер. с нем. Л. Пантиной. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003