

Я.А.Пляйс
доктор исторических наук,
профессор
Финансовой академии
при Правительстве РФ

ЭТАПЫ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Конец XX и начало XXI столетия оказались весьма 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 международных отношений. Заметно меняются также стиль и методы взаимодействия государств в мировой политике, содержание работы международных организаций и блоков. Но события развиваются не прямолинейно. Периоды сотрудничества и взаимопонимания то и дело сменяются временами отчуждения, напряженности, ожесточенной скрытой и открытой борьбы.

Бурные события последних лет не обошли стороной ни одно сколько-нибудь значимое государство нашей планеты и тем более те из них, которые по тем или иным критериям причисляют к великим державам. К их числу относятся прежде всего страны «большой восьмерки», включая Россию. Процесс вхождения нашей страны в эту неформальную организацию развивался постепенно, поэтапно и длился несколько лет. Включение России в «большую восьмерку» – убедительное доказательство того, что к России по-прежнему относятся как к стране, без которой нельзя решить ни один сколько-нибудь значимый международный вопрос. Другим свидетельством признания роли России в мире является то, что на начало 2002 года наша страна поддерживала отношения со 180 зарубежными странами, а также то, что в Москве действовало 138 посольств и 4770 представительств иностранных фирм.

Наряду с некоторыми позитивными результатами внешнеполитической деятельности последнего десятилетия было и немало негативных. И не могло не быть после распада единого и великого государства – СССР, после глубокого системного кризиса, пережитого страной в конце 80-х – начале 90-х годов прошлого века и не преодоленного полностью до сих пор.

Этот кризис не мог не отразиться на всех сферах жизни России и в том числе на ее внешней политике, которая прошла через несколько различных по содержанию и направленности этапов.

* * *

Внешняя политика современной России обладает рядом особенностей и отличий от внешней политики дооктябрьской России и внешней политики 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, министр иностранных дел РФ И.С.Иванов отметил: «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»¹.

Говоря далее о представлениях, касающихся внешнеполитических задач России и имеющих непреходящее значение для ее международной деятельности, 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»².

Глубокие корни, по мнению 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 кадров³.

¹ Иванов И.С. Внешняя политика России в эпоху глобализации: Статьи и выступления. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002, с.396

² Там же, с. 398

³ Там же, сс. 400 – 402

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 ясно различаются несколько существенно отличающихся друг от друга этапов.

1. Этап “романтических иллюзий”

Первый этап датируется осенью 1990 г. – августом 1991 г.⁴ 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 зарождалась 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.

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”⁵.

2. Этап “инфантильной эйфории”

⁴ 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.

⁵ Московские новости. № 6. 1991. 10 февраля.

После августовских событий чем дальше, тем больше акценты смещались в сторону повышения суверенной роли России. Наступил *второй 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 новый стратегический и по сути своей проатлантический стержень. “Запад и прежде всего США, нам помогут”, – так, если говорить о существе дела, можно выразить квинтэссенцию внешней политики России осени 1991 г. Наиболее последовательным сторонником и защитником этой стратегии был министр А.Козырев. Спустя месяц после путча, он заявил, что интересы внешней политики российского государства должны быть подчинены исторической задаче преобразования России “из опасного больного гиганта Евразии в участника западной зоны сопроцветания”⁶.

Призывая “учиться жить цивилизованно у более продвинутых членов демократического клуба”, А.Козырев заявлял: “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”⁷. 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”⁸.

⁶ Подробнее по этому вопросу см. Козырев А.В. “Преобразование”. М. Международные отношения. 1995. Глава 9. Россия – Запад: на пути к стратегическому партнерству.

⁷ Московские новости. 1991. 29 сентября.

⁸ Московские новости, 29 сентября 1991 г.

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 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"⁹.

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.

⁹ Известия. 1991. 25 октября.

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 переаккредитация 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 РФСР. 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"¹⁰. 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 сущности. 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 отрезвления"

В декабре 1992 г. начался новый, или **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

¹⁰ Известия. 1992. 2 января.

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 вначале ожидалось, а также объективными факторами: евразийским геостратегическим положением России, быстрым возрастанием роли АТР в мировой политике, ранее сложившимися традициями и др.

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"¹¹.

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 подтверждает это все более и более убедительно.

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,

¹¹ 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.

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 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 биполярного мира к многополярному;
- * построение отношений между противниками в “холодной войне”;
- * проведение активной внешней политики с позиций великой державы в сегодняшней геополитической ситуации¹².

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 центристремительных тенденций на территории бывшего СССР,

¹² Независимая газета, 6 апреля 1996.

– Стабилизация международного положения на региональном уровне, прежде всего на уровне СНГ и Балканах.

– 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-2¹³.

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 государства¹⁴.

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.

¹³ Независимая газета. 13 января. 1996.

¹⁴ Известия. 09 августа. 1996.

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”¹⁵. 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

¹⁵ Российская газета. 1997. 10 января.

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 державы¹⁶.

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.

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.¹⁷

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.

После избрания Президентом Российской Федерации В.В.Путина ситуация кардинальным образом изменилась. Новый президент стал фигурой № 1 во внешней политике России не только де юре, что предопределено 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

¹⁶ Более подробно о внешнеполитическом кредо Е.М.Примакова см. в его книге “Годы в большой политике”. М., 1999. СС.207-225.

¹⁷ Подробнее по этому вопросу см. статью И.Иванова “Россия в меняющемся мире”. НГ.1999. 25 июня.

направления. Все это позволяет сделать вывод о том, что в последние три года внешняя политика России переживает 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, – 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 делах¹⁸.

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

¹⁸ Здесь и далее ссылка делается на «Независимое военное обозрение», № 46 (169) от 26 ноября–03 декабря 1999 г.

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 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 государствах¹⁹.

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.

¹⁹ См Иванов И.С. Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2001, сс.210 – 232.

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 стороны – ограниченными ресурсами и возможностями России во внешнеполитической сфере. Из этого следует, во-первых, вывод о том, что внешнеполитические концепции придется еще не раз переосмысливать и переформулировать и, во-вторых, вывод о том, 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.