

Российская внешняя политика продолжает переживать стадию становления. Чтобы лучше понять суть этого процесса необходимо вернуться к моменту зарождения дипломатии новой России на рубеже 1991-1992 гг.

Первоначальные внешнеполитические установки обновленной России заключались в демонтаже сталинско-брежневской системы и реформировании линии Москвы на международной арене. Советский Союз взял курс на сближение с Западом. Коренным образом изменился подход к проблемам разоружения, европейской безопасности, объединения Германии.

Пришедшие к власти демократические силы горели желанием в сжатые сроки построить в России свободное, правовое общество и процветающую рыночную экономику. В этом грандиозном деле Запад представлялся главным политическим и идеологическим союзником. Выступая на сессии Совета Безопасности ООН 31 января 1992 г., Б. Ельцин выделил то обстоятельство, что Россия «рассматривает Соединенные Штаты и другие страны Запада не только как партнеров, но и как союзников».

Одновременно Запад представлялся демократической власти основным источником помощи, необходимой для успешных экономических реформ. Движимая указанными мотивами, Москва проводила ярко выраженную прозападную политику.

Вторым важнейшим компонентом внешней



ЭВОЛЮЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 90-Е ГОДЫ

ЮДИНА Н.И.,
кандидат юридических
наук

*Проректор по
международным
отношениям и связям с
общественностью
Дипломатической
академии МИД России*

политики новой России стало налаживание дружеских связей с бывшими советскими республиками, ставшими независимыми государствами. Демократические партии и либеральная интеллигенция исходили из того, что демократизация сделала роспуск СССР неизбежным. Сопротивление этому процессу обязательно спровоцировало бы конфликты и войны по югославскому сценарию. Выдвигался также аргумент, что без предоставления свободы другим народам Россия никогда не станет нормальным, демократическим государством. Демократы тешили себя надеждами, что новые независимые государства будут благодарны России за предоставленную свободу, и это наряду с общими задачами позволит бывшим союзным республикам тесно сотрудничать между собой. На более рациональном уровне руководство России полагало, что интеграционные импульсы будут подпитываться взаимозависимостью в области экономики, «неразделимостью» созданного ранее военного потенциала.

В качестве третьего направления российской внешней политики выкристаллизовалось освобождение от «груза» советской дипломатии. Москва проявила готовность к самокритике, признанию прошлых ошибок, исправлению их. Кремль в той или иной форме покался за вторжения в Венгрию, Чехословакию, Афганистан, аннексию балтийских стран, навязывание своей воли восточным немцам, манипулирование «освободительными движениями» и коммунистическими партиями в разных частях земного шара.

Что же касается коммунистических государств - Северной Кореи, Кубы, Китая, Вьетнама, то они не выражали позитивных эмоций по поводу событий в России. Их шокировал антикоммунизм нового российского руководства. Москва, в свою очередь, порвала все идеологические узы с коммунистическими режимами. Кремль присоединился к хору западных стран, осуждающему нарушения прав человека на Кубе и в КНДР, попробовал поучать Пекин на тот же счет.

Охладились отношения России с идеологическими и геополитическими партнерами СССР в «третьем мире». Перемены в нашей стране с большим скепсисом воспринимали в Индии, Ираке, Ливии, Эфиопии, Никарагуа, десятках других государств. И отнюдь не из-за плохой работы российской дипломатии, а из-за того, что интересы прежних советских друзей и новой России разошлись.

Не удерживал Россию на рельсах прежней дружбы и экономический расчет. Клиенты в Азии, на Ближнем Востоке, в Латинской Америке десятилетиями гирей висели «на шее» советской экономики, и все наше обещание буквально требовало перестать кому-либо в чем-либо помогать,

а заняться вместо этого устройством российской жизни.

Многие аспекты первоначальной стратегии российских демократов остаются в силе и находят свое выражение в различных шагах и заявлениях лидеров страны. Но все же нарастание перемен во внешней политике Москвы стало очевидным уже к 1993 г.

Неудача «шоковой терапии» нанесла мощный удар по лагерю радикальных реформаторов. Они потеряли уверенность в своей правоте, лишились единства и раскололись на соперничающие кланы. Некоторые из радикалов тихо ушли из политики, другие увлеклись махинациями, погрязли в коррупции. Часть демократов переметнулась в стан оппозиции (в том числе бывший вице-президент России А. Руцкой и бывший спикер Верховного Совета Р. Хасбулатов).

На российской дипломатии сказывался и всеобъемлющий кризис в стране. Правительство настолько увязло в домашних проблемах, что до внешних дел у него далеко не всегда доходили руки. Из-за внутренних затруднений отменялись переговоры с иностранными руководителями, прерывались визиты за рубеж. Не хватало времени, чтобы сконцентрироваться на выработке цельной, хорошо продуманной стратегии в мировых делах.

В российском обществе созрела убежденность, что западный лагерь не является надежным политическим и идеологическим союзником, что многие политики в США и Европе предпочли бы видеть Россию слабой и бедной. Планы расширения НАТО стали восприниматься в российском обществе как предательство, демонстрация недоверия и даже враждебности к Москве.

Как проявление недружественной политики российский истеблишмент (включая правительство) рассматривал односторонние действия НАТО в Боснии, фактическое игнорирование притеснений русскоязычного населения в балтийских республиках, попытки воспрепятствовать контактам Москвы с Ираком и Ливией, прояпонскую позицию Запада в территориальном споре о южно-курильских островах.

Разочаровались россияне и в результатах экономического сотрудничества. Запад порицался за нежелание предоставить России адекватную помощь. Займы и кредиты были сравнительно малы и обставлены всевозможными условиями. Инвестиции мизерны. Многие иностранные бизнесмены, по распространенному убеждению, занялись «грабежом» России, скупая за гроши природные ресурсы и превращая недавнюю «сверхдержаву» в «экономическую колонию». В обмен за ценное сырье на российский рынок шел пустяковый или опасный товар (типа жвачки, сигарет или ле-

карств с просроченной датой). Передача технологии сдерживалась законодательными препонами. Когда же Россия пыталась заработать на экспорте собственной технологии, ей мешали, как это было со сделками по поставке криогенных двигателей в Индию, военных самолетов в Малайзию, ядерного оборудования в Иран и т.д.

На российскую внешнюю политику в возрастающей степени воздействовала ситуация в отношениях с бывшими союзными республиками. Демократы стали избавляться от иллюзий о безоблачности этих отношений. Большинство соседей повело себя отнюдь не дружелюбно. Проблема русской диаспоры в новом зарубежье превратилась в серьезную головную боль для всех. Ситуация усугублялась экономическим и социальным кризисом, в который попали бывшие союзные республики.

Желание почти всех восточноевропейских стран войти в НАТО вновь сфокусировало внимание Кремля на бывших партнерах по Варшавскому договору и СЭВ. Стало очевидно, что страны Восточной Европы не видят в новой России надежного друга. Ослабление связей с коммунистическими странами также приводило к негативным последствиям. Так, Россия не только понесла определенные экономические потери в Северной Корее, но и потеряла влияние на режим, от поведения которого зависят стабильность и мир вблизи российских границ. Отдаление от КНР могло еще сильнее ударить по интересам России, особенно в свете того, что дружба с Западом не приносила ожидаемых дивидендов.

Не получая всего необходимого из США и Западной Европы, Россия осознала, что ей следовало бы энергично побороться за финансовые ресурсы Южной Кореи, Тайваня, Гонконга, стран АСЕАН. Ошибкой было признано снижение уровня партнерства с Индией.

В центре внимания Кремля вновь оказался Средний и Ближний Восток. Иран был по достоинству оценен как выгодный покупатель оружия и важная политическая сила в регионе.

По причинам, изложенным выше, первоначальная российская внешняя политика очень скоро превратилась в мишень для критики. Какими должны быть приоритеты России? Разнообразие высказываемых взглядов отражало процесс формирования в России плюралистического общества.

Критика с самого начала была направлена против прозападного уклона российской дипломатии. Даже с точки зрения умеренных оппонентов такая политика превратила Россию в «младшего партнера» Запада и подорвала безопасность Родины. Вторая крупная претензия к творцам политики новой России касалась их подхода к

бывшим советским республикам. Правительство обвинялось в том, что оно способствовало развалу великого государства, породило массу трудностей для собственного народа.

Что стало предлагаться взамен первоначальной политики? Весьма не просто классифицировать различные позиции, но мы все же попытаемся разделить участников дебатов на четыре группы. Входящих в первую группу можно охарактеризовать как западников. Их взгляды уже обсуждались выше. А чаяния этих представителей очень просты и очевидны: создать для себя наконец-то нормальную жизнь – зажиточную, свободную, стабильную. Поэтому неразумно в очередной раз изобретать «особый русский путь». Российская демократия, увы, сама приучила Вашингтон относиться к себе, как к «младшему брату». Как бы мы воспринимали США, если бы президент Клинтон регулярно просил Кремль подсобить ему в борьбе с внутренними оппонентами – вашингтонскими ГКЧП, антиреформаторским Капитолием, взбунтовавшимся вице-президентом?

Вторая группа, объединившая приверженцев антизападных взглядов, - антипод первой. Те, кто видел в Западе потенциальную угрозу, предлагали различные рецепты ее сдерживания. Большинство считало, что Россия должна искать союзников среди бывших республик СССР. Заявления на сей счет делались на официальном уровне. Коммунисты шли дальше. Достаточно вспомнить решение Госдумы, принятое ею по инициативе коммунистической фракции, о недействительности роспуска СССР в 1991 году. Среди тех, кто опасался Запада, были люди, предлагавшие искать союзников на юге (Иран) и на востоке (Китай). Бывший министр обороны П. Грачев намекал на возможность альянса с «влиятельными государствами на востоке и на юге» в качестве реакции на расширение НАТО.

Входящие в третью группу участники национальных дебатов повсюду видели врагов Росси. Они призывали соотечественников закрыть страну и занять круговую оборону. Типичный пример этой логики содержался в исследовании по реформе вооруженных сил, подготовленном в консервативном «мозговом центре» – Институте оборонных исследований (ИОИ). В нем говорилось, что Россию окружают многочисленные враги, которые «действуют все более и более открыто и нагло в свете слабости российского государства, прогрессирующей деградации ее военного и экономического потенциала».

В российском политическом спектре можно было также выделить систему взглядов, нацеленную на придание сбалансированности внешней политике страны. Придерживающиеся этих взглядов под-

черкивали: у России нет врагов, она может и должна сотрудничать с большинством стран мира, особенно с соседними; при этом Москве не следует «склоняться» в ту или иную сторону – в силу своего географического положения, размера, мощи, истории Россия должна поддерживать сбалансированные отношения с Западом, Востоком и Югом, не ища союзов (за возможным исключением стран СНГ).

Особенно четко стремление к сбалансированности во внешней политике выразил министр Е. Примаков, который, в частности, подчеркивал, что «надо проводить диверсифицированную, активную политику по всем азимутам, где затрагиваются интересы России... это просто жизненная необходимость для того, чтобы создать наилучшие условия для внутреннего развития».

В целом в 1996-1997 гг. сбалансированный подход начал закрепляться в российской внешней политике.

Запад в ответ на положительные сдвиги в России (прекращение войны в Чечне, оживление реформенного процесса), пошел навстречу требованиям и пожеланиям Москвы. В мае 1997 г. НАТО подписала основополагающий акт с Кремлем, вскоре Россию пригласили присоединиться в качестве равноправного члена к «большой семерке». Прогресс был достигнут в области экономического партнерства: Россия вступила в Парижский и Лондонский клубы банкиров. МВФ увеличил финансовые влияния в российскую экономику, возрос поток зарубежных инвестиций.

Атмосфера разрядилась настолько, что во второй половине 1997 г. Б. Ельцин уже давал превосходную оценку состоянию отношений РФ с ведущими западноевропейскими странами. Серьезные дипломатические успехи были достигнуты и на других направлениях – преодолены многие разногласия с Украиной, еще больше сблизились Москва и Пекин, из тупика стали выходить российско-японские отношения.

В августе 1998 года, однако, Россию поразил глубокий финансовый и, как следствие, социально-экономический кризис, который отразился на политике.

Зарубежные партнеры России, особенно на Западе, со своей стороны, испытали шок от отказа Москвы погашать финансовые обязательства и с возрастающим скептицизмом и подозрительностью наблюдали за внутрироссийскими катаклизмами.

На этом и так неблагоприятном фоне произошли события, которые всерьез поколебали всю уже казавшуюся сложившейся систему открытой, сбалансированной внешней политики Москвы. В начале 1999 года американо-британская авиация осуществила бомбарди-

ровки Ирака в наказание за его отказ сотрудничать со специальной комиссией ООН по разоружению.

Не успел этот ограниченный кризис в российско-американских отношениях утихнуть, как разразилась настоящая буря, вызванная тем, что НАТО приступила в конце марта 1999 года к бомбежкам Югославии. Почти все российское общество возмутилось действиями натовцев. Кремль резко осудил их как грубое нарушение Устава ООН и принципов международного права, как попытку НАТО диктовать свою волю суверенным государствам, играть роль мирового жандарма.

Столь эмоциональная и резкая реакция России на балканский кризис явилась, как представляется, результатом осознания российской элитой того факта, что баланс сил в мире самым решительным образом изменился не в пользу Москвы. Вашингтон окончательно вознамерился командовать человечеством, ничуть не считаясь с мнением ООН.

Несмотря на высказанное, есть, тем не менее, определенные основания полагать, что России удастся войти в XXI век с открытой и гибкой внешней политикой. К такому выводу подводит анализ мотивов, которые должны определять международную стратегию Москвы в обозримой перспективе.

Потребности внутреннего развития не могут не влиять на линию поведения российских властей на мировой арене. Даже в разгар бомбардировок Югославии Москва, с одной стороны, объявила о приостановлении всех контактов с НАТО, а с другой, провела переговоры с МВФ и получила от него очередную порцию финансовой помощи. Страна нуждается в больших количествах современных технологий, инвестиций, товаров. Власти осознают, что без внешнего фактора экономика будет пробуксовывать. Разница с первоначальной стратегией демократов заключается в том, что российский истеблишмент стремится на нынешнем этапе и, видимо, будет стремиться впредь сотрудничать не только с Западом но в равной степени и с другими партнерами.

Конкуренция – неизбежное и естественное явление. Поэтому России, как и другим странам, придется бороться за место под солнцем. Необходимо, в частности, защищать отечественных производителей от мощной иностранной конкуренции, положить конец бегству из России капиталов и бесконтрольному вывозу ценных ресурсов, преодолевать дискриминацию российских изделий на мировом рынке и т.д. При этом борьба вполне сочетается с сотрудничеством, и сотрудничество может преобладать.

У России нет иного выхода, иначе как продолжать курс на связи с Запа-

дом в интересах своего внутреннего развития. Но одновременно Москва заприметила важнейших партнеров на восточном и южном направлениях. Учитывая и то обстоятельство, что срыв в отношениях с ближайшими соседями - странами СНГ может лишить Россию доступа к транспортным магистралям, природным ресурсам, полигонам и т. д. Так, разлад с Азербайджаном затруднит доступ к каспийской нефти, недоразумения с Казахстаном помешают использованию космодрома в Байконуре и центров по испытанию вооружений. Раскол с Беларусью поставит под угрозу коммуникации, соединяющие Россию с Европой, - железнодорожные, авиационные, электрические и прочие.

Все большее воздействие на российскую внешнюю политику будет, судя по всему, оказывать и такой мотив, как обеспокоенность обеспечением национальной безопасности.

Подобные настроения, подхлестываемые расширением и акциями НАТО, не ограничиваются теперь рамками экстремального лагеря и охватывает в той или степени весь российский истеблишмент.

Очевидны и опасения Москвы, связанные с непосредственными соседями. Ситуация в Таджикистане и на его границах с Афганистаном рассматривается как прямой вызов жизненно важным интересам России. Непокоен Кавказ, буквально раздираемый конфликтами: Армения противостоит Азербайджану из-за Нагорного Карабаха, Грузия никак не урегулирует отношения с абхазами и южными осетинами.

Разногласия с Украиной по поводу Севастополя, проблемы русскоязычного населения в Молдове в свою очередь заостряют проблему обеспечения безопасности в российской внешней политике.

Лозунг «перестройка» об открытии границ и разрушении барьеров между людьми заменен тезисом необходимости укрепления погранслужбы. Внимательно изучается деятельность в военной области прежних противников и всех соседних государств. Восстанавливается уважение и к спецслужбам.

Кремль заинтересован в тесном взаимодействии с КНР для блокирования натовского диктата в международных делах и противодействия исламскому экстремизму на юге. Сбалансированность в рамках СНГ тем более необходима: любое сближение России с одной из конфликтующих сторон в ущерб другой ставит под удар стабильность и сотрудничество на всем постсоветском пространстве.

Способствование продвижению мирового сообщества к многополярности и составляет суть внешнеполитической стратегии России на рубеже столетий.

В целом в Москве отдают отчет в сложности переходного периода к новой мировой системе. Для упорядочения этого процесса Кремль предлагает всем участникам международных отношений соблюдать ряд условий.

Во-первых, не допускать новых разделительных линий в мировой политике. Европу не следует делить на натовскую зону и тех, кто в нее не входит. Опасны разговоры о противостоянии цивилизаций, особенно о «мусульманской угрозе современной Европе», только на том основании, что в исламском мире активизировались экстремистские группировки.

Во-вторых, по мнению Москвы, в переходный период необходимо отказаться от попыток выделять победителей и проигравших в холодной войне. Российская демократия, президент Б.Ельцин отнюдь не чувствует себя проигравшим. Напротив – они победители, сломавшие тоталитарную коммунистическую систему в СССР.

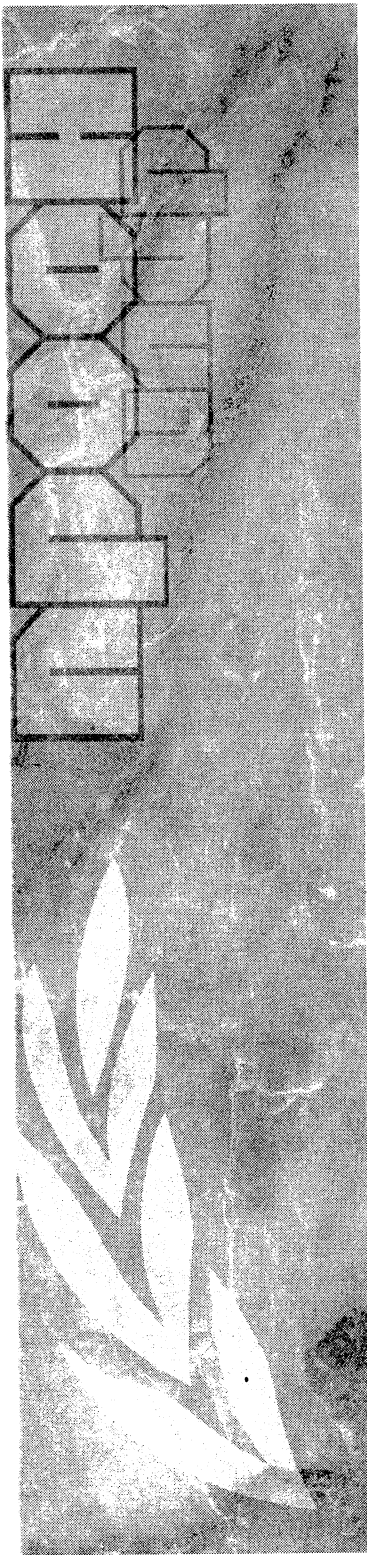
В-третьих, Россия требует демократизации международных экономических отношений. Кремль осуждает использование экономических рычагов для достижения эгоистических целей политического характера (американские санкции против торговых партнеров Кубы, экономическая блокада Ирана и Ливии). Осуждение, естественно, вызывает дискриминация российского экспорта.

Особое значение придается российским правительством четвертому условию создания стабильного многополярного мира тесному сотрудничеству международного сообщества в решении актуальных задач, среди которых:

- урегулирование конфликтов;
- дальнейшее сокращение вооружений и осуществление мер доверия в военной области;
- укрепление гуманитарных и юридических аспектов безопасности;
- оказание помощи и поддержки странам, испытывающим различные трудности в развитии.

Проблемы перехода к новому международному порядку приобрела наиболее актуальный характер на Европейском континенте.

В этой связи, как убеждены в Москве, возникает необходимость взяться за создание новой системы безопасности в Европе. Согласно разработкам российских дипломатов, в систему всеобъемлющей безопасности в Европе должны войти ООН, ОБСЕ, Европейский союз, Совет Европы, СНГ и др. Причем основным «приводным ремнем» системы предпочтительно сделать ОБСЕ, ибо эта организация универсальна, охваты-



вают все европейские государства и продемонстрировала свою эффективность в годы холодной войны. ОБСЕ, однако, не будет стоять над другими организациями или подменять их.

Итак, российская внешняя политика продолжает эволюционировать.

Тем не менее, есть основания полагать, что открытость и сбалансированность в российской внешней политике сохранятся. Ближнее зарубежье будет находиться в центре внимания Москвы. Дорога к интеграции будет трудной из-за многочисленных спорных проблем между участниками процесса. Отношение России с Западом будут омрачаться разногласиями двустороннего и международного характера, в первую очередь касающимися деятельности НАТО. И все-таки партнерство Москвы и Запада сохранится. Оно необходимо обеим сторонам. Можно также ожидать все более энергичных действий России в Азии (особенно в контактах с КНР), на Ближнем Востоке. В целом Россия постепенно превратится в один из «центров силы» в многополюсном мире, который будет открыт для сотрудничества со всеми.