

# СОДЕРЖАНИЕ

Благодарности.....	7
Введение.....	8

## Часть первая

### ОСНОВЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

Общий взгляд на международные отношения в XXI веке.....	23
Факторы российской внешней политики.....	35
Идея равновесия.....	90

## Часть вторая

### НАСЛЕДИЕ

Уроки Горбачева.....	103
Ельцинские девяностые.....	162
Эпоха Путина.....	205

## Часть третья

### КОНТУРНАЯ КАРТА ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ НА 2020-Е ГОДЫ

Мир 2020-х годов и Россия.....	251
Большая стратегия России.....	265
Политика безопасности. Угрозы и союзники России.....	283
Ближайшие соседи: Украина и Белоруссия. Русский мир.....	312

Европейский союз и Арктика .....	<b>335</b>
США и англоязычный мир.....	<b>366</b>
Китай и Восточная Азия .....	<b>387</b>
Индия, Южная и Средняя Азия.....	<b>407</b>
Закавказье, Ближний и Средний Восток.....	<b>423</b>
Африка и Латинская Америка .....	<b>442</b>
Заклучение: взгляд в будущее.....	<b>448</b>
Примечания .....	<b>461</b>

## БЛАГОДАРНОСТИ

Мысль написать книгу о внешней политике России высказал автору главный редактор издательства «Альпина Паблишер» Сергей Турко, за что ему я особенно благодарен. Это предложение позволило мне реализовать давнее намерение осмыслить внешнеполитический курс страны на протяжении трех с половиной десятилетий, начиная с горбачевской перестройки, и на основе уроков этих лет предложить какие-то соображения и идеи для внешней политики ближайшего десятилетия. Я очень признателен моему старшему товарищу послу Анатолию Адамишину — одному из самых видных и уважаемых членов отечественного внешнеполитического сообщества, бывшему первому заместителю министра иностранных дел России и бывшему министру РФ по делам СНГ, который прочитал отдельные главы рукописи и сделал очень ценные замечания. Наконец — не по значимости, я очень рад, что всегда могу рассчитывать на помощь и поддержку моей семьи — сыновей Петра и Андрея, которые стали первыми и очень внимательными читателями и конструктивными критиками рукописи, и, конечно, моей жены Веры, которой я и посвящаю эту книгу.

## ВВЕДЕНИЕ

В новейшей истории России 20-е годы нашего века, вероятно, станут либо определяющими, либо предопределяющими, непосредственно предшествующими большим переменам. За три десятилетия развития современного российского капитализма, политической системы, общественных отношений не только накопился богатый опыт, но и появился огромный массив противоречий и проблем, которые так или иначе должны быть решены. Очевидно, что нынешняя политическая и экономическая модель Российской Федерации все больше исчерпывает себя. Все больше ощущается ценностная пустота. Конституционных изменений 2020 года в будущем окажется недостаточно. Трансформация страны, начавшаяся в 1980-е годы, продолжится. Государство, основы которого созданы при Путине, экономику, уходящую корнями в эпоху Ельцина и внешнюю политику, парадигма которой — при всех последующих изменениях — была заложена во времена Горбачева, ожидают, вероятно, коренные изменения.

В ряду множества вопросов, на которые предстоит дать ответ, проблема места и роли России в мире, о внешней политике страны имеет не последнее значение. Для России внешняя политика является не столько отражением внутренней, сколько важным самостоятельным фактором, зачастую активно влияющим на курс в самой стране. Сегодня на уровне элит главный водораздел проходит между теми, кто видит оптимальную реализацию своих частных и корпоративных интересов через встраивание России в глобальные связи при ограниченной и служебной роли государства (условно — «частниками»), и теми, кто в достижении своих

личных целей делает ставку на государство как на главный инструмент (условно — «государственниками»). Пока одни считают неизбежным новый Брестский мир с Западом, другие готовы не только дальше сражаться в «гибридной войне», но и обернуть конфронтацию себе на пользу.

Это противоречие очень далеко от борьбы славянофилов и западников в XIX столетии, либералов и консерваторов в начале XX века, демократов и авторитариев в его конце. Это уже не борьба идеологий, хотя идеологический элемент в ней присутствует — в служебном качестве. Борьба «частников» и «государственников» — это прежде всего столкновение конкретных интересов, в котором главное различие между сторонами состоит в способах реализации вполне материальных целей. Названия обеих групп заковычены, поскольку условные частники не могут существовать без мощной поддержки государственных органов, а условные государственники, используя бюрократическую машину, стремятся к достижению частных целей. Иными словами, вопрос стоит так: чем станет Россия будущего — государством корпораций или государством-корпорацией.

Это, в сущности, борьба внутри правящей элиты, властвующей в России и в силу этого владеющей ею. В такой картине практически отсутствует общество. Между тем российское общество развивается довольно активно, хотя и неравномерно. 1990-е годы, после распада Советского Союза, страна провела в режиме выживания, нулевые — в режиме стабилизации и восстановления, 2010-е — в стагнации, а на внешнем контуре — в условиях усиливающейся конфронтации с Западом, традиционно важнейшим контрагентом России. С этим багажом страна вступила в 2020-е. В дальнейшем конфронтация, скорее всего, будет усиливаться. Запад не пойдет на компромисс, Россия — на капитуляцию. Таким образом,

внешний фактор становится все более важным для будущего России.

На уровне общества противоречие, имеющее отношение к внешней политике, еще глубже. Оно пролегает между интересами коллективными и индивидуальными. В прежние времена индивидуальные интересы были накрепко привязаны к коллективным. В эпоху войн, революций, индустриализации, коллективизации, холодной войны судьбы отдельных людей во многом определялись классовым происхождением и географическим местонахождением. Освобождение и принуждение, жизнь и смерть были массовыми явлениями, возможностей покинуть страну и избежать общей с большей частью своего народа судьбы было немного. Военная обязанность являлась всеобщей. Советский Союз сформировался и существовал как общество, наглухо закрытое от внешнего мира.

В условиях глобализации ситуация изменилась. Появилось немало людей — не только богатых, — которые могут больше не связывать свою судьбу с конкретным государством. «Глобальные русские», как и «глобальные» индийцы, бразильцы, японцы, могут в принципе — имея средства, востребованную профессию или образование — свободно находить работу или другой источник дохода и выбирать место жительства в разных регионах мира, отделяя себя от массы «почвенных» соплеменников, которые по разным причинам остаются прикрепленными к родной земле. Речь идет не о тех, кто переехал жить за границу. Многие не уезжают из родной страны, но при этом живут в ином мире, чем большинство соотечественников. Для «глобальных» людей собственное государство не столько общий дом, сколько обременительные налоги и прочие ограничения. Они выбирают более выгодные юрисдикции для ведения бизнеса, более

спокойные и безопасные места для жизни. Появился серьезный зазор между интересами этих групп и остального общества, в том числе в отношении к внешней политике государства. Образовалось противоречие между национальными интересами, укорененными в государстве, и частными интересами наиболее свободных людей.

Усиление соперничества держав вплоть до конфронтации, однако, вновь меняет ситуацию. Снова выходят на первый план государства различных калибров — сверхдержавы (США и Китай), великие державы (Россия, Индия), средние (Турция, Иран, Саудовская Аравия) и малые (Северная Корея, Катар), оттесняя международные институты и транснациональные корпорации. Государства вновь решительно заявляют о своих национальных интересах, которые начинают сталкиваться на различных уровнях. Государственные границы опять обрели значение. Люди, возмнившие себя гражданами мира, вынуждены заново определяться. Внутри отдельных государств у них возникает потребность к большей солидарности и сплоченности. Так внешняя политика меняет вектор внутреннего развития.

Обычный россиянин, как и рядовой житель любой другой страны, практически никогда не сталкивается с процессом формирования внешней политики. В то же время внешнеполитические решения, принимаемые в Кремле и подмосковных государственных резиденциях — Ново-Огареве, многочисленных Горках — и реализуемые на Старой, Смоленской, Арбатской, Лубянской и других московских площадях, а также в Ясеневе, все больше влияют на жизни миллионов граждан. После окончания холодной войны мир (как совокупность стран) стал теснее, но от этого мир в нем (как состояние отношений между государствами) не стал прочнее. Это окончательно прояснилось, когда закончилась

четвертьвековая пауза многополярного мира и после единой американской гегемонии соперничество великих держав и связанные с ним конфликты вспыхнули с новой силой.

• • •

В названии предлагаемой читателю книги есть слова «баланс» и «равновесие». Баланс относится к глобальному раскладу сил, который подвержен постоянным изменениям и, следовательно, в принципе неустойчив. Равновесие, напротив, относится к искомому состоянию внешней политики России и залогом устойчивости этой политики. Главный тезис книги состоит в том, что для успешной внешней политики государства необходимо равновесие между отдельными группами интересов — частными и общественными, федеральными и региональными; политическими целями государства и его экономическими возможностями; интересами развития и потребностями безопасности; ценностными и идеологическими различиями; какими-либо географическими и функциональными направлениями внешней политики; внешними партнерами, попутчиками и противниками; долгосрочной стратегией, среднесрочными операциями и повседневной тактикой и т.д. Вынесение этого на первый взгляд очевидного и даже банально звучащего тезиса в название подразумевает, что, по мнению автора, такого равновесия в российской внешней политике пока по большому счету нет, его только предстоит достичь.

Эта книга — о современной внешней политике России, точнее, об уроках ее недавнего прошлого и перспективах. О внешнеполитическом наследии горбачевской перестройки, бурных ельцинских 1990-х и продолжающегося длительного правления Владимира Путина. О главных итогах



и уроках международной политики всех этих лет. Об успехах — о том, что нужно обязательно сохранить для будущего. О неудачах — о том, что предстоит переделывать, исправлять, менять, предлагая новые подходы. Об ошибках, прочетах и провалах, которые должны стать предостережением на будущее. О том, наконец, что не прошло проверку временем или совестью и от чего необходимо решительно отказаться, проведя работу над ошибками.

Международное положение России противоречиво. Государство восстановило свою внутреннюю субъектность, вернуло себе положение великой — то есть самостоятельной — державы, которое теперь предстоит отстаивать. Активная деятельность Москвы вышла за пределы постсоветского пространства. Приняв участие в войне в Сирии, Россия вернулась на Ближний Восток. Углубляется и расширяется партнерство с Китаем. Соперники отмечают активность России во многих регионах мира — от Центральной Африки до Латинской Америки, от Арктики до Восточного Средиземноморья.

В то же время уже более семи лет на юго-западных границах России, в Донбассе, существует очаг вооруженного конфликта, который при определенных условиях может разгореться до полномасштабной войны. Союзная России Белоруссия переживает политический кризис, исход которого имеет для Москвы стратегическое значение. Армяно-азербайджанский конфликт в Нагорном Карабахе, остановленный благодаря усилиям Москвы четверть века назад, вылился в новую войну, в результате которой Турция утвердила свое присутствие на Южном Кавказе. В Средней Азии еще один союзник России Киргизия пережила три революции за 15 лет. Отношения России с США фактически сузились до одной-единственной общей проблемы: как предотвратить

случайное развязывание вооруженного конфликта между двумя ядерными сверхдержавами. Резко ухудшились отношения практически со всеми странами Европейского союза, включая Германию, долгое время бывшую основным партнером Москвы в Европе. Безрезультатно закончились длившиеся семь лет попытки выстроить партнерство и сотрудничество с Японией.

Ощущения и ожидания, касающиеся направления и перспектив развития международной обстановки, в целом тревожные. Выпуски телевизионных новостей нередко открываются сюжетами об испытаниях новых систем оружия. Само телевидение превратилось в площадку информационной войны с Западом — безудержной и беспощадной. Санкции со стороны Запада, которые постоянно расширяются, пока напрямую коснулись лишь сотен российских граждан, но, воздействуя на экономику и финансы, косвенно оказали влияние на жизнь едва ли не всего населения страны. Еще до пандемии COVID-19 ужесточение визовой политики привело к проблемам с деловыми и личными поездками, а спортивные санкции отправили в нокдаун отечественный спорт высших достижений и поставили под угрозу карьеры профессиональных спортсменов.

Россия проявила устойчивость к внешнему давлению. Это безусловный плюс и дополнительное подтверждение статуса самостоятельной страны. Внешняя политика президента Путина пользуется поддержкой абсолютного большинства граждан. В то же время уникальный шанс перейти к ускоренному развитию страны, провести санацию ее элиты, повысить уровень общественной солидарности, который снизился из-за конфронтации с США, оказался до сих пор нереализованным. Многие пороки российской политической и экономической систем — такие как всепоглощающая

меркантильность элит и жесткая монополизация рынков — продолжают сдерживать развитие страны. Сложный комплекс проблем политического транзита указывает на фундаментальную уязвимость страны, где режим с его специфическими интересами подменяет собой, но не заменяет государство.

В отличие от многих стран, в России с ее одновременно героической и трагической историей и обширной географией общественный интерес к внешней политике традиционно велик. Глубокий шрам в коллективной памяти народа, оставленный 1941 годом, не затянется никогда; не сотрутся из этой памяти 1612 и 1812 годы, ужас монгольского завоевания и унижения 250-летнего ига. Международное положение России во все времена являлось одним из важнейших критериев оценки деятельности того или иного верховного правителя — царя, вождя или президента. Неудивительно, что государственные средства информации постоянно сообщают гражданам Российской Федерации о блестящих внешнеполитических достижениях страны, в то время как оппозиционные источники обычно твердят о ее бесконечных и опасных провалах. Внешняя политика является предметом внутренней борьбы — как публичной, так и скрытой.

Это нормально, и такая политическая разногласия заставляет разбираться, как все обстоит на самом деле. Вопрос не столько в риторике и даже не только в политике, сколько в самопонимании и самоощущении россиян и в вытекающих из этого потребностях. Прежде всего нужно разобраться в том, кто мы, где мы и куда идем. Речь идет о вещах принципиальных: идентичности, месте и роли страны в мире; о том, что нам нужно от мира и что мы можем дать ему; о целях внешней политики, ее принципах, стратегии, средствах и способах проведения — и в конечном счете

о получаемых результатах. Но еще и о том, как и чем внешняя политика России подпитывается от внутренней политики и экономики, а также от мировоззрения. В центре этой большой темы — важнейшая проблема: в чем состоит действительный национальный, общенародный интерес Российской Федерации, ее место в мире и — конкретнее — главная цель России как нации в глобальном мире XXI столетия? За этим вопросом следуют другие, связанные с ним: кто именно и каким образом, на какой основе определяет якобы вечный и неизменный, а на самом деле постоянно наполняемый новой конкретикой национальный интерес; когда и каким способом он апробируется, утверждается, корректируется, реализуется и т.д.

Эти темы становятся все более актуальным. Долгая, богатая событиями эпоха Владимира Путина продолжается. Однако конституционная реформа 2020 года и одновременно поразивший страну, как и весь мир, вирус COVID-19 обозначили важную веху. С одной стороны, тема транзита власти отложена на неопределенный — возможно, очень длительный, а может, и не очень — срок. С другой стороны, в мире и в России идут процессы, способные вызвать фундаментальные изменения, подлинный характер и возможные последствия которых пока невозможно оценить. Политическое время не всегда совпадает с календарным, а планы властей — с настроениями элит и общества. События — вот что движет миром, как говаривал британский премьер Гарольд Макмиллан. Чтобы не стать их игрушкой, нужно определить цель и наметить стратегию. И крепко стоять на обеих ногах и держать голову прямо, сохраняя равновесие физическое и душевное.

Когда бы она ни произошла — по плану в 2024, 2030, 2036 годах или внепланово в любой момент, смена эпох

в России неизбежна. Смена власти после длительного правления одного лидера всегда время особых рисков. Это периоды интенсивных действий и зачастую резких и неожиданных перемен, но обычно не время для глубоких размышлений. Некритичное отношение к политике властей дезориентирует и дискредитирует лоялистов в тот момент, когда эта политика начинает лихорадочно меняться. В то же время демонстративное и абсолютное осуждение всей политики предыдущего или завершающегося правления способно нанести тяжелый ущерб интересам народа и страны. Так что пока еще есть время для спокойного анализа и серьезных обсуждений, есть смысл потратить его на осмысление пройденного пути и сформулировать выводы. Такой разговор, помимо прочего, поможет сцеплению атомов, на которые распалось общество, и образованию молекул и даже клеточек будущего целостного организма.



Книга состоит из трех частей. В первой, которая называется «Основы внешней политики», речь идет об общих понятиях, используемых во внешней политике государства: национальной идентичности в международном сообществе, национальных интересах, целях и принципах политики, идеологии и миссии страны в мире и тому подобном. Это важно, поскольку позволяет выработать критерии оценки внешней политики России того или иного периода, на том или ином направлении и т.д. Кроме того, определенность в отношении основ политики необходима, чтобы выставить ориентиры будущего целеполагания, стратегии продвижения и защиты национальных интересов.

Во второй части, озаглавленной «Наследие», сделана попытка подвести итоги внешнеполитической работы не только

Владимира Путина и его протеже Дмитрия Медведева, но и недавних их предшественников на вершине власти — Бориса Ельцина и Михаила Горбачева. Разумеется, внешняя политика большой страны не результат деятельности одного человека, а сложное взаимодействие различных групп интересов — ведомственных, экономических, общественных и иных. Столь же очевидно, однако, что действительно важные решения — особенно в российских условиях — всегда несут на себе отпечаток личности высшего руководителя страны, тем более если это крупная историческая фигура. При разборе достижений и неудач той или иной политической эпохи упор делается главным образом на уроки, которые необходимо учитывать, глядя в будущее.

Третья часть книги называется «Контурная карта внешней политики России на 2020-е годы». В ней содержатся размышления о том, как целесообразно выстраивать внешнюю политику России в будущем, основываясь на приобретенном за последние десятилетия опыте и его уроках. Там же ставится вопрос, должна ли у России быть особая миссия в мире и соответствующая этой миссии идеология. Речь пойдет как о принципиальных основах внешнеполитического курса в целом, так и об основных его направлениях — географических (Азия, Европа, Ближний и Средний Восток, Америка и т.д.), функциональных (внешняя безопасность, геэкономика, внешнеполитическая окружающая среда и климат и проч.). Главная мысль заключается в том, что для проведения успешной внешней политики в будущем необходимы глобальное мышление, продуманная континентальная стратегия, наконец, четкое представление о национальных интересах.

В заключении разбирается вопрос о роли общества в формировании конкретной формулы национальных интересов, о способах влияния граждан на внешнюю политику.

Эта книга адресована не только коллегам — внешне-политическому сообществу экспертов, ученых, практиков и студентов. Ее целевая аудитория — российское общество в широком смысле, иначе говоря, все, кто в той или иной степени интересуется внешней политикой государства. 20-е годы XXI столетия, в которые мир вступил, будут, по-видимому, периодом острого соперничества, конфликтов и войн. В таких условиях последствия наиболее серьезных внешне-политических решений затронут всех.

Можно посмотреть на проблему и под другим углом. В XXI веке в условиях глобализации на всемирном уровне и демократизации на уровне национальном международные отношения все больше соответствуют своему названию: становятся *международными*. Речь идет о взаимоотношениях больших групп людей: народов, наций. Действующих лиц на сцене становится все больше. Нужно понять, что их объединяет, чем они отличаются, на какой основе могут взаимодействовать — соревноваться, соперничать, сотрудничать; как научиться лучше понимать друг друга. Если предлагаемая книга поможет кому-то прояснить для себя хотя бы некоторые аспекты этих больших проблем, автор будет считать, что не зря потратил время и силы.

СЕРГИЕВ ПОСАД, ЯНВАРЬ 2021 ГОДА





ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

---

ОСНОВЫ ВНЕШНЕЙ  
ПОЛИТИКИ



## ОБЩИЙ ВЗГЛЯД НА МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ХХІ ВЕКЕ

Это небольшое вступление не краткий очерк истории и теории международных отношений. Оно написано с единственной целью: обрисовать широкими мазками тот общий контекст, в котором действует российская внешняя политика. В этот контекст я попытался также вплести основные понятия, которыми собираюсь оперировать по ходу книги, такие как миропорядок, анархия международных отношений, суверенитет государств, международное право и ряд других. По идее, это должно помочь пониманию книги.

• • •

После окончания холодной войны много писалось о том, что мир как совокупность отдельных государств уступает место глобальному миру, в котором государства уже не будут играть главную роль. Важная, а иногда ведущая роль будет принадлежать транснациональным корпорациям, технологическим и информационным империям, инвестиционным банкам, международным сетям различного состава и назначения — от профессиональных до криминальных, всевозможным движениям, от радикальных до экстремистских и террористических. Действительно, на международной арене отдельные игроки из этого перечня оказывались влиятельнее многих, а нередко — большинства из нынешних 193 государств — членов ООН. Тем не менее три десятилетия спустя, несмотря на все успехи глобализации, приходится признать, что главенствующая роль государств

в современном мире скорее укрепились. Международные отношения в своей основе остаются отношениями межгосударственными.

Много споров ведется вокруг проблемы миропорядка. Нынешнее время объявлено эпохой смены миропорядка. Кто-то говорит о переходе от однополярного мира к многополярному, кто-то<sup>1</sup> — об уже происшедшей смене порядка беспорядком.

.....  
*Миропорядок не имеет ничего общего с мировой конституцией, по которой якобы живут государства. Государства — даже самые маленькие и слабые — в теории суверенны, то есть не признают над собой ничьей власти. В строгом смысле слова международные отношения — это область анархии<sup>2</sup>.*  
 .....

Так было не всегда. В Европе начала Нового времени существовали разные уровни власти. В центре континента располагалась Священная Римская империя германской нации, в состав которой входило бесчисленное количество королевств, герцогств и великих герцогств, курфюршеств, графств и маркграфств, вольных городов и церковных владений. Рядом с империей существовали крупные централизованные государства — Англия, Франция, Испания. На влияние во всем христианском мире претендовал папа римский, но католической церкви противостояли протестантские земли. На периферии Европы возникли крупные государства — Османская империя и Русское царство.

С образованием централизованных государств преобладавший прежде династический интерес стал уступать место государственному — *raison d'état*, по определению

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

[e-Univers.ru](http://e-Univers.ru)