
Становление субъекта российской внешней политики

Николай Косолапов

В 90-х годах внешней политике принадлежала особая, пока малоисследованная роль в обеспечении внутренней трансформации России. Переход от общества, политической системы, экономики одного типа к другому, принципиально отличному не свершается вдруг и гладко, без срывов и кризисов. На всём протяжении такого перехода — особенно в самый начальный период, когда разрушение старого доминирует, а новое ещё слабо и неустойчиво, — именно внешняя политика демонстрирует миру характер и направленность происходящих в стране перемен и, что важнее, обеспечивает внешние условия, дающие возможность продолжить и развить внутренние преобразования.

Внешняя политика позволила российскому руководству поддерживать и использовать в своих интересах такие международно-политические условия (во всяком случае, в их части, касавшейся непосредственно России), которые в целом благоприятствовали необратимому уходу страны от общества, экономики, государства и внешней политики советского типа. Вместе с тем эти условия оказались почти идеальными для становления российской государственности, оформления её политико-правовой и практической организации, а также для решения постсоветской элитой своих корпоративных задач. Во всех этих смыслах внешняя политика России 90-х *решила* стоявшие перед ней задачи, а по мере их разрешения и сама менялась.

Основной целью и неизменной задачей внешней политики РФ в рассматриваемый период была адаптация к системе международных отношений, сложившейся после распада СССР. Такая адаптация объективно шла по трём взаимосвязанным направлениям: 1) обучение и международно-политическая социализация российских новых правящих кругов и элит, первоначально почти не знакомых с этой сферой общественных отношений; 2) формирование внешнеполитического механизма и внешнеполитического процесса российского государства; 3) вписывание России в реалии постсоветского мира на основе обретения ею комплекса внешних интересов и отработки взаимодействия с другими субъектами международных отношений в новых условиях. При этом центральной и принципиально важной проблемой внешней политики России 90-х годов было становление самого субъекта этой политики — неосуверенной

постсоветской РФ с исторически новыми для неё политическим устройством, элитами, экономикой и проблемами.

Цель данной статьи — проследить общую динамику обозначенной коэволюции, не вдаваясь в частные аспекты внешней политики постсоветской России; рассмотреть становление внешней политики РФ во взаимосвязи с переходными, прежде всего внутриэлитными, процессами в стране. Особое внимание к внутриэлитным процессам продиктовано как природой демократической номенклатурной революции, взорвавшей Советский Союз, так и тем фактом, что внешняя политика новой России в течение всех 90-х формировалась предельно узким кругом групп и лиц.

Хотя в международно-правовом отношении РФ объявила себя (и признана в этом качестве внешним миром) правопреемницей бывшего СССР, идею преемственности нельзя переносить на истоки и содержание её внешней политики. Установки высшего руководства и элит постсоветской России на идеологический и практический разрыв с советским прошлым, ряд объективных факторов (характер экономики, типы доминирующих в ней интересов, политическое и государственное устройство, фактическая идеология государства и правящей элиты, социальная структура общества и т. п.) принципиально отличают новую Россию от Советского Союза. Качественно иное положение страны и её изменившиеся возможности в мире также не позволяют считать внешнюю политику РФ, унаследовавшей от Советского Союза статус великой державы, обязательства и ряд проблем (и уже обзаведшейся новыми), механически преемственной по отношению к политике бывшего СССР ни по движущим силам, ни по важнейшим содержательным моментам.

С другой стороны, распад СССР и отвержение социалистического периода истории не означают и автоматического возврата в более отдалённое прошлое — к России времён самодержавия или хотя бы Временного правительства. Различия России современной и начала XX века самоочевидны. Однако и мир настолько изменился (в том числе и вследствие развала СССР), что возврат к внешней политике на основе якобы сохраняющейся — безотносительно к исторической эпохе — преемственности геополитического положения России, конечно, теоретически возможен, но он свидетельствовал бы об исключительном умственном убожестве адептов подобного курса.

С момента официального провозглашения независимости РСФСР в 1990 году и до настоящего времени трансформация России прошла несколько этапов. Их содержание и специфику можно определить, во-первых, через объективно возникавшие перед элитой и политическим руководством страны задачи, без решения которых не могло бы произойти становление новой суверенной России, и, во-вторых, через содержание и промежуточные итоги процессов передела власти и собственности. Каж-

дому из этапов соответствовали свои задачи и возможности внешней политики; динамичную эволюцию претерпевали также социальная база и движущие силы этой политики.

Поэтому внешнюю политику РФ 90-х нельзя, по-видимому, рассматривать как нечто целостное и единое. Правильнее её оценивать по критериям соответствия её содержания и текущих результатов объективным задачам и условиям становления нового общественно-государственного порядка в России на каждом из этапов этого процесса. Границы между такими этапами отражают «смену вех» во внутренней обстановке в стране, в её элитах. Понятно, что периодизация внешней политики, подчиняющейся не только внутренним факторам, не может полностью совпадать с хронологией преобразований в РФ.

Я исхожу здесь из следующей периодизации, отражающей коэволюцию преобразований, государственности, движущих сил внешней политики и самой этой политики в новой России:

- конец 1988-го — конец 1991-го: политическая и практическая подготовка разрыва с пореформенным СССР и политическая инициация соответствующего процесса;
- декабрь 1991-го — середина 1993-го: распад СССР с последовавшим политическим и практическим «разводом» с бывшими союзными республиками — новыми суверенными государствами;
- вторая половина 1993-го — середина 1994-го: терминация системы Советов и номинальной верховности их власти, переход РФ к президентской республике и президентской внешней политике;
- вторая половина 1994-го — конец 1996-го: перенос акцента во внутриэлитных отношениях с первоначального раздела и передела власти и собственности на использование приобретённого; начальный этап формирования внешних интересов постсоветской России;
- начало 1997-го — середина 1999-го: агония режима переходного периода, борьба компрадорской и государственнической тенденций за утверждение на федеральном уровне и в политике;
- с конца 1999-го по настоящее время: в рамках государственнической тенденции начинается борьба за восстановление и укрепление позиций государства по отношению к обществу и капиталу; Россия вступает в постпереходный этап ещё не стабилизировавшегося развития.

Социальная и идеологическая база российской внешней политики

Внешняя политика во все времена производна от природы формирующих её социальных сил, от разделяемой этими силами идеологии и от конкретных интересов, обеспечение которых достигается связями страны и государства с внешним миром. Всё это с распадом СССР и с началом (всё

ещё только началом!) перехода к постсоветской России претерпевало глубокие метаморфозы. Их суть может быть описана совокупностью следующих содержательных и формальных признаков:

- изменение внутренней природы и главных системообразующих характеристик субъекта внешней политики, притом одновременно по самым существенным параметрам: от государства-сверхдержавы с чётко выраженными имперскими признаками к стране — бывшей сверхдержаве и бывшей метрополии с резко (в полтора и более раз) уменьшившимися территорией, экономическим и оборонным потенциалом и, как следствие, со значительно более ограниченными возможностями оказывать воздействие на мир; от интернационалистских (во всяком случае, на уровне официальных идеологии и пропаганды) установок к ставке на национализм; от «клерикального» государства, где у власти стояла фундаменталистская атеистическая идеологическая организация («партия-церковь»), к формально светскому, но на деле опирающемуся на Русскую православную церковь государству (хотя по абсолютной численности действительно верующих мусульман в стране, по-видимому, не меньше, чем православных);
- становление нового государства-субъекта внешней политики;
- выстраивание себя Россией с нуля на «материале» последних лет существования Союза и постсоветского периода (напомню, что России — в её постсоветских параметрах — в составе бывшего СССР не существовало, поэтому выделиться из последнего чисто механически она просто не могла);
- смена социально-исторического качества внешней политики: от политики фактически правившей «партии-церкви», для руководства которой государство всегда было и до конца оставалось лишь средством и орудием её идеологически обусловленного курса внутри страны и на международной арене, к внешней политике обычного («нормального») государства, призванной обеспечивать практические интересы и самого государства, и элит, и населения;
- переходное состояние общества, государства и экономики на всём протяжении рассматриваемого периода, что, в свою очередь, влияло на все стороны — внутривнутриполитическую среду, фон и условия — процесса формирования и осуществления внешней политики РФ, на определение её целей и задач, на состав непосредственно участвующих в этом социальных сил и групп, на характер и содержание присутствующих интересов, на базу и степень её поддержки внутри страны;
- становление новых элит постсоветской России по всем основным критериям элитности: по природе и происхождению, по демографическим параметрам (смена поколений), по критериям образования, опыта, кругозора, интересов, социально-политических и иных обществен-

но значимых воззрений и ценностей (нравственность, религия, связи лояльности), а также по признаку вхождения тех или иных социальных групп и поколений (в отличие от отдельных представителей новых элит) во власть;

- создание внешнеполитического механизма непосредственно под новое, постпереходное государство: в истекшем десятилетии Россия постепенно реорганизовывала сообразно задачам, целям и возможностям её политики внешнеполитический механизм, доставшийся ей в наследство от СССР; во второй половине 90-х годов начались формирование и отладка внешнеполитического механизма, призванного обеспечивать перспективные интересы и цели внешней политики уже не переходного, а постпереходного государства;
- осмысление и формулирование постпереходных интересов РФ, в том числе внешнеполитических. Если на начальном этапе посткоммунистического перехода интересы России представляли как механическая противоположность идеологическим представлениям КПСС, интересам бывшего СССР и/или их высшего партийно-государственного руководства, то по ходу преобразований постепенно складывался обычный для неидеологического государства комплекс интересов (государственных, корпоративных, иных), обеспечение которых так или иначе связано с внешней политикой государства и зависит от неё. Одновременно росло понимание расхождений (а кое в чём и противоречий) между интересами РФ и других государств;
- с конца 90-х начинает ощущаться потребность подкрепить внешнеполитический механизм государства системой его поддержки в обществе. По сути, речь идёт о создании и развитии полноценного демократического внешнеполитического процесса, способного включать в формирование и осуществление внешней политики все, а не только некоторые заинтересованные в таком участии слои элит и населения. Без такого процесса внешняя политика останется опасно уязвимой для кулуарных решений, ангажированного лоббизма (в том числе нероссийского, например представляющего интересы тех или иных стран СНГ), не сможет отражать и защищать весь спектр имеющихся в обществе интересов, а потому рискует оказаться недемократичной и неэффективной;
- внесение всё более глубоких изменений в содержание, приоритеты, формы, стиль и методы внешней политики страны.

Перемены в составе и структуре элит шли в постсоветской России одновременно по нескольким направлениям ¹: смена поколений, в советское время искусственно сдерживавшаяся; резкий массовый рывок представителей низших иерархических уровней номенклатуры в высшие; перераспределение элитных позиций между разными секторами власти и управ-

ления; переход конкретных лиц из одних секторов, сфер деятельности в другие; увеличение общего числа элитных позиций в обществе; утрата былой элитарности некоторыми видами и сферами деятельности; выдвижение в состав элит новых лиц, социальных и этнических групп, не приведшее пока к изменению советско-номенклатурного происхождения элиты в целом. Одновременно эволюционировал характер представленных в элите интересов: от во многом идеологических к практическим; от макрогосударственных, социальных, экономических и т. п. к групповым и клановым, во многом и личным; от формальных к неформальным при сохранении внешней видимости их формальности; от долговременных к краткосрочным, нередко сиюминутным. Такое положение, типичное для первой половины 90-х годов (период интенсивной и ожесточённой первичной приватизации), меняло отношение элит к внешней политике.

Для значительной части элит она утрачивала практический интерес и/или становилась одним из средств сведения политических и иных счётов, превращалась в заложницу внутриэлитных баталий по вопросам, часто не имевшим к внешней политике никакого отношения.

Со второй половины 90-х ситуация начала меняться: на передний план постепенно выдвигались интересы, вытекавшие из необходимости использовать обречённое, поддерживать стабильность в обществе и для этого восстанавливать и укреплять государство.

Идейно-политический спектр как основа внешнеполитических взглядов, устремлений и ожиданий проделал за 90-е годы огромную эволюцию². Вынужденно упрощая и спрямляя картину, его можно представить следующим образом. К началу перестройки КПСС де-факто состояла из четырёх фракций³. «Государственническую» идеологию по-своему разделяли неосталинисты, сопротивлявшиеся любым переменам; реформаторы, ностальгировавшие по Пражской весне 1968-го и «социализму с человеческим лицом»; те, кто связывал будущее страны с возвратом партии в русло европейской социал-демократии, откуда она ушла в 1902 году. Четвёртую, оппортунистическую, фракцию образовывали те, для кого членство в КПСС было лишь пропуском во власть, к высокому статусу и карьере. Именно эта фракция, видимо, и составляла большинство в советской номенклатуре начала 80-х; первые же три были в явном меньшинстве и порознь, и вместе.

Политически мыслящая часть общества ориентировалась на одну из фракций КПСС, но включала и националистов, и религиозников (часто эти группы совпадали), и антикоммунистов. Во всех фракциях были люди с разной степенью демократических (от полной демократии до «демократии для своих») и авторитарных ориентаций.

Вопреки широко распространившимся мифам борьба в СССР и России в период 1985-й — 1990-е годы шла не между старым (советский коммунизм) и ещё более старым (либерализм, демократия), а между разными вариантами

ми нового для тогдашнего общества: реформировать коммунизм (если да, то как?) или уходить от него? и если уходить, то возвращаться к социал-демократии или вообще отказаться от социалистической идеи? Победили сторонники скорейшего обзаведения частной собственностью, что могло быть достигнуто в кратчайшие сроки лишь разделом собственности бывшего СССР. А для этого требовалось прикрыться идеями и лозунгами либерализма и антикоммунизма. Иными словами, победил интерес, а не идеология.

Низвержение КПСС лишило реального политического смысла споры и столкновения в коммунистической среде: неосталинисты, социал-демократы и сторонники «китайского пути» оказались равно неактуальны. Но и «чистые» антикоммунисты в дальнейшем политически не преуспели ввиду исчезновения идейного противника с арены власти. Либерализм в понимании его российских интерпретаторов оказался лишён сопутствующих ему на Западе исторических традиций, этики, общественных институтов и фактически низведён до уровня социал-дарвинизма, что уже к середине 90-х спровоцировало явление опасного отчуждения между обществом и властью. Обращение к национализму и православию как идейным знамёнам в многонациональной и поликонфессионально-атеистической стране усилило негативные для власти тенденции. Национализм в бывшей империи увеличивает вероятность неоимперства, обращения к геополитическому взгляду на мир. Мода на геополитику стала в первой половине 90-х годов диагнозом⁴ идейного состояния власти и значительной части элит России⁵. Объективно оптимален был бы поворот к социал-реформизму, но для этого необходимы ресурсы и более высокая внутриэлитная стабильность.

Между тем быстро выяснилось не только то, что мир далеко ушёл от классической геополитики, но и то, что у самой России нет достаточных ресурсов и возможностей проводить «геополитический» внешний курс⁶. Более того, серьёзная пресса и рационально мыслящая часть элиты и общества пришли к ясному пониманию того, что попытка проводить такой курс, даже если она не встретит крайне жёсткого противодействия в мире, экономически «добьёт» Россию, перечеркнёт перспективы её возрождения и развития. Внутриэлитное недовольство Ельциным, нараставшее во второй половине 90-х, во многом, по-видимому, было связано с уяснением того, что его курс (внутренний больше, чем международный) обрекает страну на разложение и распад. Подобное умонастроение шло от тех новых элит России, которые успели осознать, что государство и его опоры в экономике, обществе, внешнем мире отныне принадлежат им.

Внешнеполитический процесс России 90-х годов

Внешнеполитический процесс современного государства состоит из внешнеполитического механизма (совокупность государственных орга-

нов и ведомств, разрабатывающих, принимающих и осуществляющих внешнюю политику в целом и в отдельных её аспектах), а также институтов и процедур, связывающих внешнеполитический механизм с обществом и транслирующих этому механизму и государству взгляды, интересы, приоритеты общества, различных социальных групп. Эта вторая часть внешнеполитического процесса призвана создавать предпосылки для соответствия внешней политики государства интересам различных социальных слоёв, групп и общества в целом, то есть формирует содержание проводимого курса и обеспечивает его поддержку внутри страны⁷.

В рамках СССР у союзных республик не было автономной внешней политики. Более того, в отличие от других союзных республик РСФСР обладала минимальной мерой собственной идентификации (отсутствие отдельной столицы, третьестепенность органов власти РСФСР на фоне располагавшихся в Москве ЦК КПСС, правительства СССР и др.). Даже номенклатура в Центре выжидала, чем закончится перетягивание каната между Ельциным и Горбачёвым, РСФСР и Советским Союзом (номенклатура в других союзных республиках и ряде автономий РСФСР, столкнувшаяся с жёсткостью местных условий и попавшая под прессинг националистических сил, стала действовать самостоятельно намного раньше).

Согласно Конституции СССР 1977 года союзные республики были «суверенными государствами» в рамках Союза. Но внешняя политика была прерогативой даже не СССР, от чьего имени она проводилась, а непосредственно Политбюро ЦК КПСС, причём в его узком составе и в прямом рабочем контакте с заведующими некоторых отделов ЦК. Во главе МИДа стоял член Политбюро, и весь контроль, таким образом, находился исключительно в пределах «внутреннего круга» членов Политбюро и секретарей ЦК. Это означало, что внешнеполитический механизм СССР был целиком и полностью замкнут на ЦК КПСС. Новая редакция 6-й статьи Конституции СССР, фактически устранившая КПСС от власти, внесла тем самым существенный разлад во внешнеполитический механизм Союза, а распад СССР перечеркнул этот механизм полностью.

Для России, однако, такое положение не стало катастрофой по причине того, что республика никогда и ни в каком качестве не была связана с внешнеполитическим механизмом бывшего СССР. Хотя РСФСР, будучи в составе СССР, имела свой МИД, это был фактически филиал Протокольного отдела МИДа СССР, занимавшийся организацией поездок иностранных делегаций по республике. Собственной внешней политики не имела и не могла иметь ни одна из союзных республик, а уж тем более крупнейшая из них. России предстояло начинать создание своего внешнеполитического механизма с самого начала, но не на пустом месте, поскольку ей переходило наследство в виде ведомств-исполнителей — МИДа, внешней разведки, Министерства обороны и других. Необходимо было «толь-

ко» соединить их новыми линиями соподчинения и обычной межведомственной координации.

Задачу существенно облегчали два обстоятельства. Все внешнеполитические ведомства России изначально были выведены непосредственно под президента, что давало возможность восстановить внешнеполитический механизм почти в прежнем виде, лишь заменив ЦК аппаратом президента. Однако положение в самом аппарате, а также состояние, квалификация и методы работы первого президента РФ на протяжении ряда лет не позволяли справиться с простой в общем-то задачей. Распад же СССР создал ситуацию, когда работники внешнеполитических ведомств не стояли перед необходимостью делать выбор между прежней и новой лояльностью: их переход на службу новому государству и новой власти был почти одномоментным. (Правда, негативной стороной этого была сохранявшаяся в первой половине 90-х годов тенденция привычно подходить к внешней политике России с мерками и ожиданиями бывшего Советского Союза.)

Новую и весьма активную внешнеполитическую роль попытался играть российский парламент, особенно Дума, после октября 1993-го, когда отдельные вопросы внешней политики стали наиболее доступной и безопасной формой оппозиции правящему режиму. Здесь можно выделить две тенденции, с наибольшей полнотой заявившие о себе в 1993—1995 годах. С одной стороны, депутаты, не связанные определенными долговременными социальными интересами, нередко делали весьма сложные проблемы внешней политики заложницами своих амбиций и разменной монетой во внутриполитической борьбе. С другой стороны, из-за слабости парламента в системе федеральной власти России ему было не под силу (за исключением отдельных случаев) блокировать внешнеполитические действия президента.

Важной особенностью внешнеполитического процесса СССР была практически полная неразвитость структур, призванных действовать на линии сопряжения внешнеполитического механизма и общества. В демократических странах такие структуры (от политических партий до элитных клубов) дают возможность обществу, его политически активным слоям выражать свои взгляды, интересы и контролировать их обеспечение государством, а государству — заинтересованно и добросовестно служить в этой сфере обществу, при необходимости осуществляя по отношению к нему функции политического лидера. Ещё важнее, что они позволяют своевременно формулировать новые идеи и подходы, вырабатывать разумную меру согласия по вопросам внешней политики внутри элит, в отношениях между самими элитами, элитами и обществом, причём такое взаимодействие носит двусторонний характер. Ясно, что в СССР подобное было просто невозможно, да и не нужно.

Военно-экономическое соперничество с Соединёнными Штатами и НАТО, непосильное в «лобовом» его варианте для советской экономики на длительном (30 и более лет) отрезке времени; предельная засекреченность всего и вся; отсутствие нормальной системы обратных связей между партией и государством, государством и обществом, внутри самого государства; простор для ведомств навязывать свои интересы и решения, прикрывая их именем и властью КПСС и Политбюро; ряд других факторов — всё это способствовало формированию в СССР на протяжении 50—60-х годов военно-идеологического комплекса, значение которого в жизни страны, в её внешней политике мало исследовано. Суть последнего состояла в том, что во всех силовых ведомствах и в оборонной промышленности существовала разветвлённая система политорганов, формально осуществлявших контроль КПСС над этими структурами. На деле же политорганы почти неизменно разделяли ведомственные позиции и де-факто выполняли роль своего рода параллельной партии, следившей значительно более рьяно, чем КПСС, за идеологической чистотой общества. Они блюли эту чистоту, поддерживая высокий накал «борьбы с империализмом», другими словами, подстёгивая гонку вооружений и напряжённость в международных отношениях. Конечно, было бы упрощением сводить всё только к отстаиванию узкокорыстных, ведомственных интересов (хотя не обходилось и без этого). Но как бы то ни было, следствием стала сакрализация военно-идеологического комплекса, выходящих из его недр оценок, разделяемых им позиций, всей его деятельности, что имело далеко идущие последствия для внешней политики и развития страны.

Военно-идеологический комплекс оказался в главном проигрыше от перестройки. Впервые за весь послевоенный период он утратил былое влияние на формирование внешней политики, всё чаще оказываясь перед лицом свершившихся фактов. Идеологи и лидеры перестройки не видели специальной проблемы в военно-идеологическом (в отличие от военно-промышленного) комплексе, не искали путей её решения. Внутренние преобразования, оставившие внешнюю политику реформирующейся страны без её социальной базы, обрекали на поражение сами реформы и государство, которое должно было бы перехватить у КПСС властное наследие. Неудивительно, что силовые структуры, включая КГБ, так легко перешли на сторону России, а не пошли по пути развязывания конфликта югославского типа — войны между СССР в лице его союзного Центра и Россией.

На протяжении 90-х российская государственность обрела по Конституции 1993 года чёткую форму президентской республики. При этом внешнеполитический процесс, с одной стороны, был отмечен высокой степенью размытости и неопределённости, а с другой — полностью замыкался на президента. Размытость внешнеполитического процесса предопределялась тем, что технология подготовки и принятия решений по важнейшим вопросам внешней политики была не прописана и не оформ-

лена законодательно. МИД, формально — по указу президента РФ (1996) — координатор всех действий в сфере внешней политики, на деле неоднократно был вынужден уточнять позицию после заявлений президента или даже публично расписывался в том, что ничего не знал о подготовке важнейших внешних действий России.

Это говорит о том, что технология функционирования аппарата внешней и оборонной политики РФ не отработана, что МИД не способен эффективно координировать действия силовых министерств. Более того, зачастую важнейшие внешнеполитические и военные решения президент принимал сам, опираясь на двух-трёх исполнителей его воли. Наиболее яркие примеры этого — принятие решений о войне в Чечне (1994) и десанте в Косово (1998). Практика показала, что ни Федеральное собрание, ни иные ветви и органы власти, правомочные в сфере внешней политики, были не способны существенно скорректировать решения президента РФ, тем более добиться их отмены. Бессильны были и политические партии, неправительственные организации и общественное мнение.

Такая система принятия решений свойственна скорее феодальным, нежели демократическим, странам. Феодальной политической традиции и норме соответствовало и содержание принимавшихся решений. В подтверждение такой оценки можно сослаться на три наиболее ярких примера: союз РФ с Белоруссией, позицию РФ в отношении НАТО и США в связи с расширением НАТО и её вмешательством в Югославию, а также эволюцию позиции РФ по отношению к СНГ в 1998—1999 годах. Вопрос о союзе с Белоруссией решался на уровне президентов без должной подготовки (это доказывает длившаяся три года проработка договора после того, как решение о союзе было принято и обнародовано), без какого бы то ни было профессионального обсуждения к моменту объявления принципиального «союз будет!», при нерешённости ряда серьёзных противоречий, без должной оценки выгод и издержек союза для России и на основе, по сути, лишь самых общих геополитических соображений.

«Феодализация» внешнеполитического процесса России пока лишь тенденция, но вполне чётко выраженная, к тому же развивающаяся по нарастающей⁸ после выборов 2000-го. Начатая в первой половине того года политико-административная реформа, видимо, ещё более усилит черты, свойственные унитарному государству, и ослабит, если не сведёт на нет, элементы федерализма. Сам процесс формирования и осуществления внешней политики остаётся столь же закрытым, как и раньше, но закрытым намеренно, осознанно, а не по стечению обстоятельств. Политические партии и общественные организации стали даже менее заметны и влиятельны во внешней политике, чем прежде.

Сама внешняя политика при этом выигрывает: благодаря личным качествам главы государства она может становиться чётче и прицельнее,

механизм её осуществления — более дисциплинированным. Упрощаются процессы подготовки и принятия внешнеполитических документов. Так, начиная с осени 1999 года (фактически уже при Путине) подготовлены и утверждены президентом обновлённая Концепция национальной безопасности РФ, новая Концепция внешней политики РФ, Основные направления развития отношений России со странами СНГ, Доктрина информационной безопасности РФ, доктринальные документы по обороне⁹. Впервые за всё время существования постсоветской России государство оснащено полным комплектом операциональных концепций и руководящих доктринальных документов в сфере его отношений с внешним миром. Однако при этом возрастает риск отрыва внешней политики от интересов и понимания общества. Задачи развития России в условиях глобализующегося мира требуют распространить принципы демократии и на внешнюю политику, дабы сделать её эффективной. При этом в РФ к концу 90-х появились устойчивые признаки того, что постепенно в обществе складываются интересы и социальные предпосылки, способные уже в относительно близком будущем оказывать возрастающее влияние на формирование внешней политики. Речь идёт об интересах законопослушного бизнеса, о развивающемся самосознании общества, стремящегося всесторонне и объективно оценить итоги внешнеполитического курса 1985—1999 годов, о растущем числе специалистов в разных областях международных отношений (важным показателем служит то, что кафедры международных отношений и внешней политики, международного права, мировой экономики и т. п. открыты в 90-х во всех университетах России). Это также накопление опыта жизни в новых условиях на внутренней и международной арене.

Всем этим тенденциям предстоит не только развиваться до более завершённых форм, но и побороться за создание институтов и процедур, в совокупности образующих внешнеполитический процесс в его широком смысле — на стыке государства и общества, питающий и ограничивающий внешнеполитический механизм и само государство. Вероятно, это займёт первое десятилетие XXI века и станет частью уже идущего в России более широкого противоборства неофеодалных и общедемократических тенденций развития.

Эволюция содержания и направленности внешней политики РФ

В становлении новосуверенной России особое место занимают начальные его фазы. В период (видимо, с конца 1988-го до «Беловежских соглашений» в декабре 1991-го), когда в окружении Ельцина шла политическая и практическая подготовка разрыва с пореформенным СССР, внутренние задачи явно преобладали над внешнеполитическими: если бы не удалось

решить первые, то вопрос о вторых просто не возник бы. В то же время перспектива развала ядерной державы поднимала крайне болезненные международные проблемы: ракетно-ядерные риски момента перехода от СССР к совокупности новых независимых государств (на какое-то время де-факто возникал эффект распространения ядерного оружия); признание именно за Россией правопреемства по отношению к бывшему СССР (на него по историческим причинам могла претендовать и другая в то время ядерная держава — Украина). Комплекс подобных проблем, сам факт прекращения СССР не могли решаться в отрыве от международного контекста, особенно вне контекста отношений с США. В условиях глобализующегося мира иначе быть и не могло.

На том этапе речь шла, видимо, о предварительных, но вполне доверительных и содержательных контактах будущего руководства России с его основными внешними контрагентами. На переднем плане, несомненно, стояли вопросы: как отнесутся США и Запад в целом ко всё более реальной перспективе развала СССР? на каком фоне и как будут оцениваться формы распада, его альтернативы и риски? К тому же, понятно, предполагавшаяся материальная поддержка российских реформ могла прийти только с Запада. Можно с высокой степенью уверенности полагать, что осторожные, неоднозначные, взвешенные (иными они вряд ли могли быть) позиции представителей Запада толковались россиянами довольно расширительно.

На второй этап (с декабря 1991-го до примерно середины 1993-го) пришлось ликвидация СССР — триединый процесс международно-правовой и политической терминации Союза, обеспечения внутренней и международно признаваемой легитимности руководства постсоветских государств, инициации и придания необратимости процессам внутриэлитного передела отношений власти и собственности на территории РСФСР. Номенклатура, ещё не ставшая новой элитой и оказавшаяся временно в положении маргиналов, погрузилась в решение личных и групповых проблем, и до внешней политики ей дела не было. Разрушение одних институтов власти и частей внешнеполитического механизма бывшего СССР, изменение и реорганизация других, создание самых первых уже собственно российских государственных органов делали институт российской государственности в тот период призрачным и чаще всего малодеспособным. К тому же он вступал в растущее противоречие с действовавшей Конституцией РСФСР советского периода.

Содержание внешней политики задавалось поэтому логикой ухода от СССР и интересами той, численно крайне узкой, группы во главе с президентом РСФСР, целью которой было обеспечить необратимость разрыва с советским прошлым и тем самым гарантировать собственную политическую (а возможно, и не только) судьбу. Разрыв с прошлым ставил перед

руководством и внешней политикой России две особые, не терпевшие отлагательства проблемы: отношения с Западом, прежде всего с США, и практическое подтверждение необратимости распада Советского Союза («крах коммунизма» имел чисто символическое значение).

От отношений с США и Западом в целом решающим образом зависело международно-политическое признание легитимности постсоветских государств, и в первую очередь самой России, правопреемственности РСФСР в отношении представительства СССР в международных организациях, наследования Россией статуса великой державы в ООН и собственности бывшего СССР за границей. От отношений с Соединёнными Штатами зависел и процесс «развода» с бывшими советскими республиками. Наконец, новые отношения с Западом и, особенно, с США были призваны на начальном этапе (когда реформы не могли ещё дать практических результатов) акцентировать внутри страны и за границей серьёзность, глубину и необратимость начатых перемен.

Это объясняет подчёркнуто прозападный, проамериканский крен внешней политики России на протяжении 1992—1993 годов. Его, конечно, подпитывали (хотя меру этого определить трудно) интересы тех групп, которые получили возможность строить своё благосостояние на операциях с долларом, но не были уверены, сколь долго продлится такая ситуация. Но в целом «проамериканизм» российской политики был по-своему прагматичен: он позволял закрепить основные позиции существенно более слабой, чем бывший СССР, России в постсоветской системе международных отношений, символизировал политико-идеологический разрыв с советским прошлым и давал возможность влиятельным группировкам внутри элиты решать свои корпоративные задачи.

Проблема «развода» с образовавшимися на пространстве бывшего СССР новыми, независимыми государствами оказалась неоднозначной. Если политическая декларация — акт одномоментный (его правовые и иные последствия наступают немедленно или с оговорённого момента), то практическая трансформация ранее целостной страны со всеми её инфраструктурами и отношениями в конгломерат суверенных государств, взаимодействующих на основе международного права, — процесс, в мирных условиях растягивающийся на годы и десятилетия. Его нельзя было форсировать, ибо СНГ обеспечивало не только мирные формы расхождения бывших союзных республик, но и — что важнее — легитимность новых руководителей, элит и их политики в собственных странах. Кроме того, есть все основания полагать, что первый российский президент видел в СНГ в конечном счёте путь к воссоединению постсоветского пространства под эгидой России (и себя самого, разумеется), как это произошло с пространством бывшей Российской империи в 1922-м. Между тем проблематика СНГ и курс России на постсоветском пространстве ста-

новились важным раздражителем в отношениях с США. В очень небольшой мере это раздражение первоначально ослаблял факт внешнеполитического бегства не только стран Восточной Европы от бывшего СССР и от России (этим была снята одна из причин холодной войны), но и постсоветской России от Восточной Европы. Но с течением времени эффект этого исторического шага сошёл на нет.

Октябрьские события 1993 года в Москве, продемонстрировав опасную близость внутриэлитного вооружённого конфликта, силовым разрешением противоборства в столице и принятием Конституции РФ, отразившей постсоветские реалии, положили конец революционному переделу унаследованных от СССР властных отношений. Дальнейший передел власти обретал эволюционные формы: традиционные аппаратно-бюрократические и новые, демократические. Центр тяжести внутриэлитных перемен сместился на первый передел собственности и сопряжённых с ней отношений, чем в решающей степени объясняются трудности становления новой российской государственности (включая и её внешнеполитический процесс). В чистом виде переход от мягкоревolutionного сброса остатков советской системы к эволюции постсоветского порядка продолжался примерно до середины 1994-го. Внешнеполитические вопросы для абсолютного большинства политической элиты России оставались в то время далеко на заднем плане по сравнению с завоеванием личных и групповых мест в складывавшейся структуре новых общественных и властных отношений. Во внешней политике приоритетными стали — и в этом была объективная логика — проблемы постсоветского пространства, притом в их новой редакции.

Во-первых, предстояло наладить новые повседневные отношения, обеспечить приемлемую жизнь для людей и новых государств, следствием чего стали усилия по развитию и активизации структур СНГ, которые начали плавно переходить из плоскости раздела СССР, легитимации постсоветских государств и их элит в плоскость подготовки постсоветского пространства к интеграции уже на рыночных и изменившихся международно-политических основах.

Во-вторых, достаточно быстро выявились пределы желания, готовности и способности Запада, и в частности США, конструктивно участвовать в разрешении проблем и конфликтов на постсоветском пространстве, материально поддерживать переход России к рынку и демократии, а тем более перспективу возрождения и укрепления постсоветской России, даже готовности просто считаться с ней в важнейших международных вопросах. На этот период приходится начало процесса расширения НАТО, неприятно поразившего своей бесцеремонностью даже тех российских политиков, кто делал ставку на всемерное сотрудничество с Западом. Расширение НАТО сыграло для внешнеполитического сознания РФ положи-

тельную роль, покончив с иллюзиями советского периода и повернув мысль и практическую политику к признанию того факта, что постсоветский мир будет авторитарно-американским, и никаким иным.

На первый план вышла неявная дискуссия о том, будет ли этот мир строиться на принципах геополитики и силового баланса, или же эти принципы станут постепенно вытесняться более сложной международно-политической и международно-правовой организацией «внутриглобальных» отношений в условиях лидерства США в мире и их доминирования на Западе. Идеологи геополитики — прямые преемники военно-идеологического комплекса бывшего СССР, но теперь уже влившиеся в более традиционный и прагматичный военно-промышленный комплекс постсоветской России, — поначалу мощно заявили о себе, но в дальнейшем несколько отступили под нарастающим осознанием глубины геополитического падения России в сравнении с бывшим СССР. Спор, однако, не завершён и поныне.

В-третьих, Россия в этот период прочувствовала и осознала, в какую ловушку она угодила (по всей вероятности, на десятилетия), пойдя на ликвидацию СССР. Она не может игнорировать проблемы постсоветского пространства, но и не имеет сил и ресурсов для их решения. Она рада бы перестать явно и косвенно субсидировать некоторые бывшие союзные республики. Но иногда это технически невозможно (проблемы границ или транзитных трубопроводов), а в других случаях неизбежная вслед за уменьшением или прекращением российской поддержки внутренняя дестабилизация в странах СНГ может обойтись России ещё дороже. В отличие от других постсоветских государств РФ внутривнутриполитически чувствительна к явлениям и процессам на всей территории бывшего СССР. Она — «естественный» объект и всевозможных комплексов, подозрений, негативных оценок и эмоций (неважно, сколь обоснованных), с одной стороны, и амбиций, ожиданий, претензий, нередко эгоистических и заведомо непомерных, — с другой. Для отдельных стран постсоветского пространства напряжённость в их отношениях с РФ стала способом получать поддержку от третьих государств. В странах СНГ и на Западе, особенно в США, любые попытки Москвы проводить интеграционную политику неизменно встречают обвинениями в неоимпериализме. В результате Россия независимо от того, какие действия она предпринимает или не предпринимает, обречена быть мишенью недовольства и упреков.

Претворять в жизнь курс на укрепление СНГ предстояло в России политическим силам и лицам, взявшим на себя инициативу и ответственность за ликвидацию СССР. В истории новейшего времени прецедентов подобного рода не найти. Решение этих задач осложнялось и разногласиями внутри российских элит и общества практически по всем вопросам жизни в самой России и на постсоветском пространстве. На мой

взгляд, ситуация в отношениях со странами СНГ больше, чем что-либо иное, привела в период 1992-й — первая половина 1993-го к быстрой и радикальной смене настроений эйфории от победы над СССР к ощущению стратегического международного поражения страны и в решающей степени подготовила почву для той уничтожающей критики российской внешней политики, которая зазвучала в РФ с конца 1994 года. Для этого были и другие причины.

Период 1994-й — конец 1996-го стал временем, когда акцент во внутриэлитных отношениях был перенесён с первоначального раздела и передела власти и собственности на использование уже обретенного, на закрепление итогов их раздела и на переход к преимущественно эволюционным изменениям в новой элите, в структуре собственности и в политической системе РФ. Силовой передел, грозивший перерасти в гражданскую войну, был на этом этапе отвергнут всеми основными группами и кланами. Стала складываться структура реальных внутренних и внешних интересов постсоветской элиты. Осознание интересов и условий, необходимых для их обеспечения, усилило внимание элиты к реальному положению и перспективам РФ в мире, вслед за чем влияние во внешних делах начало перетекать от идеологизированных и/или популистских кругов к прагматическим, хотя и не всегда заметным, группам давления и лоббизма.

Процесс формирования новых движущих сил внешней политики собственно РФ (а не внешнего курса инициативной группы по разделу СССР) первой половины 90-х годов обладал ясно выраженной спецификой. Масштабный передел беспрецедентной по масштабам собственности, искушение молниеносно сколачиваемыми колоссальными для России состояниями, отсутствие современного развитого рынка и систем его обеспечения выдвигали на первое место спекулятивный сектор, максимально прибыльный на операциях со свободно конвертируемой валютой, играющий на понижение рубля и повышение доллара. В процветании этого сектора были заинтересованы и основные экспортные отрасли, имевшие валютную выручку. Схема не нова: все развивающиеся страны проходят через этап обострённого соперничества между национальной и компрадорской буржуазией. Но в России начала 90-х не было ни первой, ни второй: здесь роль компрадоров сыграла чиновно-бюрократическая прослойка, питавшая повышенный интерес к вывозу обретенного в России капитала за рубеж, а отнюдь не к реинвестициям или обычному деловому сотрудничеству с иностранным капиталом.

Интересы компрадорской бюрократии, которой нельзя отказать в своеобразном прагматизме, решительно разворачивали её в сторону Запада. В то же время национальной буржуазии ещё лишь предстояло возникнуть (процесс не завершён и поныне), а «национальная бюрократия»

(по аналогии с национальной буржуазией) не интересовалась внешней политикой. Бизнес в России не диктовал перемен — он сам только-только возникал в ходе их, и часто не столько благодаря, сколько вопреки «реформам». Поэтому в первой половине 90-х годов во внешнюю политику страны выносились интересы прежде всего прагматически-компрадорского свойства. Компрадоры безоговорочно господствовали во внутренней жизни РФ в тот период. В них видели эффективное средство быстрого слома остатков плановой экономики и собственности, унаследованных от советских времён, и обретения огромных (по российским меркам) частных состояний.

Середина 90-х была временем первых серьёзных сдвигов во внешнеполитическом курсе неосуверенной РФ. Эти изменения стали результатом сочетания нескольких факторов, главные из которых

- становление российской новой элиты;
- стремительно обострившийся конфликт государства с классом частных собственников;
- новая ситуация в постсоветском миропорядке, когда доминирование США и одновременно нараставшее и всё более публично демонстрируемое бессилие РФ уже невозможно было игнорировать.

Признанием необходимости и началом внесения крупных корректировок во внешнюю политику России стало назначение министром иностранных дел в начале 1996 года Евгения Примакова. Произведённая корректировка имела целью отладить внешнеполитический механизм РФ, перевести отношения с Западом в русло политического и экономического прагматизма; начать отстаивать собственные, новые российские интересы, сложившиеся уже под влиянием постсоветского миропорядка; активизировать другие — незападные — направления российской внешней политики, но не для того, чтобы искать там (СНГ, Китай, Индия, другие азиатские государства) союзников против Запада, а для укрепления политико-экономических позиций РФ в мире. Внутриполитические обстоятельства середины 90-х препятствовали, однако, эффективному проведению формирующегося нового курса. В ретроспективе стало очевидно, что по итогам выборов 1995—1996 годов (губернаторские, парламентские, президентские) Россия реально стояла перед опасностью мощного влияния на власть, а то и утверждения у власти де-факто симбиоза компрадоров (немалую их часть составляла высшая госбюрократия) и организованной экономической преступности (в виде тесного неформального сотрудничества бюрократии, силовых структур и манипулируемой последними части наиболее профессионального криминалитета¹⁰). Подобная перспектива губительна для страны и внутренне, и для её положения в мире (Запад встретил эту тенденцию с понятной насторожённостью, хотя его противодействие ей вызвано также, несомненно, политически-

ми и экономическими соображениями). Разграничение на криминально-бюрократическую и прагматично-легальную группировки не совпадает ни с разделением на официальный и теневой сектора экономики, ни с традиционной схемой компрадорской и национальной буржуазии: эти классификации образуют как бы три оси координат, на пересечении которых и выстраивается более или менее реальная картина экономической и социально-политической ситуации в современной РФ. Но только растаскиванием собственности и объёмным экспортом капитала при отсутствии инвестиций в экономику страны могло не ограничиться. Довольно скоро, когда были бы поделены наиболее «лакомые» куски собственности, на очереди стояла бы война между ведущими кланами за передел приватизированного. Участие в ней криминала и частных охранных структур (а может быть, и части государственных силовых формирований) придавало бы ей характер особо опасный не только для россиян, но и для внешнего окружения России.

Все эти опасности в полной мере заявили о себе в 1997-м — первой половине 1999-го — в период агонии переходного режима, вызванной истощенностью задач по слову наследия СССР, состоянием президента РФ и его политической непригодностью для решения созидательных задач, когда стала нарастать борьба компрадорской и государственнической линий за господство в федеральной власти. Строительство новой государственности в этот период остановилось, а функционирование созданного ранее обрело всё более несомненные признаки анархии и дезинтеграции. Внешняя политика России стагнировала, к решению новых задач даже не приступали, а в определении её реального содержания заметно возрастало влияние военно-идеологического комплекса (но уже на основе сочетания геополитических построений с официальным национализмом и православием). Такая политика была органически ущербна, ибо не подкреплялась реальными возможностями страны.

Было ещё три международно-политических фактора, которые, по-видимому, усугубили российские проблемы. Первый — это война в Чечне, не только вызвавшая в мире негативные оценки действий РФ, но и создавшая впечатление о России как стране, практически утратившей свою военную мощь. Кроме того, к концу 90-х годов явно рухнули лелеемые бывшим руководством РФ надежды на интеграцию постсоветского пространства под эгидой и во имя интересов России. Наконец, 90-е доказали, что развал СССР не гармонизировал интересы и отношения России с Западом. Парадокс и ирония ситуации в том, что, настаивая на своих текущих политических и коммерческих интересах, Запад подрубал тем самым корни и перспективы той единственной коалиции, от наличия и силы которой зависит, станет ли в итоге Россия безоговорочно демократической страной.

Линия, привнесённая во внешнюю политику РФ с начала 1996 года, в основных чертах продержалась всю вторую половину 90-х, но в предельно обострившейся внутривнутриполитической ситуации не могла привести к ощутимым результатам. В СНГ преобладали тенденции дезинтеграции, а не неоинтеграции, как хотелось бы России. Развитие отношений со странами Азии сильнее всего тормозила экономическая неразбериха в самой России. Её статус в отношениях с Западом неудержимо катился вниз, даже при номинальном участии РФ в «большой восьмёрке». Но ещё быстрее разрушались те внутренние опоры внешней политики, которые Россия унаследовала от СССР: экономика, наука и НИОКР, военно-экономический потенциал. На смену этим ресурсам внешней политики ничего не приходило, а это закладывало тенденцию длительного — на десять—двадцать лет вперёд, — а возможно, и необратимого упадка роли и влияния России в мире. У нас сознают (и это сознание укрепилось на протяжении 90-х), что ослабление страны неминуемо поставит проблему её территориальной целостности, способности контролировать территорию и ресурсы. Возникло понимание и того, что в условиях глобализации контроль извне может быть установлен без военной интервенции, без формального нарушения суверенитета и номинальной государственности страны. Стало ясно и то, что трансформация локальных конфликтов, возникших из своих собственных корней, во всеобъемлющий конфликт с мусульманским миром на почве мнимого антиисламизма никак не отвечала бы стратегическим интересам России и несовместима с возрождением и подъёмом страны. В ещё недавнем прошлом международные отношения, роль в них СССР служили (и воспринимались населением) как один из базовых критериев политико-психологической легитимации власти, её курса и положения в стране. И подорвали авторитет КПСС, советской системы в глазах населения — номенклатуры и всего общества — не столько всё более многочисленные трудности, как таковые, сколько утвердившееся среди мыслящих людей и кругов понимание того, что пути мирового развития и развития СССР расходятся всё больше и больше, что страна всё безнадежнее отстаёт от остального мира почти во всех областях, и отстаёт качественно. В 1997—1999 годах подобная оценка возродилась по отношению уже к постсоветской России и даже стала ещё более резкой. Впрочем, для этого были все основания: суверенизация России и реформы не только не приблизили, но и ещё дальше отодвинули её от среднего мирового стандарта — отбросили с 30-х на 50—70-е места по уровню и качеству жизни, грозили необратимым научно-техническим отставанием, вымиранием коренного населения и т. д. Осознание этого факта понизило в глазах россиян престиж переходного режима до нулевой отметки.

Внешняя политика конца 90-х годов была призвана не только попытаться исправить положение вещей, но и сформировать у общества ощу-

щение, что такое исправление уже началось. Акция РФ в Косово, задуманная и осуществлённая при полном неведении собственного МИДа, была популистским актом и в немалой мере способствовала осознанию значительной частью элиты глубины и опасности разрыва между внешними действиями высшей власти, продиктованными интересами узкой группы лиц, и целями той прагматичной внешней политики страны, основы которой вроде бы намечались с середины 90-х. Краеугольным камнем этого курса стало признание необходимости привести внешнюю политику России в соответствие с возможностями страны сейчас и на перспективу, подчинить эту политику реальным экономическим интересам и целям социально-экономического развития РФ, строить отношения с внешним миром, конкретными странами и группами государств на основе прагматизма, а не идеологических или геополитических схем.

С конца 1999 года открылся новый этап внутреннего развития и внешней политики РФ, связанный с первой в истории постсоветской России сменой главы государства. Передача полномочий де-факто по решению действующего президента отдала преимущество в борьбе государственнымникам. Однако её исход рано считать предрешённым. Не очень решительная попытка по итогам президентских выборов 1996-го публично поставить вопрос о том, что государство должно служить частным интересам, а не наоборот, спровоцировала мощное контрнаступление государства. С приходом второго президента РФ это контрнаступление развёртывается с удвоенной силой и целеустремлённостью. Намерения новой власти пока благие: остановить дезинтеграцию государства, без чего невозможно говорить о борьбе против коррупции, теневой экономики, политики и юстиции, о создании условий, благоприятных для предотвращения бегства российского и привлечения иностранного капитала. Вопрос в том, удастся ли государству остановить своё контрнаступление на некоем оптимальном рубеже, не дать ему перерасти в орудие борьбы бюрократии за сохранение её «права» на «статусную ренту», каковой является коррупция, во все времена угнетавшая деловую активность в России.

Объективно силы, олицетворяющие государственническую тенденцию, начали борьбу за восстановление и укрепление позиций государства по отношению к обществу и капиталу. Россия вступает в постпереходный этап ещё не стабилизированного развития, когда внешняя политика, отношения с внешним миром могут стать весомым фактором стабилизации и перехода к развитию. Именно такой подход к развитию страны и месту внешней политики в этом процессе официально декларирован вторым президентом РФ. Но для этого и сама внешняя политика, и её промежуточные результаты также должны обладать качествами стабильности, предсказуемости, нацеленности на решение как текущих, так и долгосрочных задач.

Поэтому принципиально важно, насколько внешняя политика будет опираться на реальные интересы общества и элит, насколько эти последние способны создать и научиться использовать различные каналы и механизмы законного, упорядоченного и предсказуемого влияния на формирование и осуществление внешней политики. Не менее важна и искренняя готовность государства со своей стороны всячески содействовать развитию демократических аспектов внешней политики, сотрудничать с обществом в конкретных ситуациях и вопросах. Внешняя политика России 90-х годов была эффективной в том смысле, что она была политикой «царского двора», успешно решавшей задачи его самого и непосредственно связанного с ним узкого круга лиц. В первые годы минувшего десятилетия такое положение соответствовало логике разрушения старого государства и создания предпосылок для становления нового — демократического — субъекта международных отношений. Но уже во второй половине 90-х возник и быстро обострился «кризис царедворства» и обслуживавшей его внешней политики. Смогут ли общество и государство сделать из этого опыта необходимые выводы?

* * *

На рубеже веков Россия, завершив демонтаж советского наследия, начинает созидание постсоветской и постпереходной государственности. Соответственно меняются задачи, встающие перед внешней политикой страны, и основные внутренние факторы, её формирующие. В РФ возрождается классовая структура общества, выстраиваются политическая система, механизмы формирования и выражения внешних интересов, внешней политики страны. Центральной проблемой следующего десятилетия станет, по-видимому, поиск экономической и политической ниши в глобальном мире, что позволит России закрепиться на определённом типе развития. Вхождение в мировую экономику в качестве дееспособной постиндустриальной страны создаст в РФ средний класс и сделает демократические перемены необратимыми. Напротив, аутсайдерство в постсоветском миропорядке, опора на экспорт энергоресурсов, сырья и вооружений несут в себе очень серьёзный риск превращения России в мощный катализатор формирования мировой теневой экономики и политики. А играть подобную роль вряд ли возможно без опоры на диктатуру внутри страны.

Примечания

- ¹ Об эволюции постсоветских элит см.: *Афанасьев М.Н.* Правящие элиты и государственность посттоталитарной России. М., 1996; *Он же.* Клиентелизм и российская государственность. М., 1997; *Магомедов А.К.* Локальные элиты и идеология регионализма в новейшей России: Сравнительный анализ. Ульяновск, 1998; *Неформальный сектор в российской экономике.* М., 1998; *Рывкина Р.* От теневой экономики к теневому обществу // *Pro et Contra.* 1999. Т. 4. № 1. О внешнеполитической элите России см.:

- Попов Н. Внешняя политика России // *Мировая экономика и международные отношения*. 1994. № 3—4.
- ² Анализ идейно-политического спектра постсоветской России, его влияния на содержание и направленность внешней политики см., в частности: *Общественное мнение и расширение НАТО*. М., 1998; *Уткин А.* Россия и Запад: Проблемы взаимовосприимчивости и перспективы строительства отношений. М., 1995; *Шаклеина Т.* Российская внешнеполитическая мысль в поисках национальной стратегии. М., 1997.
- ³ См. об этом: *Яковлев А.Н.* Предисловие. Обвал. Послесловие. М., 1991. Гл. 1; см. также: *Янов А.* Тень Грозного царя. М., 1997. Ч. III.
- ⁴ См.: *Косолатов Н.А.* Геополитика как теория и диагноз // *Бизнес и политика*. М., 1996. № 4.
- ⁵ Можно напомнить о существовании в Государственной думе 90-х годов, наряду с комитетами по международным делам, безопасности и обороне, также Комитета по геополитике, ныне упразднённого. Во многих документах Совета безопасности РФ и президента РФ присутствовала формула «геополитические и национальные интересы России», позволявшая теоретически допускать конфликт первых со вторыми и не сопровождавшаяся указаниями на основания и/или критерии, на которых такой конфликт мог бы решаться.
- ⁶ Помню слушания в одном из комитетов Госдумы в середине 90-х, на которых довелось присутствовать. Высокопоставленный офицер Генштаба (!) просвещал депутатов насчёт доли РФ в мировой экономике и торговле, соотношения ВВП России и США, прочих экономических реалий того времени.
- ⁷ См.: *Процесс формирования и осуществления внешней политики капиталистических государств*. М., 1981; *Косолатов Н.* Анализ внешней политики: основные направления исследований // *Мировая экономика и международные отношения*. 1999. № 2; *Он же.* Внешняя политика и внешнеполитический процесс субъектов международных отношений // *Мировая экономика и международные отношения*. 1999. № 3.
- ⁸ Один из системообразующих признаков феодализма — это симбиоз власти, денег и силы при господстве во «внутрисимбиозных» отношениях их «неформальных» видов. Гражданское общество основывается на совокупности формальных связей и отношений, определённых конституцией, законами, разделением властей, а также чётко проведённой границей между обществом и государством. Такая система обеспечивает автономию всех секторов и их социальную отдачу: тот или иной сектор получает требуемые ему ресурсы, лишь выполняя общественные функции. В феодальной политической культуре система формальных связей и отношений неразвита или отсутствует вовсе. Её место занимают отношения неформальные, технически возможные лишь на межличностном и межгрупповом (кланы, группы давления и т. п.) уровнях. Любой серьёзный сбой в таких отношениях ставит под угрозу сразу весь зависящий от них социальный порядок. Так, россияне, преисполненные омерзения к тотальной коррупции в верхах, всё чаще готовы «послать подальше» и само государство. Подобное отношение препятствует построению широкого внешнеполитического процесса: общество просто не верит государству, власти, всем их институтам и не считает поэтому нужным тратить на них своё время и силы. При такой схеме устройства политического, государственного и социального управления власть не может существовать, тем паче быть эффективной, без силовых рычагов давления и средств для их содержания; деньги, бизнес нуждаются в политической и силовой «крышах», а любые силовые структуры неэффективны без властного прикрытия и денег. Распространённость компромата в современной РФ как раз и указывает на господство в высших сферах общества и политической системы неформальных отношений (сочетающихся с формальными, но явно господствующими).

- ⁹ См.: *Концепция* внешней политики Российской Федерации // Независ. газ. 2000. 11 июля; *Доктрина* информационной безопасности Российской Федерации // Рос. газ. 2000. 28 сент. См. также: *Внешняя* политика и безопасность современной России: 1991—1998. В 2-х т. М., 1999; *От реформ* к стабилизации...: Внешняя, военная и экономическая политика России. М., 1995; *Современные* международные отношения. М., 1998, разд. 3, гл. 1, 2; *Шаклеина Т.* Указ. соч.
- ¹⁰ Сорвавшаяся после президентских выборов-1996 попытка так называемых олигархов диктовать свою волю исполнительной власти вызвала к жизни небывалую «войну компроматов», в ходе которой стало ясно: в использовании сомнительных и просто незаконных средств и способов обогащения замешаны практически все деятели высшего и среднего уровней, все основные силовые структуры и ряд их высших должностных лиц. Опубликованного материала более чем достаточно для научного (но не правового) вывода о существовании явления, как такового, и об использовании информации на сей счёт в интересах и целях внутриэлитной борьбы и манипулирования, если только не управления, некоторыми слоями правящей элиты. Две газеты представляют специальный интерес как каналы «слива» особо значимого компромата на высших должностных лиц: еженедельник «Новая газета» (любой номер за 1997—1999 гг.) и «Московский комсомолец» (особенно публикации Александра Хинштейна, тесные связи которого со спецслужбами всплыли в 1999-м благодаря усилиям его конкурентов). Опубликованных лишь в этих двух газетах за три года (1997—1999) материалов более чем достаточно для вывода, что коррупция на всех перечисленных уровнях стала уже фактором системным, то есть гораздо более масштабным, чем продажность отдельных высокопоставленных лиц. Аналогичные публикации регулярно появлялись в этот период также в таких солидных изданиях, как газеты «Известия», «Коммерсантъ-Daily», журналы «Итоги», «Власть» и др. Анализ проблемы см.: выпуск «Теневые отношения» (*Pro et Contra*. 1999. Т. 4. № 1) и дискуссию по проблеме теневой экономики (Восток. 2000. № 1—2).