

# 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>
Заключение: 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 истощает 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 проявилось, когда закончилась

четвертьвековая пауза многополярного мира и после единоличной 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 разноголосица 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, использующихся 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 XXI 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

руководителя французской политики кардинала Ришелье. **Государственный интерес** — позже, в условиях демократии, его стали называть национальным — основывался на безусловном примате блага государства. Моральные и религиозные соображения низводились до уровня второстепенных. Результатом охватившей Германию и соседние страны кровопролитной Тридцатилетней войны стал подписанный в 1648 году мирный договор, провозгласивший принцип, согласно которому каждое государство — католическое или протестантское, входившее в состав империи или нет, — было совершенно свободно в устройстве своих внутренних дел. Вмешательство во внутренние дела не допускалось, но при этом вводились некоторые нормы межгосударственного общения, начиная со сложной иерархии государств и с дипломатического протокола.

Вестфальская система, получившая название от западно-немецкой земли, где был подписан мир, до сих пор остается краеугольным камнем миропорядка: государство есть главный элемент системы международных отношений, а **государственный суверенитет** стал ее важнейшим принципом. Установленная в 1648 году иерархия государств с тех пор многократно менялась в результате изменения их международного веса. Вестфальский мир заложил правила, но не уничтожил войны.

Государства, следовательно, равны только в теории; в жизни они очень неравны. Регулирование их отношений происходило не на правовой основе, а на силовой. Основным фактором было постоянно менявшееся в результате разной динамики развития **соотношение сил между государствами**, которое подвергалось постоянной проверке в частых войнах. Разница между Европой и другими регионами мира состояла в наличии здесь множества государств на сравнительно

небольшой территории, каждое из которых опасалось чрезмерного усиления соседа и поглощения им. Система постоянных войн, обеспечивавших выживание по крайней мере основным участникам, получила название **баланса сил**.

⋮ *Государства равны только в теории; в жизни они очень  
 ⋮ неравны. Регулирование их отношений происходит не на  
 ⋮ правовой основе, а на силовой.*

Одного лишь баланса сил, однако, недостаточно для существования миропорядка. Силовые опоры порядка должны подкрепляться их признанием — добровольным или вынужденным — со стороны по крайней мере основных членов системы международных отношений<sup>3</sup>. В этом смысле Вестфальский мир установил важнейший принцип миропорядка — суверенитет отдельных государств. Собственно международный порядок в Европе сформировался в XVIII веке и оформился в начале XIX столетия.

Наполеоновская эпоха, приведшая к установлению кратковременной французской гегемонии в Западной Европе, завершилась триумфом антифранцузской коалиции и таким образом подтвердила действенность механизма баланса сил. Кроме этой силовой составляющей, новый порядок поддерживался консервативной идеей легитимности монархического правления. Более того, на Венском конгрессе 1815 года по итогам победы был создан первый консультативный орган по управлению делами Европы — **европейский концерт великих держав** в составе Австрии, Англии, Пруссии и России, к которым вскоре добавили и побежденную Францию. Это последнее обстоятельство было принципиально важным, поскольку делало миропорядок инклюзивным и предотвращало реванш со стороны побежденной державы.

Концерт оказался не очень слаженным из-за столкновения государственных интересов и идеологических различий, к тому же Россия довольно скоро заняла доминирующее положение на континенте, что вызвало противодействие Англии и Франции и скрытое недовольство двух германских государств. Результатом стали Крымская война и временное ослабление России. Тем не менее венский порядок прекратил общеевропейские войны на целое столетие.

Первая мировая война нарушила общеевропейский мир и привела к колоссальным потрясениям. Установленная по итогам войны Версальская система впервые включала не только концерт великих держав в составе Британской империи, Франции, Италии и Японии, но и всемирную организацию по поддержанию безопасности — **Лигу Наций**. Проблема Версальской системы состояла в том, что она, в отличие от Венской, изначально не включала ряд важнейших стран: Германию, проигравшего противника; Россию, где победил революционный большевистский режим, ставший на время международным изгоем, а также США, которые активно участвовали в Версальской конференции, инициировали создание Лиги, но вскоре ушли в самоизоляцию. Степень легитимности Версальской системы, следовательно, изначально была невысокой. Версаль, таким образом, фиксировал военную победу, но не обеспечивал прочного мира. Менявшееся соотношение сил вскоре этот мир взорвало.

Ошибки и просчеты в политике западных держав — главных бенефициаров и хранителей Версальской системы — не позволили задействовать механизм баланса сил для предотвращения Второй мировой войны. Главные европейские державы оказались поверженными или ослабленными. В результате система, сложившаяся по итогам войны и сформировавшаяся в ходе переговоров в Ялте и Потсдаме, опиралась

на отношения только двух ведущих мировых сил, сверхдержав, — Соединенных Штатов Америки и Советского Союза. (Третья держава, представленная в Ялте и Потсдаме, — Великобритания с ее империей — была сильно ослаблена и уже в ходе войны ей пришлось согласиться со статусом младшего партнера США.) Эта система, просуществовавшая всю холодную войну, получила название **биполярной**. Многосторонний баланс сил сменился двусторонним.

Неспособность советского руководства справиться с тяжелым внутренним кризисом в стране, из которого оно пыталось выбраться при помощи непродуманных реформ, привело к распаду СССР, а чуть раньше — к превращению биполярной системы в однополярное доминирование единственной оставшейся сверхдержавы: Соединенных Штатов Америки, **Pax Americana**. Это был первый и пока единственный в истории международных отношений случай господства одного государства в мировом масштабе. То, что раньше было возможно только в замкнутых мирах — в Средиземноморье в эпоху Римской империи или в Восточной Азии, где до XVIII века включительно доминировало Срединное государство Китая, — стало глобальной реальностью на рубеже XXI столетия. Но ненадолго.

Спустя два-три десятилетия после окончания холодной войны меняющееся соотношение сил стало подрывать основы американского лидерства. Уже в 2010-е годы под ударами экономического кризиса, в результате подъема Китая и частичного восстановления России оно перестало быть неоспоримым. Китай превратился в мощную экономическую державу с большим технологическим потенциалом и политическими амбициями. Быстрее стала развиваться и чаще проявлять свои амбиции Индия. Списанная было Западом со счетов Россия вернула себе статус великой державы.

«Большая семерка» ведущих западных экономик во главе с США и НАТО как основа американской системы глобального военного доминирования перестала быть высшей мировой инстанцией. «Вашингтонский консенсус» в экономике и либерально-демократическая модель в политике утратили значительную долю привлекательности. Консенсус на основе западных ценностей, соответствовавший интересам США и их европейских союзников, стал разрушаться. Однонаправленная динамика международных отношений сменилась разнонаправленной.

*Международные отношения — это динамическая среда, в которой формально равноправные, но по факту совершенно не равные между собой суверенные государства преследуют свои интересы, часто противоречащие друг другу, и руководствуются идеями, принципами и ценностями, во многом несовместимыми.*

Соответственно, обычно происходит столкновение интересов — что, правда, не исключает сотрудничества, когда интересы близки или при наличии общего противника. Так всегда было, есть и, вероятно, будет до тех пор, пока — если такое вообще случится — весь мир не станет единым политическим организмом. Сейчас же мировое сообщество структурировано очень слабо. Организация Объединенных Наций — не супергосударство, Устав ООН — не всемирная конституция, Генеральная Ассамблея — не глобальный парламент, а Совет Безопасности — не мировое правительство.

**Анархия**, царящая в международных отношениях, не означает, впрочем, отсутствия какого-либо регулирования. Государства, как мы знаем, постоянно вступают в отношения друг с другом. Теоретически это происходит свободно,

по взаимному согласию. Такие отношения оформляются в виде договоров, соглашений, конвенций и тому подобных документов. Некоторые из них имеют многосторонний характер. Совокупность этих документов называется **международным правом**.

⋮ *Отличие международного права от внутреннего в том, что участники международных договоренностей вольны в любое время выйти из них, а также в том, что формальный механизм принуждения к исполнению однажды взятых на себя обязательств отсутствует.*

Первоначальная идея Совбеза ООН в составе пяти постоянных членов как хранителей международной безопасности, по совместительству международных полицейских и командующих международными вооруженными силами и силами по поддержанию мира, а также — по модели Нюрнбергского трибунала — судей международного суда, заложенная в Уставе ООН, оказалась практически не осуществимой из-за непримиримых противоречий внутри «пятерки» и воплотилась в довольно слабых инструментах.

Все постоянные члены Совбеза являются также признанными ядерными державами, но в XXI веке это уже не делает их исключительными. Ядерное оружие разработали и создали Индия и Пакистан, Израиль и Северная Корея. Пример КНДР демонстрирует, что любая, пусть сравнительно бедная и во многих отношениях отсталая, страна может добиться своей цели, если ее руководство поставило задачу создать ядерный потенциал, а режим достаточно устойчив к внешнему давлению. На месте и Пхеньяна, и Вашингтона можно представить любую пару государств современного мира. Это совершенно новая ситуация. Есть ядерная программа

у Ирана, ряд государств на Ближнем Востоке и в других регионах демонстрирует ядерные амбиции. Возможности, которыми располагают ядерные державы, важны с точки зрения сдерживания противников, но больше не создают международных привилегий.

Международное право исторически сложилось на основе вестфальской формулы суверенитета государств и невмешательства в их внутренние дела. После Второй мировой войны в документах ООН, решениях Нюрнбергского трибунала, осуждающих главных нацистских военных преступников, принципы суверенитета были дополнены положениями о том, что агрессия является международным преступлением, а угроза миру — проблемой для мирового сообщества; что определенные нормы соблюдения прав и свобод человека, в том числе вытекающие из осуждения расизма и различных форм дискриминации, являются обязательными для всех государств. После окончания холодной войны и триумфа западных стран в США и Европе появилась идея о том, что даже модернизированное международное право уже недостаточно в качестве регулятора международной жизни. Вместо него стала продвигаться идея **мира, основанного на правилах**.

Эта идея фактически нацелена на то, чтобы распространить на весь мир порядок, существующий в пределах сообщества стран Запада. Порядок, основанный на правилах, предусматривает, что все государства разделяют ценности либерализма, демократии, прав и свобод человека, причем не в их классической форме, а в современном прочтении. Фактически речь идет о либерально-прогрессистском порядке. Первой новацией в этом направлении явилась доктрина гуманитарной интервенции, ставшая в 1999 году основанием для вооруженной интервенции стран НАТО против



сообщество, на которое ссылаются сторонники универсальных правил, — на деле западное сообщество. В этом сообществе есть и порядок, и правила, и лидер — Соединенные Штаты Америки. Мощь, авторитет и влияние США являются реальной основой порядка, распространяющегося на страны Запада и примкнувшие к ним государства.

• • •

Однако в современном мире все государства без исключения так или иначе зависят друг от друга. Только несколько игроков действительно обладают достаточными ресурсами и волей, чтобы проводить свою внешнюю политику, если потребуется, вопреки воле всех остальных. Это прежде всего США и Китай. Самостоятельную политику проводят также Россия и Индия. А вот страны Европы и Япония, Канада и Австралия, ряд других, несмотря на имеющиеся у них большие ресурсы и возможности, предпочли передать жизненно важную функцию защиты старшему союзнику — Соединенным Штатам Америки. В связи с этим совершенно справедливо, что страна-защитник требует достаточной степени контроля над внешней политикой подзащитных стран.

*Традиционные международные отношения основывались на **реализме** — уважении совокупной мощи и военной силы государства как важнейшего фактора международной жизни — и **прагматизме**, ставящем во главу угла интересы взаимодействующих государств и признающем политику искусством возможного.*

XX век — век идеологий — привнес в международные отношения сильный идеологический фактор. Противоборствующие идеологии коммунизма и либеральной демократии

внешне руководствовались сверхнациональными интересами. Рубеж XXI столетия, с одной стороны, стал триумфом глобализма в варианте всемирного западнического прогрессизма, а с другой — оживил древние племенные и религиозные идеологии. Первая треть XXI столетия заканчивается, похоже, ренессансом национализма и — внутри Западного мира — жесткой схваткой прогрессивного и традиционного западничества. Это делает международные отношения более напряженными, действия участников более решительными, а их борьбу — бескомпромиссной.

После такого сжатого короткого вступления можно приступить к обсуждению проблем российской внешней политики.

## ФАКТОРЫ РОССИЙСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

В этой части книги рассматриваются основные детерминанты, определявшие и продолжающие определять внешнюю политику России: геополитическое положение страны, ее геокультурные особенности. Здесь также обсуждаются проблемы национального и геополитического самоопределения, специфики российских национальных ценностей., Особо важен вопрос о национальных интересах. Эти интересы не всегда и не во всем являются объективно заданными и часто представляют собой предмет горячих споров и даже борьбы. Наряду с этим обсудим чувствительную для россиян проблему статуса страны и попытаемся выяснить, каков реальный внешнеполитический потенциал России — иными словами, на что она может опираться в проведении своей внешней политики. Затронем также вопрос о том, есть ли и должна ли быть у России специфическая миссия на международной арене. В завершение — самое главное: попытка предложить для обсуждения концепцию равновесия как основу внешней политики Российской Федерации в первой половине XXI века.

• • •

Страны, в отличие от людей, не мигрируют, но они постоянно меняют свои границы, то расширяясь, то сжимаясь в размерах, устанавливают и свергают политические системы и режимы, а также меняют международную ориентацию. Российская Федерация — не новая страна и даже не новое государство, возникшее в 1990-м (после принятия