
Внешняя политика России в 1990-е гг.: адаптация к новым условиям

Александр Барсенков

Russia's foreign policy in the 1990s: adaptation to new conditions
Aleksander Barsenkov (Lomonosov Moscow State University, Russia)

Научное осмысление истории России 1990-х гг. остаётся актуальной задачей, решение которой осложняется эмоциональным восприятием тех лет и полярностью политических оценок. Для одних это — трудное время слома тоталитарного режима, поворота на путь демократии, создания эффективной рыночной экономики, интеграции в сообщество развитых стран, для других — либеральный «рыночный большевизм», приведший к деградации всех общественных структур и отбросивший страну на мировую периферию. При этом реальная взаимосвязь обстоятельств внутренней и внешней политики, различных экономических, социальных, идейных тенденций ещё только начинает исследоваться¹. Всё это в полной мере относится к истории российской внешней политики 1990-х гг. Всплеск интереса к ней международников пришёлся на начало 2000-х гг., что было связано со стремлением осмыслить опыт прошедшего десятилетия, а также с появлением нового лидера, призванного решать накопившиеся проблемы². С тех пор изучалась фактологическая база, были опубликованы мемуары основных «творцов» внешнеполитических решений тех лет. Вместе с тем необходимо выявить основные факторы, определявшие внешнеполитический курс Российской Федерации в 1991–1999 гг., учитывая нелинейность, непредсказуемость, альтернативность развития³, состояние

© 2017 г. А.С. Барсенков

¹ *Пихоя Р.Г., Журавлёв С.В., Соколов А.К.* История современной России: десятилетие либеральных реформ: 1991–1999 гг. М., 2011; *История современной России. Документы и материалы (1985–1999)*. В 2 ч. / Под ред. С.М. Шахрая и А.А. Клишаса. М., 2011; *История современной России: проблемы, документы, факты (1985–1999)*. Материалы международной конференции. В 2 т. М., 2011.

² *Внешняя политика Российской Федерации. 1991–1999* / Под ред. А.В. Торкунова. М., 2000; *Внешняя политика России: 1991–1999*. Ч. I // Pro et Contra. Т. 6. № 1–2; *Внешняя политика России: 1991–1999*. Ч. II // Там же. № 4; *Внешняя политика России: от Ельцина к Путину*. Киев, 2002; *Десять лет внешней политики России: материалы первого конвента российской ассоциации международных исследований* / Под ред. А.В. Торкунова. М., 2003; *Russian Foreign Policy in the Twenty-First Century and the Shadow of the Past* / Ed. by R. Legvold. N.Y., 2007.

³ Подробнее о методологических принципах, положенных в основу исследования, см.: *Романова Т.* О неоклассическом реализме и современной России // *Россия в глобальной политике*. 2012. № 3; *Кокошин А.А.* О системном и ментальном подходах к мирополитическим исследованиям. М., 2008; *Мартынов А.В.* Системная трансформация и реалии постсоциалистического мира. М., 2004; *Яжборовская И.С.* Глобализация и опыт трансформации в странах Центральной и Юго-Восточной Европы. М., 2008. С. 102; *Глинкина С.П.* Методология анализа постсоциалистических трансформаций // *Трансформации на постсоциалистическом пространстве*. М., 2009; *Российские трансформации в контексте мирового опыта*. М., 2010; *Европа перемен. Концепции и стратегии интеграционных процессов* / Под ред. Л.И. Глухарёва. М., 2006; *Байков А.А.* Сравнительная интеграция. Практика и модели интеграции в зарубежной Европе и Тихоокеанской Азии. М., 2012.

ресурсной базы страны, государственных и общественных структур, а также логику действий их руководителей.

Первый этап системной трансформации, происходившей в нашей стране в последние десятилетия, охватывал время с весны 1985 г. до осени 1991 г. (начало преобразования социализма советского типа, поиск новой модели развития), второй — с осени 1991 г. до конца 1999 г. (радикальное изменение системы общественных отношений на либеральной основе), третий — с 2000 г. Главным итогом первого этапа стала утрата страной государственной субъектности — способности определять общенациональные цели, иметь и уметь мобилизовать политические, социальные, экономические, духовные, международные ресурсы, а также обеспечивать решение поставленных задач. К концу 1991 г. союзное государство оказалось разрушено, а нового российского ещё не было. Его основные институты находились либо в переходном, либо в эмбриональном состоянии. Это обусловило крайне слабую управляемость *всеми* преобразованиями, ситуативность многих решений 1990-х гг., противоречивость их последствий⁴.

Внешняя политика Российской Федерации во многом определялась теми тенденциями, которые сформировались в период «перестройки». Направленная на прекращение холодной войны политика «нового мышления» строилась на идее *целостного взаимозависимого* мира и предполагала преодоление конфронтации двух систем, создание всеобъемлющей структуры международной безопасности под эгидой ООН, сотрудничество СССР и США как лидеров послевоенного мира. Демократизация внутреннего устройства Советского Союза, его «уход» из стран Центральной и Восточной Европы, объединение Германии, прекращение поддержки «революционных» режимов в странах «третьего мира» сделали возможным прекращение холодной войны, зафиксированное в подписанной в ноябре 1990 г. Парижской хартии для новой Европы. Однако к этому времени СССР был уже внутренне ослаблен (социально-экономический кризис, потеря управляемости страной вследствие борьбы республик против союзного центра за суверенитет, межэтнические конфликты) и не воспринимался США в качестве равного партнёра. Уже в сентябре 1990 г. Дж. Буш провозгласил вступление мира в эпоху «нового мирового порядка» при американском лидерстве. Это означало провал идей «нового политического мышления», что в полной мере проявилось в ходе «войны в Заливе» против режима С. Хусейна.

С 1985 г. СССР прибегал к масштабным финансовым заимствованиям и к 1989 г. находился в сильной зависимости от Запада. Этот фактор оказывал возрастающее влияние на внешнюю политику, в частности, в ходе объединения Германии. Кроме того, к середине 1990 г. были подготовлены две программы перехода к рынку («план Л.И. Абалкина» и «500 дней» Г.А. Явлинского — С.С. Шаталина), но реализация любой из них требовала привлечения крупных зарубежных кредитов. С середины 1990 г. именно мобилизация экономической помощи на реформы находилась в центре внимания советской дипломатии. Весной—летом 1991 г. М.С. Горбачёв активно этим занимался, а в его окружении говорили о желательности некоего «плана Маршалла» для СССР и называли цифру 100 млрд долларов, не считая её чрезмерной (в ценах 1991 г. она примерно соответствовала затратам США 1948—1952 гг. в ценах того времени).

⁴ Барсенков А.С. Внешняя политика России на начальном этапе становления новой государственности (1991—1993) // Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. 2013. № 4. С. 77—79.

Именно так в Москве представляли благодарность за окончание холодной войны, избавление от страха и угроз, а также необходимости связанных с ними военных расходов⁵. Отказывая в предоставлении такой помощи, Дж. Буш писал советскому президенту: «Рыночные реформы в Союзе могут и должны проводиться только за счёт советских, а не за счёт западных ресурсов. В лучшем случае западные страны могут оказать влияние, но только при условии, что в Советском Союзе будет проявлена сильная и несомненная преданность демократии и рынку»⁶. СССР предлагалось работать непосредственно с МВФ и Всемирным банком. В Конгрессе многие категорически выступали против выделения денег, полагая, что при сохранении плановой экономики заимствованные средства «утекут» в советский ВПК.

В 1989—1991 гг. в СССР произошли радикальные изменения в идеологии. В декабре 1989 г. на встрече с Горбачёвым Буш с удовлетворением констатировал, что в отношениях между странами восторжествовали «западные ценности», которые по настоянию Москвы американцы согласились именовать «демократическими». Одновременно в советской печати всё чаще утверждалось, что в СССР построен «не социализм и не ранний социализм», а «казарменный псевдосоциализм, тоталитаризм», реализована «тупиковая линия эволюции». Избавление от прошлого виделось в движении к демократическому, гуманному обществу и «мировой цивилизации». Предполагалось, что достичь этого возможно с помощью «антитоталитарной», «антиказарменной» революции и короткого «переходного» периода⁷. Многим казалось, что достаточно поменять социалистический «минус» на демократический «плюс» и жизнь *быстро* улучшится. Усталость от усугублявшихся трудностей вызывала в обществе нетерпение и запрос на радикальные «реформы» — само это слово звучало как мантра. Столь же линейно виделись отношения обновлённой России с «цивилизованными странами»: все противоречия с окружающим миром должны были исчезнуть, более того — от западных государств ожидали материальной помощи ранее враждебной, но теперь вставшей на путь исправления стране⁸. Так к началу 1991 г. сформировалось представление о том, что *главной целью стратегического развития России* является интеграция в мировое сообщество. О том, что «наша цель — интеграция России в мировое сообщество», вскоре после своего избрания президентом РСФСР заявил и Б.Н. Ельцин⁹. Позднее эта установка не раз подтверждалась.

Достижение данной цели предусматривало вхождение России, реформированной по образцу США и Западной Европы, в международные политические, военные и экономические структуры, созданные «цивилизованными странами». Не случайно события, последовавшие в августе 1991 г., стали трактовать как «демократическую революцию», призванную коренным образом преобразовать страну и заменить советский строй режимом либеральной демократии. Одновременно следовало перераспределить собственность, изменить её форму и, отказавшись от государственного планирования, ускоренно перейти к рынку, демонтировать прежнюю систему социальных гарантий и сломать

⁵ Буш Дж., Скоукрофт Б. Мир стал другим. М., 2004. С. 446—447.

⁶ Цит. по: Горбачёв М.С. Жизнь и реформы. Кн. 2. М., 1995. С. 293.

⁷ Через тернии. М., 1990. С. 227, 269, 730.

⁸ Лукин А.В. Невежество против несправедливости. Политическая культура российских «демократов» (1985—1991). М., 2005. С. 263—392.

⁹ Внешняя политика России: от Ельцина до Путина. С. 170.

социокультурные стереотипы народов России, активно внедряя либеральные ценности.

В 2010 г., выступая в Государственной думе, министр иностранных дел России С.В. Лавров отметил, что после завершения холодной войны возник *конфликт ожиданий*, «который стал характерным для состояния наших отношений с Западом и который мы только недавно начали преодолевать»¹⁰. Это необходимо учитывать для понимания контактов России с западными странами с конца 1991 г. А поскольку ликвидация СССР стала для многих неожиданной, намечавшиеся стратегии обеих сторон носили самый общий характер.

В США обеспечение безопасности в новых условиях связывали с сокращением, ликвидацией, надёжным хранением и нераспространением советского оружия массового уничтожения (прежде всего — ядерного). Поэтому разоружение признавалось приоритетом в двусторонних отношениях. На Западе опасались «Красной империи», считая её внешним контуром соседние социалистические страны, а внутренним — «порабощённые народы» в самом Советском Союзе. К их числу относили «титовские» нации союзных и автономных республик. С 1959 г. в США ежегодно проходит в июле Captive Nations Week (Неделя порабощённых народов). В установивших её законодательных актах перечислялись народы, нуждавшиеся в «освобождении» и заслуживающие независимости от «империи». Соответственно возникновение на месте СССР новых независимых государств всячески приветствовалось и поддерживалось. От России же ожидали отказа от «имперских амбиций», включая любые попытки сохранить влияние и тем более — стремление к интеграции прежних окраин. Вместе с тем ослабленная экономически и лишившаяся территорий Россия не рассматривалась как равный и привилегированный партнёр, не говоря уже о признании её «великой державой». Рассчитывали, что она построит свою внешнюю политику в «новый мировой порядок» и не станет оспаривать американское доминирование. Экономическое реформирование России должно было проводиться под эгидой МВФ и Всемирного банка, контролируемых США. В международном разделении труда России отводилась преимущественно сырьевая ниша. Предоставляемая же ей помощь воспринималась как форма поддержки идеологически и политически близких сил.

Свой набор прагматически-идеалистических ожиданий был и у российского руководства. Заявив о радикальной смене общественного строя, оно рассчитывало на «демократическую солидарность» и финансовую поддержку западных стран, а также на их техническое содействие при проведении форсированных рыночных преобразований. Учитывая масштабы страны, её экономический потенциал, сохраняющуюся военную мощь, приверженность власти демократическим идеалам, новая элита надеялась на то, что России удастся интегрироваться в западные международные институты и занять особое место в ряду посткоммунистических стран и в возникавшем миропорядке. О готовности войти в НАТО российские лидеры говорили ещё при существовании СССР. При этом они исходили из того, что им удастся обеспечить стране статус «великой державы», и это будет способствовать внешней легитимации их власти.

Будущие отношения с бывшими республиками СССР руководство Российской Федерации во второй половине 1991 г. представляло довольно смутно.

¹⁰ Лавров С.В. Между прошлым и будущим. Российская дипломатия в меняющемся мире. М., 2011. С. 154.

Основное внимание уделялось не созданию новых структур и связей, а демонстрацию старых — союзных. Сохранение же влияния в регионе сводилось к вопросу о границах и возможности регулировать цены на энергоносители. В программном документе «Стратегия России в переходный период», подготовленном под руководством главного идеолога «реформаторов» 1991 г. государственного секретаря Г.Э. Бурбулиса, доказывалась целесообразность независимого проведения экономических реформ¹¹. В окружении Ельцина полагали, что их успех сделает Россию привлекательной для соседей, и со временем они к ней потянутся сами. Аргументы предупреждавших о том, что «нам дешевле не разводиться», учтены не были¹².

На характер отношений России с западными государствами влияли и существенные расхождения в оценке результатов холодной войны. И Горбачёв, и Ельцин рассматривали её окончание как *общую* победу над *состоянием* сорокалетней конфронтации, из которой *победителями* вышли *все* её участники. В России низвержение коммунизма связывали с «августовской победой» 1991 г., которую ставили в заслугу *своему* народу, сознательно и *без внешней помощи* *освободившемуся* от навязанной ему в 1917 г. системы¹³. На Западе же, и особенно в США, не сея иллюзий, без оговорок, толковали завершение холодной войны как *поражение государства СССР*, не выдержавшего противоборства с западными демократиями и отправленного, по словам Р. Рейгана, на «свалку истории»¹⁴. Возникший тогда культ победителей в холодной войне до сих пор пронизывает сознание политического класса США. Соответственно Россия представлялась побеждённой державой, «без боя» признавшей неоспоримое превосходство ценностей противника. Не случайно западные лидеры не стесняются открыто заявлять, что преемница СССР не имеет права отстаивать свои интересы без одобрения США или Европейского Союза.

Как в СССР, так и в демократических государствах, на опыт и практику которых ориентировалось руководство посткоммунистической России, существовал отлаженный механизм разработки и реализации внешнеполитических решений, позволявший согласовывать действия президента (премьер-министра), парламента, профессиональных дипломатов, международных подразделений различных ведомств, организованного и относительно сплочённого экспертного сообщества, СМИ (как для разъяснения проводимой официальной линии, так и для обратной связи с обществом)¹⁵. Ничего подобного в России в 1991–1993 гг. не было, действия власти — при наличии общей доктрины — часто носили ситуативный и реактивный характер, нередко они были направлены не только и не столько на борьбу за международное влияние, сколько на укрепление позиций правящей группы внутри страны. В условиях непопулярных экономических реформ поддержка со стороны лидеров влиятельных государств и авторитетных международных институтов была чрезвычайно важна.

В 1991–1992 гг. внешнюю политику курировал главный стратег президента Бурбулис. «Невыносимо тяжело видеть, как мордуют старый МИД», — писал

¹¹ Экономика переходного периода / Под ред. Е.Т. Гайдара. М., 1998. С. 93–105.

¹² Адамишин А.Л. В разные годы. Внешнеполитические очерки. М., 2016. С. 253.

¹³ Тренин Д.В. Россия и мир в XXI веке. М., 2016. С. 29–32.

¹⁴ Gates R. From the Shadows: The Ultimate Insider Story of Five Presidents and How They Won the Cold War. N.Y., 1996.

¹⁵ Кортунов С.В. Принятие внешнеполитических решений в России и США // Международные процессы. 2004. Т. 2. № 2.

о том времени видный советский и российский дипломат А.Л. Адамишин. В конце декабря 1991 г. в уже бывший МИД СССР пришла «новая российская верхушка» — министр иностранных дел А.В. Козырев, его заместители Ф.В. Шелов-Коведяев, Г.Ф. Кунадзе, Г.Э. Мамедов. Начались «юридические похороны МИД СССР»: всем его сотрудникам объявили об увольнении, предложив подавать заявления о приеме на работу в МИД России. Иных «просто вытряхивали из кабинетов». Специалистов меняли на «комиссаров». Не все соглашались переносить подобные унижения. Впоследствии отток людей из МИД усилился¹⁶. В мае 1995 г. Ельцин констатировал, что «за два с половиной года из внешнеполитического ведомства ушло около тысячи квалифицированных специалистов»¹⁷. Это составляло около трети бывших служащих, что не могло не сказаться как на качестве экспертизы, так и на языке документов. К примеру, в подготовленной для президента накануне поездки в Японию осенью 1992 г. записке говорилось: «Надо ехать и разрубать этот узел, затянутый кремлёвскими лжецами. Конечно, в мире и со стороны всех порядочных людей у нас это будет однозначно оценено как ещё один шаг в ельцинской революции правды»¹⁸. «Насколько мог вникнуть, всё решают два человека: Козырев и Ельцин, — отмечал Адамишин, занимавший в 1992–1994 гг. пост первого заместителя министра иностранных дел. — Козырев получает сигнал о том или ином событии, поручает своим людям подготовить записку президенту и тот по большей части с ним соглашается»¹⁹.

В конце 1991 — первой половине 1992 г. едва ли не главной задачей внешней политики стала мобилизация международной помощи экономическим реформам. «Команда Гайдара» изначально ориентировалась на требования МВФ, на их основе впоследствии составлялись правительственные программы, в том числе и явно утопические²⁰. Осенью 1991 г. тесно связанный с Ельциным мэром Москвы Г.Х. Попов совершил ряд поездок в европейские государства и США, пытаясь убедить западных лидеров *теперь* — после августовской «демократической революции» — пойти на нечто подобное «плану Маршалла» уже для России. Однако энтузиазма у его собеседников подобные идеи не вызвали²¹. В первой половине 1992 г. размеры и формы помощи республикам постсоветского пространства обсуждались на международном уровне. Так, 22 января в Вашингтоне начала работать координационная конференция, созванная по инициативе Государственного департамента США и собравшая делегатов 47 государств и семи международных организаций. Параллельно проходила конференция представителей неправительственных организаций и деловых кругов, рассматривавшая возможность их участия в данном деле²². Организаторы предполагали, что вслед за январской встречей аналогичные мероприятия будут организованы Европейским сообществом и Японией. Было создано пять рабочих групп (по продовольствию, медицине, жилью, энергетике и технической помощи), однако мобилизовать серьёзные ресурсы не удалось. США

¹⁶ Адамишин А.Л. Указ. соч. С. 247–249.

¹⁷ Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. М., 2001. С. 480.

¹⁸ Цит. по: Адамишин А.Л. Указ. соч. С. 251, 296.

¹⁹ Там же. С. 298.

²⁰ Один из ярких документов в этом жанре опубликован в журнале «Вопросы экономики» (1992. № 6).

²¹ Попов Г.Х. Реформы Бориса Ельцина. М., 2012. С. 256.

²² Голдгейр Дж., Макфол М. Цель и средства. Политика США в отношении России после «холодной войны». М., 2009. С. 99.

готовы были выделить лишь символическую сумму в 645 млн долларов. Самым существенным шагом американской администрации стало проведение операции «Надежда», в рамках которой России и её соседям предоставлялась неотложная гуманитарная помощь — продовольствие и медикаменты, оставшиеся после завершения «Бури в пустыне» в Ираке (на сумму 189 млн долларов)²³.

Представителей бывших советских республик на конференцию решили не приглашать (чтобы не возникла «атмосфера безобразной торговли»). Однако в дни её работы Бурбулис, фактически — второе лицо в российском руководстве, выразив признательность за гуманитарную помощь, обозначил «пожелания» правительства реформаторов: 6 млрд долларов на финансирование импорта, оплачиваемого в твёрдой валюте; 7 млрд долларов для создания стабилизационного фонда на период достижения конвертируемости рубля и 6 млрд — для чрезвычайных закупок продовольствия и медикаментов. Кроме того, государственный секретарь просил об отсрочке выплат по внешнему долгу на 1992 г.²⁴ Озвученные им цифры не были умозрительными: западные эксперты, изучавшие потребности России на основе польского опыта 1990—1991 гг., называли суммы в диапазоне от 15 до 23 млрд долларов²⁵.

Дж. Буш и его окружение сдержанно относились к идее массовой помощи России, за что весной 1992 г. резко критиковались кандидатом в президенты Б. Клинтон и экс-президентом Р. Никсоном, распространившим меморандум «Как проиграть холодную войну». В нём администрация Буша осуждалась за неспособность поддержать Ельцина — «самого прозападного лидера в российской истории», в случае провала которого «перспективы на следующие пятьдесят лет будут весьма мрачными». Перечисляя сделанное США, экс-президент писал: «Мы предоставили кредиты для закупки сельскохозяйственной продукции... Мы провели международную конференцию для фотографов, которая была богата риторикой, но бедна действиями. Мы отправляем шестьдесят грузовых самолётов с остатками продовольствия и медикаментов от войны в Персидском заливе. Мы решили послать двести добровольцев Корпуса мира — очень щедрый жест, если бы объектом нашей помощи была небольшая страна вроде Верхней Волги, но чисто символический, когда речь идёт России... Это жалкий и неадекватный ответ»²⁶.

Уступая, Буш 1 апреля объявил на пресс-конференции о намерении предоставить Москве 24 млрд долларов. Предполагалось, что 4.5 млрд выделит МВФ и Всемирный банк, 11 млрд — страны «Семёрки» (на двусторонней основе), из них 2 млрд поступали от США в виде безвозмездных ссуд и кредитов для закупки американского продовольствия. Ещё 6 млрд направлялись бы на создание фонда стабилизации российской валюты и 2.5 млрд — на реструктуризацию «неамериканских» долгов России. Буш также выражал готовность обратиться к Конгрессу с просьбой о выделении ещё 15 млрд долларов международным кредитным организациям для укрепления других государств, возникших после распада СССР²⁷. Данное выступление было связано с началом работы VI Съезда народных депутатов России, на котором решалась судьба гайдаровской команды. Первоапрельская речь Буша сыграла определённую

²³ Там же.

²⁴ Там же. С. 100.

²⁵ Там же. С. 88.

²⁶ New York Times. 1992. March 10.

²⁷ Голдгейр Дж., Макфол М. Указ. соч. С. 104.

роль в преодолении правительственного кризиса в России. Однако *внутри* США отмечали, что обещанные 24 млрд долларов складывались из *ранее* заявленных обязательств.

В мае 1992 г. Россия была принята в МВФ, а 8 июля руководители «Большой семёрки» собрались в Мюнхене для обсуждения экономических аспектов отношений с Россией. В результате была сформулирована программа «Помощи для самопомощи», предусматривавшая финансовую поддержку по линии МВФ, отсрочку платежей по долгам, предоставление экспортных кредитов, практическое содействие переходу к рыночным отношениям и привлечению в Россию капиталов и специалистов по менеджменту и маркетингу, поощрение частных инвестиций в сфере нефте- и газодобычи, сотрудничество в области конверсии и модернизации атомных электростанций, смягчение условий доступа российских товаров в страны «семёрки». На основе мюнхенских решений МВФ в августе выделил первый транш в миллиард долларов²⁸. Таким образом, помощь поступила с большим запозданием и в масштабах, явно недостаточных для смягчения шоковых трудностей начального периода реформ, проводившихся по согласованному с МВФ плану.

В принятом в Мюнхене заявлении содержался также призыв к полной нормализации японо-российских отношений и решению территориальной проблемы. И в Японии, и на Западе рассчитывали на то, что, признав независимость бывших союзных республик, Россия не будет держаться за четыре крохотных острова²⁹. Между тем возможность передачи Курил болезненно воспринималась в России.

Идеология внешней политики России начала 1990-х гг. наиболее ярко выразилась в выступлениях Ельцина во время его визита в США в июне 1992 г., а также в подписанных им тогда документах. Российский президент получил возможность произнести речь на совместном заседании обеих палат Конгресса США, где он сумел произвести впечатление: присутствовавшие одиннадцать раз стоя ему аплодировали. «Мир может вздохнуть спокойно, — заявлял Ельцин, — коммунистический идол, который сеял повсюду социальную рознь, вражду и беспримерную жестокость, который наводил страх на человеческое сообщество, — рухнул! Рухнул навсегда!.. Россия окончательно сделала выбор в пользу цивилизации, здравого смысла, общечеловеческого опыта... Опыт минувших десятилетий научил нас: коммунизм не имеет человеческого облика. Свобода и коммунизм несовместимы!.. Сегодня свобода Америки защищается в России. И если реформы провалятся, придётся заплатить многие сотни миллиардов долларов, чтобы хоть как-то компенсировать эту потерю... Россия раз и навсегда отбросила практику двойных стандартов во внешней политике»³⁰. 17 июня последовало подписание Хартии российско-американского партнёрства и дружбы, фактически представлявшей собой «кодекс поведения», которому российское руководство обязалось следовать, в том числе и в своей внутренней политике. По сути Москва в международном соглашении признавала за

²⁸ Смыслов Д.В. История отношений России с международными финансовыми организациями // История новой России. Очерки, интервью: в 3 т. Т. 1. М., 2011. С. 595.

²⁹ Панов А.Н. Россия и Япония. Становление и развитие отношений в конце XX – начале XXI века. М., 2007. С. 72, 74.

³⁰ Цит. по: Селезнёв Г.К. Новейшая история России и Запад. 1985–1997. М., 1998. С. 210–211, 213–214.

Вашингтоном права арбитра в оценке проводившихся в стране реформ³¹. Вскоре появился термин «домашнее задание», под которым понимали принятые Россией морально-политические обязательства по реализации преобразований, необходимых для полноценного партнёрства с Западом.

17 июня 1992 г. было подписано и «рамочное соглашение» о СНВ, по которому стратегические ядерные силы США и России уменьшались на 50% по сравнению с условиями СНВ-1. Несимметричность намеченных ограничений вызывала критику со стороны российских военных, но Ельцина увлекали иные соображения. «Сокращения, обговоренные в рамках Договора по СНВ (1991 г. — А.Б.), потребовали 15 лет переговоров, — рассуждал он. — А сейчас — пять месяцев для того, чтобы договориться о сокращении в три раза. Это говорит о совершенно коренном преобразовании и изменениях наших отношений в политической, экономической и военной областях»³². Президенту России казалось, что открыт путь к военно-политическому союзу. Всего в ходе визита им было подписано 39 совместных документов, охватывавших обширный круг вопросов.

В 1993 г. в России развернулась борьба за конституционное закрепление избранного в 1991 г. вектора общественного развития. Если ранее переход от тоталитаризма к демократии казался относительно безболезненным и ограниченным во времени, то в конце 1992 г. среди идеологов, близких к президентскому окружению, утвердилось представление о том, что для внедрения новых ценностей и норм необходим переходный период «диктатуры демократии» («демократуры»), а по сути — авторитарного правления и максимальной концентрации власти в руках высшего должностного лица — главы государства³³. Во многом этому оказалась подчинена и внешняя политика.

В противостоянии российского президента со Съездом народных депутатов Б. Клинтон твёрдо занял сторону Ельцина. Агентство международного развития США профинансировало частную компанию «Сойер Миллер», подготовившую сценарий первой в России мощной политической рекламной кампании на телевидении перед состоявшимся 25 апреля 1993 г. референдумом о доверии президенту и депутатам³⁴.

Подписав 21 сентября 1993 г. выходящий за рамки конституции указ № 1400, Ельцин позвонил Клинтону, разъяснил мотивы этого шага и получил полную поддержку. Через день Сенат оперативно принял Закон об иностранной помощи на 1994 г., выделив 2.5 млрд долларов для новых независимых государств, из которых 1.6 млрд предназначались России. 30 сентября президент подписал закон³⁵. 3 октября Клинтон возложил вину за кровопролитие в Москве на противников Кремля. «Ясно, — заявил он, — что насилие было вызвано стороной Руцкого—Хасбулатова...», также ясно, что Ельцин всячески старался избежать применения силы... и я убеждён, что Соединённые Штаты должны поддерживать президента Ельцина». Ссылаясь на обещание Ельцина провести президентские выборы, 4 октября Клинтон уверял: «Главное, чтобы он

³¹Хартия российско-американского партнёрства и дружбы // Дипломатический вестник. 1992. № 13–14. С. 7.

³²Селезнёв Г.К. Указ. соч. С. 212.

³³Гордон Л.А. Область возможного. Варианты социально-политического развития России. М., 1995.

³⁴Голдгейр Дж., Макфол М. Указ. соч. С. 157.

³⁵Тэлбот С. Билл и Борис. Записки о президентской дипломатии. М., 2003. С. 108.

двигался вперёд к принятию новой конституции, подлинно демократическим выборам в парламент, подлинно демократическим выборам президента — а он пообещал, что сделает это, — мы не можем требовать от него большего». Когда к концу 1993 г. в Кремле сочли проведение досрочных президентских выборов нецелесообразным, в Белом доме были разочарованы, но по-прежнему считали, что «должны поддерживать реформы и демократию в России, а они представлены президентом Ельциным»³⁶.

Завершение противостояния ветвей власти позволило активизировать подготовку референдума по Основному закону и выборов в Федеральное собрание. В «ноябрьском» проекте конституции права президента были значительно расширены даже в сравнении с тем, на чём Ельцин настаивал летом 1993 г.³⁷ Теперь он становился «главой государства», определяющим основные направления внутренней и внешней политики. В России текст получал как позитивные, так и критические оценки («внесистемный политический режим», «выборная монархия» и т.п.). В американском же руководстве с оптимизмом полагали, что российские реформаторы, наконец, получают возможность осуществить задуманные преобразования.

Выборы в Государственную думу 12 декабря 1993 г. выявили массовые настроения в том числе и по приоритетам внешней политики. Как известно, ошеломляющую победу по партийным спискам одержала Либерально-демократическая партия (ЛДПР), за ней следовали гайдаровский «Выбор России» и Коммунистическая партия Российской Федерации, Аграрная партия, «Женщины России», «Яблоко», Партия российского единства и согласия, Демократическая партия России. Три из первых четырёх партий-фаворитов (кроме проправительственного «Выбора России») выступали за воссоздание государства в границах до 1992 г. и критиковали внешнюю политику президента за пренебрежение национальными интересами и односторонние уступки Западу.

Результаты ЛДПР казались неожиданными, но были предсказуемы. Партия претендовала на роль третьей силы, дистанцировавшись и от коммунистов, и от либералов. Она провозглашала государственнические, национально-патриотические лозунги, требовала возвращения России в границы СССР, сильной президентской республики с регулируемой и социально ориентированной рыночной экономикой, выступала в защиту армии, прав русскоязычного населения в республиках бывшего СССР, напоминала о проблемах беженцев из зон межэтнических конфликтов. Известность ЛДПР была во многом связана с личностью её лидера — В.В. Жириновского, который проявил себя как яркий оратор популистского плана и лояльный действующей власти политик. Именно он и его партия были избраны в Кремле «спарринг-партнёром» «Выбора России», получив несравнимое с другими количество эфирного времени³⁸. На переговорах со странами Запада радикализм лидера ЛДПР мог служить удобным аргументом, доказывающим реальность агрессивных «реваншистских» настроений в русском обществе. Козырев не раз прибегал к этому приёму, добиваясь активизации поддержки реформаторов³⁹. В США итоги выборов вызвали шок, многие на Западе увидели сходство России с Веймарской

³⁶ Голдгейр Дж., Макфол М. Указ. соч. С. 160–161.

³⁷ Интервью С.А. Филатова программе «Русский вопрос». ТВЦ. 2012. 12 декабря.

³⁸ Жириновский как выбор Кремля // Мегаполис-Экспресс. 1993. 22 декабря.

³⁹ Козырев А.В. Преображение. М., 1995. С. 5.

Германией. Вице-президент А. Гор объявил Жириновского главным символом того, чему некогда поклялись противостоять США⁴⁰.

С 1994 г. признаки отчуждения России и Запада становились всё отчётливее и даже получали доктринальное обоснование. Так, согласно концепции С. Хантингтона, европейская цивилизация охватывала прежде всего католические и протестантские страны, а народы, исповедующие православие и ислам, оказывались вне её. В частности, развитие России, по мнению Хантингтона, базировалось на чуждой Европе культурной основе⁴¹. В 1994 г. широкий резонанс имела статья З. Бжезинского «Преждевременное партнёрство». В ней предлагалось вести борьбу с «иллюзиями о великодержавности России», придерживаясь «геополитического плюрализма» на постсоветском пространстве, укрепляя новые государства и их объединения и проекты, не включающие Россию. Российское руководство не получило приглашения на празднование 50-летия открытия Второго фронта в Нормандии. По словам известного международника В.А. Кременюка, «до сих пор Россию ещё никто так не унижал»⁴².

В 1994 г. и в Москве международные позиции России оценивались уже не столь оптимистично, как в 1991 г. Создание СНГ оказалось ловушкой: согласившись на независимость бывших союзных республик без предварительных условий, Россия не могла уклониться от урегулирования конфликтов на их территории без риска для собственных границ. Уже в 1992 г. российские военные были вынуждены вмешаться в межэтнические противостояния в Нагорном Карабахе, Южной Осетии, Абхазии и Приднестровье, развязывали клубок острейших противоречий в Таджикистане. Проблемы и конфликты возникали при вывозе ядерного оружия с территории Украины, определении судьбы Черноморского флота и статуса Севастополя; жители Крыма были недовольны своим положением и находили политическую поддержку в российском парламенте. Всё труднее становилось игнорировать повсеместную дискриминацию русскоязычного населения в государствах бывшего СССР, быстро обретавших черты этнократических режимов. В Прибалтике требовали скорейшего вывода «оккупационных войск»⁴³. Стала очевидной пагубность разрыва экономических связей, что заставляло Кремль прибегать к малопривлекательной для новых элит СНГ интеграционной риторике. Всё это являлось неприемлемым для правящих кругов США и Европы, последовательно поддерживавших протесты против «имперских амбиций» России.

Позиция западной элиты отчётливо выразилась в 1995 г. в докладе Трёхсторонней комиссии «Взаимодействие с Россией» («Engaging with Russia»). Его составители констатировали неустойчивость сложившейся в стране ситуации и выражали сомнение в «вероятности фундаментального успеха российских реформ». В то же время они признавали, что для Европы и Америки важно обеспечить предсказуемость международной политики России. Поэтому её предлагалось «вовлечь» в сотрудничество с трансатлантическими и европейскими институтами, но без предоставления ей «диспропорционального влияния»

⁴⁰Тэлбот С. Указ. соч. С. 128.

⁴¹Хантингтон С. Столкновение цивилизаций и что оно может означать для России. Речь при церемонии вручения диплома почётного доктора в Дипломатической академии МИД России // Дипломатический ежегодник 1996. М., 1996. С. 240.

⁴²Кременюк В.А. Уроки холодной войны. М., 2015. С. 267.

⁴³Блищенко В.И., Солнцева М.М. Кризисы и конфликты на постсоветском пространстве. М., 2014.

в их руководящих структурах. Участники Трёхсторонней комиссии призывали правительства своих стран «критически реагировать» на действия российского правительства, не соответствующие демократическим нормам. При этом отказ России следовать подобным рекомендациям рассматривался бы как «сворачивание на путь развития, враждебный Западу»⁴⁴.

Анализ событий 1992–1993 гг. убеждал руководство России в необходимости изменения прежнего курса и проведения более реалистичной политики, учитывающей важность постсоветского пространства. К тому же осенью 1993 г. стало очевидно, что расширение НАТО на Восток произойдёт независимо от мнения России. Экономическая помощь Запада оставалась скромной, более того, сохранялись многие ограничения, введённые в период холодной войны. В Послании Федеральному собранию 16 февраля 1995 г. Ельцин констатировал, что «явлениями внутренней жизни страны пытаются воспользоваться те силы за рубежом, которые опасаются восстановления России на основе демократического рыночного реформирования»⁴⁵. Соответственно перед дипломатами ставилась задача, опираясь на собственные силы, обеспечить благоприятные внешние условия для внутреннего развития, Россия по-прежнему стремилась к сближению с Западом, но он уже не считался безоговорочным союзником.

Наметившееся изменение курса было ускорено состоявшимися в декабре 1995 г. выборами в Государственную думу. Итоги голосования оказались для «партии власти» ещё хуже, чем в 1993 г.: оппозиционные партии заметно усилили своё представительство, а гайдаровский «Демократический выбор» — главная сила «реформаторов» — не преодолел пятипроцентный барьер. Рейтинги самого Ельцина за несколько месяцев до президентских выборов 1996 г. не выходили за 10%. Глава государства остро нуждался в эффективной и популярной внешней политике. При этом лично преданный Ельцину Козырев уже не мог её проводить, поскольку прочно ассоциировался с провалами 1992–1993 гг. и активно участвовал во внутривластных битвах на стороне радикальных реформаторов. К тому же расходящиеся порой по смыслу заявления министра подрывали к нему доверие как внутри страны, так и за рубежом. В январе 1996 г. Козырев был отправлен Ельциным в отставку, а МИД возглавил выступавший за сбалансированную внешнюю политику Е.М. Примаков. Указы президента «О Совете при президенте РФ по внешней политике» (26 декабря 1995 г.) и «О координирующей роли Министерства иностранных дел в проведении единой внешнеполитической линии» (12 марта 1996 г.) были призваны повысить дисциплину и устранить характерные для 1991–1995 гг. беспорядок и несогласованность в принятии решений.

В феврале 1996 г. президент уже заявлял в Послании Федеральному собранию, что «Россия — неповторимый мир со своими интересами и со своей логикой развития», «страна наследница Российской империи и продолжательница СССР», которая играет «важную стабилизирующую роль в глобальном балансе сил». Суть новой внешнеполитической стратегии заключалась в «равноприближенности» ко всем центрам силы без конфронтации с ними и чрезмерной

⁴⁴Аналогичный доклад был представлен и в 2005 г. В нём анализировались изменения, происходившие после 1995 г., и формулировались новые принципы политики Запада в отношении России. См.: *Ватанабэ К., Лайн Р., Тэлбот С.* Взаимодействие с Россией. Следующая фаза. М., 2005.

⁴⁵Послание президента РФ Б.Н. Ельцина Федеральному собранию РФ 16 февраля 1995 г. // *Дипломатический вестник.* 1995. № 3. С. 3.

зависимости от них⁴⁶. Выступая 2 мая 1996 г. в Страсбурге, Примаков говорил о сложившемся в России консенсусе всех ветвей власти по вопросам внешней политики⁴⁷. В 1996—1998 гг. им был изложен комплекс идей, получивших известность как «доктрина Примакова»⁴⁸. Она предполагала движение от «однополюсного» доминирования США к «формирующемуся многополярному миру», отношения в котором должны строиться с учётом и уважением позиций всех центров влияния, включая Россию. Акцент во внешней политике теперь делался не на «демократической солидарности», а на *отстаивании национальных интересов* России, обусловленных её географией и историей (поэтому иногда «евразийство» Примакова противопоставляли «атлантизму» Козырева). Ссылаясь на геополитическое положение страны, глава МИД выступал за *многовекторность* её международного курса и взаимодействие со всеми соседними государствами и влиятельными региональными державами. С США и Европейским Союзом предлагалось активно сотрудничать там, где это возможно, а в других случаях — отстаивать свои позиции, стараясь избегать открытой конфронтации. Конкретизация внешнеполитических интересов была осуществлена в Концепции национальной безопасности России 1997 г., там же впервые была выстроена их иерархия.

В первой половине 1996 г. страны Запада не скрывали своей заинтересованности в победе Ельцина на выборах и оказали ему существенную политическую и материальную поддержку. Несмотря на критику боевых действий в Чечне, в феврале 1996 г. Россия была принята в Совет Европы. Тогда же под давлением Клинтона МВФ выделил самый большой за все 1990-е гг. кредит (10 млрд долларов) на «реформы», особо оговорив, что если Ельцин проиграет, то условия займов будут пересмотрены. Специально прибывший в Москву канцлер ФРГ Г. Коль также обещал предоставление выгодных кредитов. К избирательной кампании была приурочена встреча лидеров «Большой семёрки» в Москве 19—20 апреля 1996 г., хотя формально они приехали для обсуждения вместе с российским президентом проблем международной ядерной безопасности⁴⁹. Неприемлемые в других случаях нарушения предвыборных и избирательных процедур представителями действующей власти остались без внимания Запада, поскольку намного более важной для него казалась *окончательная легитимация* российской демократии.

В 1997 г. фактический международный статус России после холодной войны был формально зафиксирован. Главным событием года стало объявление о начале расширения НАТО на Восток, сделанное в июле в Мадриде. Для смягчения недовольства этим в России 27 мая 1997 г. в Париже был торжественно подписан «*Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Россией и НАТО*», который содержал обещание Альянса не размещать на территории своих новых членов ядерное оружие, не увеличивать в них сколько-нибудь существенно количество боевых сил и не продвигать к границам России военную инфраструктуру. Однако данный документ не имел характера договора и, по сути, ни к чему не обязывал тех, кто его

⁴⁶ Послание президента РФ Б.Н. Ельцина Федеральному собранию РФ 23 февраля 1996 г. // Дипломатический вестник. 1996. № 7. С. 24.

⁴⁷ Выступление Е.М. Примакова на неформальной встрече Комитета министров Совета Европы в Страсбурге 2 мая 1996 г. // Дипломатический вестник. 1996. № 6. С. 5.

⁴⁸ *Примаков Е.М.* Годы в большой политике. М., 1999.

⁴⁹ От Ельцина к... Ельцину: президентская гонка-96. М., 1997. С. 84, 89, 90.

подписал. Стремлением как-то «компенсировать» негативное впечатление от решения о расширении НАТО объяснялось принятие России в июне в группу «G-7», которая превращалась в «Большую восьмёрку», в Парижский клуб кредиторов, признание А.Б. Чубайса лучшим министром финансов года, подписание российско-американской декларации о сотрудничестве в научно-технической области.

В то же время США добивались «плюрализации» постсоветского пространства. Под их прямым влиянием Москва в мае 1997 г. согласилась подписать Большой российско-украинской договор, подтверждавший сложившиеся границы, а также соглашения о статусе Севастополя и Черноморского флота, пребывание которого в Крыму ограничивалось двадцатью годами. Между тем почти одновременно с объявлением о приглашении в НАТО Польши, Чехии и Венгрии 9 июля 1997 г. была подписана Хартия об особом партнёрстве между НАТО и Украиной. В ноябре в противовес СНГ в Страсбурге была создана группа ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова), антироссийский характер которой не скрывался.

В соответствии с «доктриной Примакова» в 1997 г. Россия пыталась усилить свои позиции на Востоке. В марте в Москве были приняты премьер-министр Индии и министр иностранных дел КНР, в апреле – спикер иранского парламента, а также председатель КНР и Генеральный секретарь КПК Цзян Цземинь, во время визита подписавший вместе с Ельциным Декларацию о многополярном мире и формировании нового международного порядка, призывавшую стремиться к установлению «равноправного доверительного партнёрства, направленного на стратегическое взаимодействие в XXI веке». В июне того же года в Китае побывал глава российского правительства В.С. Черномырдин, а в ноябре – президент Ельцин, пресс-секретарь которого С.В. Ястржембский заявил, что для России восточное направление внешней политики абсолютно равнозначно западному. Явно демонстрационный характер имела состоявшаяся в ноябре встреча Ельцина с премьер-министром Японии Р. Хасимото, в ходе которой лидеры обещали, что «приложат все усилия» к подписанию мирного договора до 2000 г.

В контактах России с Европейским Союзом с середины 1990-х гг. всё чаще обсуждалась проблема «общих ценностей». 24 июня 1994 г. было подписано и 1 декабря 1997 г. вступило в силу «Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве» (СПС) между Россией и ЕС, определявшее ценностные основы и цели их взаимоотношений. Так, в разделе «Общие принципы» отмечалось, что «уважение демократических принципов и прав человека, определённых в Хельсинкском заключительном акте и Парижской хартии для новой Европы, лежит в основе внутренней и внешней политики и составляет существенный элемент партнёрства». Целью политического диалога провозглашалось не только «сближение позиций по международным вопросам», но и «сотрудничество по вопросам, относящимся к соблюдению принципов демократии и прав человека»⁵⁰. И хотя понятие «ценности» не имело юридического характера и не раскрывалось, СПС по сути превращало некое соблюдение «общих ценностей» в условие сотрудничества России и ЕС, что при отсутствии каких-либо чётких

⁵⁰ Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве, учреждающее партнёрство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны. Корфу, 24 июня 1994 г. // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002. Хрестоматия в четырёх томах. Т. 4. М., 2002. С. 377–420.

критериев неизбежно должно было привести к многочисленным недоразумениям, разногласиям и взаимным претензиям.

Трактовка «уважения прав человека и основных свобод» вскоре превратилась в предмет постоянных споров. Согласно установившимся в Европе представлениям, вмешательство во внутренние дела другого государства в случае нарушения прав человека, несоблюдения основных свобод или прав национальных меньшинств считалось вполне правомерным. Внедрение демократической системы ценностей рассматривалось ЕС как инструмент политической и экономической трансформации бывших социалистических стран и способ собственной самоидентификации во внешнем мире.

Российская элита, стремясь к скорейшей интеграции в мировое сообщество, фактически согласилась с европейской трактовкой «общих ценностей». При этом, в отличие от бывших стран «социалистического лагеря», она не могла рассчитывать на потенциальное членство в ЕС и получала только «деньги, установление торговых отношений и технические советы»⁵¹. К тому же в Москве, похоже, не всегда задумывались о последствиях, вытекавших из подписанных документов. Так, в ст. 55 СПС было зафиксировано намерение России в одностороннем порядке привести своё законодательство в соответствие с европейским. Это, с одной стороны, отчасти ограничивало государственный суверенитет, а с другой – открывало простор для перманентно нарастающей критики со стороны ЕС, где были недовольны тем, что Россия в силу объективных обстоятельств не могла следовать заявленному курсу. Несовпадение подходов России и ЕС ярко проявилось в середине 1990-х гг. при проведении операции по восстановлению конституционного порядка в Чечне, резко раскритикованной в Европе. В оперативно принятой в декабре 1995 г. резолюции, положения которой не раз повторялись позднее, ЕС требовал прекращения огня, поиска политического разрешения конфликта и предоставления Чеченской Республике широкой автономии в рамках РФ. Столь же жёстко оценивалась и антитеррористическая кампания 1999 г.: в ноябре на саммите ОБСЕ в Стамбуле против России «единым фронтом» выступили лидеры ведущих западных государств, и страна оказалась на грани политической изоляции⁵².

В то же время, столкнувшись в 1992–1999 гг. с кризисом на территории бывшей Югославии, страны ЕС, многие из которых входили в НАТО, использовали «общие ценности» как инструмент внешней политики. В ходе кризиса ведущие хельсинкские принципы – территориальная целостность, неприменение силы или угрозы силой, невмешательство во внутренние дела, право народа самостоятельно определять свою судьбу, гуманитарный долг защиты прав человека – интерпретировались предельно тенденциозно. Как отмечал генеральный секретарь ООН К. Аннан, «вмешательство региональной организации без мандата ООН в Косово стало трагедией и бросило вызов всей послевоенной системе международной безопасности»⁵³. В конкуренции ценностей и интересов последние одерживали убедительную победу.

Забота о «правах человека», а также возникшая в 1990-е гг. и развивавшаяся под эгидой ООН концепция «человеческой безопасности» («human security»), предусматривающая защиту *каждого человека* от насилия и угроз,

⁵¹ Barysch K. The EU and Russia: from Principle to Pragmatism? // Centre for European Reform. Policy Brief. November 2006.

⁵² Ельцин Б.Н. Президентский марафон. М., 2000. С. 377–380.

⁵³ Цит. по: Примаков Е.М. Мир после 11 сентября. М., 2002. С. 96.

экологических и социальных проблем и освобождение личности от «нужды» и «страха» («freedom from want» and «freedom from fear»)⁵⁴, тесно увязывались с идеями «гуманитарного интервенционизма» и «ограниченного суверенитета»⁵⁵. Согласно этим представлениям, государства (включая многочисленные «страны с переходной экономикой») должны нести «ответственность» за защиту *все-го* спектра прав человека, а в случае несоответствия их действий стандартам ООН (и прежде всего неспособности предотвращать массовые жертвы) они уже не могут ссылаться на свой суверенитет и противодействовать интервенции развитых стран Запада во главе с США, присвоивших себе роль эталона «человеческой защищённости». Все эти теории находили различное применение на постсоветском пространстве, напрямую затрагивая Россию и её международные интересы.

Для системной трансформации России её лидеры активно привлекали разноплановую внешнюю помощь. Как отмечают известные американские исследователи, сразу после падения коммунизма в декабре 1991 г. российские власти предоставили западным правительствам уникальные возможности по вмешательству во внутренние дела России. Западные советники были приглашены практически в каждую из ветвей государственной власти⁵⁶. Фактически речь шла о самоограничении национального суверенитета. В первой половине — середине 1990-х гг. главным партнёром в осуществлении перехода России к рыночной экономике являлись США, взаимодействовавшие с Москвой как по «формальному» — межгосударственному каналу, так и по линии финансируемых американской администрацией неправительственных организаций. Многие из них были действительно полезны, однако далеко не все. Так, участники «Гарвардского проекта», ставшего наиболее крупной программой содействия России в экономической сфере, сыграли ключевую роль в разработке макроэкономической политики на старте «гайдаровских» реформ, а также при проведении приватизации. Провал проекта был признан в 1997 г. в США на *судебном* уровне: «гарвардцев» обвиняли в том, что их деятельность, вопреки намерениям американского правительства, предопределила «разрушительные последствия» российских политических, экономических и правовых реформ 1990-х гг.⁵⁷

Одной из тяжелейших экономических и одновременно внешнеполитических проблем России в 1991—1999 гг. была проблема долгов. В западном *экспертном* сообществе были сторонники списания с России *советских* долгов. Однако их мнения не имели решающего значения. «Министров финансов и председателей центральных банков западных стран, — писал Е.Т. Гайдар, — мало волновало, случится ли в России гуманитарная катастрофа, начнётся ли на постсоветском пространстве гражданская война по югославскому сценарию. Их заботило другое: кто будет платить по советским долгам»⁵⁸. После сложных пересчётов начала 1990-х гг. сумма задолженности превысила 103 млрд долларов, а к концу 1999 г. она составляла более 158 млрд долларов (в том числе

⁵⁴См.: Сен А. Развитие как свобода. М., 2004; Human Security in Theory and Practice. N.Y., 2009.

⁵⁵Подробное обоснование мотивов и легитимных поводов для гуманитарной интервенции см.: Responsibility to Protect: The Report of the International Commission of Intervention and State Sovereignty. N.Y., 2001.

⁵⁶Голдгейр Дж., Макфол М. Указ. соч. С. 78.

⁵⁷Подробнее: *Небываев И.В.* Из истории российско-американских отношений в политико-экономической и общественной сферах в 1990-е — начале 2000-х гг. М., 2008.

⁵⁸Гайдар Е.Т. Власть и собственность. М., 2009. С. 171.

почти 50 млрд – внешний долг самой России, возникший после 1991 г.). Необходимость обслуживать как собственные, так и советские обязательства приводила к их росту. И хотя проведенные в середине 1990-х гг. реструктуризации долгов Парижскому и Лондонскому клубам, а также ряду других кредиторов дали некоторое облегчение, долговые выплаты только в 1994–1998 гг. составили более 34 млрд долларов, что практически равнялось приросту задолженности за те же годы (около 33 млрд)⁵⁹. По объему внешнего долга Россия переместилась с 12-го на 1-е место в мире.

Важным следствием избранных при участии западных советников модели и последовательности преобразований стала утечка капиталов – устойчивая практика перевода частных доходов за рубеж, осуществляемая в массовом порядке преимущественно по внешнеторговым каналам. Это явление во многом объяснялось тем, что становление внутренних рынков и новой *системы их правового регулирования* отставали от *темпов открытия экономики*. В результате в начальный период реформ (1992–1993 гг.) из страны «утекли» как минимум 65, а в 1994–1999 гг. ежегодно уходило от 6 до 28 млрд долларов. По самым осторожным оценкам, совокупный отток капиталов к концу 1990-х гг. достигал не менее 170 млрд долларов, что намного превосходило масштабы поступившей извне «помощи»⁶⁰. Часть этих гигантских средств оказалась безвозвратно потерянной для России и работала преимущественно на экономику стран «дальнего зарубежья». Негативным *политическим* итогом этого стало возникновение «оффшорной аристократии» и формирование компрадорских настроений в среде нарождающегося класса российских предпринимателей.

Финансовый кризис августа 1998 г. стал закономерным результатом той экономической политики, которая с 1992 г. проводилась всеми российскими правительствами на основе рекомендаций МВФ и при активном участии американских экспертов⁶¹. Обеспечивая политическое «прикрытие», Ельцин публично заявлял о стабильной ситуации в финансовой сфере перед объявлением о дефолте. Поэтому события 17 августа 1998 г. были восприняты как доказательство несостоятельности ранее проводившейся экономической политики и некомпетентности «реформаторов» – от Е.Т. Гайдара до агрессивно навязанного Думе в июне 1998 г. С.В. Кириенко. Уже 21 августа на внеочередном заседании Думы 248 депутатов призвали президента добровольно уйти в отставку (против проголосовали только 32). Под давлением обстоятельств Ельцин впервые был вынужден отступить и назначить главой правительства предложенного по рекомендации оппозиции (коммунистов и «Яблока») министра иностранных дел Примакова, а вице-премьером – бывшего председателя Госплана СССР коммуниста Ю.Д. Маслюкова. Не выдвигая широко вещательных программ и занимаясь в основном решением конкретных вопросов, Примаков выступал за поддержку производства и государственное регулирование экономики, которое, по его мнению, отличало цивилизованный капитализм от дикого. Однако стремление навести порядок и пресечь злоупотребления наталкивалось на сопротивление. Особая нервозность возникла в связи с начавшимся расследованием деятельности 780 крупных чиновников, которых

⁵⁹Хейфец Б.А. Долговая политика России: актуальные проблемы. М., 2007. С. 18–19.

⁶⁰Полякова Л.Н. Особенности вывоза капиталов из России и проблема бегства капиталов // Россия: интеграция в мировую экономику. М., 2003. С. 82, 92, 93.

⁶¹О происхождении, развитии и экономических итогах кризиса см.: Гилман М. Дефолт, которого могло не быть. М., 2009.

подозревали в финансовых операциях с использованием служебного положения в предшествовавшие дефолту годы. В их числе оказались многие известные фигуры (включая Козырева)⁶².

С осени 1998 г. в России возникла ситуация «двойного лидерства»: главой государства оставался имевший огромные полномочия, но утративший былую популярность президент. В мае 1999 г. его жёстко обвиняли в Думе за подписание Беловежских соглашений, трагические события осени 1993 г., развязывание войны в Чечне и проведение экономической политики, приведшей к резкому падению уровня жизни большинства народа⁶³. На этом фоне заметно рос авторитет премьер-министра, которому за восемь месяцев удалось несколько улучшить положение в экономике и стабилизировать общественно-политическую ситуацию.

В 1998–1999 гг. в общественном мнении России интенсивно шло осмысление итогов «либеральной революции». В концентрированном виде оно отразилось в отношении к олицетворявшей её власти: в 1999 г. уровень доверия действующему президенту составил 3.5% (против 57.3%, полученных на выборах 1991 г.). Социологи констатировали формирование консенсуса в том, что сложившийся в России в 1990-е гг. экономический и политический режим надо радикально менять, необходимо усиливать роль государства как в экономике, так и во всех сферах жизни общества; жить «своим умом», не полагаясь на «цивилизованный Запад»; наводить порядок во всём, возможно, даже «твёрдой рукой»; стремиться к преодолению расслоения населения на нищих и сверхбогатых. Европа и США всё реже воспринимались как образец для подражания, источник добра и миролюбия. Напротив, постепенно рос интерес к «русскому» фактору – совокупности идей и ощущений, определяющих собственную идентичность и общность. И в массовом сознании, и в элите распространялось представление о том, что «у России свой путь, отличный от стран Запада»⁶⁴.

Сильное влияние на эти процессы оказали события 1999 г. на территории бывшей Югославии. Руководя МИД, Примаков уделял большое внимание балканским делам, считая участие в их урегулировании и степень влияния на принимаемые решения важным показателем роли и места России в международных отношениях. После преодоления боснийского кризиса 1995 г. ООН, ОБСЕ и лидеры ряда стран активно подключились в 1997 г. к обсуждению «проблемы Косово», которое изначально имело антисербский характер. К этому времени в новой стратегической концепции НАТО была провозглашена особая ответственность блока перед мировым сообществом за предотвращение угроз безопасности и стабильности в Европе⁶⁵. Для этого предлагалось заставить Белград вывести войска из Косово, предоставить краю статус республики, наравне с Сербией и Черногорией, и возможность дальнейшего «самоопределения». Тем самым фактически готовилось отторжение части территории Союзной Республики Югославия (СРЮ). В России же исходили из того, что Косово – внутреннее дело Югославии, а об изменении её границ не может быть и речи. При этом признавалась необходимость прекращения враждебных

⁶² Пихоя Р.Г., Журавлёв С.В., Соколов А.К. Указ. соч. С. 282.

⁶³ Шевцова Л.Ф. Режим Бориса Ельцина. М., 1999. С. 461.

⁶⁴ Бызов Л.Е. От государства «смуты» к государству «термидора» // Россия и современный мир. 2000. № 3. С. 44–46.

⁶⁵ Ивашов Л.И. Вашингтонская стратегия НАТО // Военно-исторический журнал. 2000. № 1. С. 3–5.

действий с *обеих* сторон и проведения *ими* переговоров о возможных способах улаживания конфликта⁶⁶.

В 1998 г. Запад организовал мощное международное давление на Белград, активно используя санкции, поощряя внутренние «демократические процессы» против «коммунистического режима», финансируя деятельность местных неправительственных организаций. Особое внимание уделялось информационной подготовке намеченного вмешательства. В глобальных СМИ руководство СРЮ обвиняли в геноциде и нарушениях прав человека, приведших к гуманитарной катастрофе. Как стало известно позднее, в 1998–1999 гг. число жертв со стороны албанцев преувеличивалось в десятки раз, а о резне ими сербов практически не упоминалось. Избранный гражданами страны президент С. Милошевич был объявлен «последним диктатором Европы» и сравнивался с Гитлером.

24 марта 1999 г. начались бомбёжки СРЮ, включавшие налёты на её столицу. Москва резко реагировала на них, потребовав «создать в срочном порядке заседание Совета Безопасности для рассмотрения чрезвычайной ситуации, вызванной односторонними военными действиями НАТО против Союзной Республики Югославии». «Это было настоящим потрясением для России, — писал Примаков. — Все российские политические силы без исключения выступили против развязанной НАТО войны»⁶⁷. В Москву был отозван главный военный представитель РФ при НАТО, участие в программе «Партнёрство ради мира» и «Совете Россия–НАТО» приостанавливалось. Ельцин заявил, что развернёт стратегические ракеты в сторону Запада, если бомбёжки Югославии не прекратятся. Ряд действий, предпринятых в военной сфере, демонстрировал серьёзность намерений.

Однако вскоре тональность критики изменилась. 14 апреля 1999 г. президент России назначил своим представителем по урегулированию ситуации в Югославии Черномырдина. «Это не только свидетельство недовольства Ельцина балканской политикой правительства и МИДа, — констатировали в газете “Коммерсант”. — Президент дал понять, что намерен покончить с курсом на конфронтацию с Западом»⁶⁸. В мае 1999 г. появился план выхода из кризиса в Косово, составленный представлявшим Евросоюз экс-президентом Финляндии М. Ахтисаари, В.С. Черномырдиным и заместителем государственного секретаря США С. Тэлботом. Документ начинался с требования «немедленного и поддающегося проверке прекращения насилия и репрессий в Косово», что звучало как обвинение руководства СРЮ в репрессиях и косвенно подтверждало законность продолжавшихся ударов НАТО. На основе плана «Черномырдина–Ахтисаари» 10 июня Совет Безопасности принял резолюцию, в которой говорилось о «международном присутствии» под эгидой ООН в Косово на период «налаживания нормальной жизни». Однако натовские генералы фактически произвели раздел края на сектора ответственности, не оставив места для стран, не являвшихся членами Альянса, в том числе и России. Ей позволили лишь символически обозначить своё присутствие в американском, немецком и французском секторах⁶⁹.

⁶⁶ Гуськова Е.Ю. История югославского кризиса (1990–2000). М., 2001. С. 553.

⁶⁷ Примаков Е.М. Годы в большой политике. С. 209.

⁶⁸ Наш человек в Косове: Ельцин назначил Черномырдина параллельным премьером // Коммерсантъ. 1999. 26 марта.

⁶⁹ Гуськова Е.Ю. Указ. соч. С. 682.

В 1999 г. стало неизбежным переосмысление доктрины интеграции России в мировое сообщество: поставленные в 1991 г. цели так и не были достигнуты. В стране произошёл радикальный слом старой общественной системы, но его социальные последствия негативно оценивались подавляющим большинством населения⁷⁰. Далеки от ожидаемых были и внешнеполитические результаты. Ресурсы государства резко сократились: уменьшился масштаб экономики, возросла внешняя зависимость, состояние армии всё чаще характеризовалось как «развал». В «Содружестве Независимых Государств» дружбы было меньше, чем трений и противоречий. Вместо равноправного взаимодействия с демократическими государствами Запада Россия занимала незавидное место в новой иерархии международных отношений. И хотя руководство страны постоянно подчёркивало её статус «великой державы», в зарубежной экспертной среде Россию рассматривали как «несовременную», «бывшую» и даже «мнимую» великую державу⁷¹.

Продвигаемая в 1990-е гг. глобалистами модель демократической перестройки мира таила угрозы для внутренней стабильности России. Приближение ареала политики «расширения демократии» к её границам делало неизбежным усиление давления на страну. И не случайно в 1999 г. — начале 2000-х гг. развернулась острая дискуссия о суверенитете государств. В 1999 г. академик А.А. Кокошин одним из первых сформулировал концепцию «реального суверенитета» для России и очертил его внутренние и внешние параметры⁷². Впоследствии «реальный суверенитет» стали называть «доктриной Путина»⁷³.

Объявляя 31 декабря о своей отставке, Ельцин назвал «главным делом своей жизни» то, что «Россия уже никогда не вернётся в прошлое» и «всегда теперь будет двигаться только вперёд»⁷⁴. А накануне появилась программная статья главы правительства В.В. Путина «Россия на рубеже тысячелетий», в которой с тревогой констатировалось, что страна «впервые за последние 200–300 лет... стоит перед угрозой оказаться во втором, а то и в третьем эшелоне государств мира». «Каждая страна, — утверждал её автор, — в том числе и Россия, обязана искать свой путь обновления. Мы пока не очень преуспели в этом. Свою дорогу, свою модель преобразований мы начали нащупывать только в последние год–два»⁷⁵. Всё это в полной мере относилось и к внешней политике.

⁷⁰Рывкина Р.В. Драма перемен. Экономическая социология переходной России. М., 2002.

⁷¹Lynch A. How Russia Is Not Ruled. Cambridge, 2005. P. 85–127. См. также: Внешняя политика России: от Ельцина до Путина. С. 200.

⁷²Кокошин А.А. Реальный суверенитет. М., 2006. С. 49.

⁷³Aron L. The Putin Doctrine. Russia's Quest to Rebuild the Soviet State // Foreign Affairs. 2013. March 8. См. также: Адоманис М. «Доктрина Путина» и истинные причины российско-американского конфликта (URL: <http://inosmi.ru/politic/20130315/206980681.html>).

⁷⁴Ельцин Б.Н. Указ. соч. С. 423.

⁷⁵Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета. 1999. 30 декабря.