

Период, который охватывает эта глава, оказался временем корректировки целей, поставленных перед внешней политикой на первом этапе самостоятельного существования России, вытекавшей из переоценки быстро менявшейся международной ситуации, доступных стране ресурсов для достижения внешнеполитических задач и политической борьбы внутри России. Основными факторами переоценки внешнеполитических целей во внутренней политике стали разочарование российских элит в возможности быстрой интеграции России в евроатлантическое сообщество, поражение реформаторских сил в ходе выборов в Государственную Думу первого и второго созывов (1993 и 1995), сложная победа Бориса Ельцина на президентских выборах 1996 года, для достижения которой потребовалось идти на жертвы и компромиссы, а также начало боевых действий в Чечне. В международной политике основными вызовами стало принятое в этот период решение о расширении НАТО, развитие конфликта на Балканах, центром которого стала Босния и Герцеговина, ставшая очевидной зависимость российского бюджета от внешних займов, а также развернувшиеся в странах постсоветского пространства процессы нациестроительства, в которых Россия все больше играла роль опасного и враждебного Другого, а русскоязычные жители обнаружили себя в роли меньшинств, в разной степени столкнувшись с дискриминацией.

#### *Отношения с Западом, отношение к Западу, Россия и НАТО*

Кризис осени 1993 года завершился выборами в Государственную Думу и Совет Федерации, проходившими одновременно с голосованием за новую конституцию России 12 декабря. Результаты показали резкое падение популярности демократических сил, на которые в предыдущие годы опирался президент Б.Н.Ельцин, и рост влияния националистической и коммунистической оппозиции. Другим важным фактором, влиявшим на внешнеполитическую риторику, стало нарастание сомнений по поводу целей США и европейских стран в отношении России, разочарование из-за отсутствия ожидавшейся помощи. В этих условиях государственные деятели стали пытаться дополнить логику «демократической солидарности» элементами государственничества, трактовавшегося в либеральных терминах.

Уже в первых выступлениях после объявления результатов выборов, в начале 1994 года министр иностранных дел Андрей Козырев впервые заявил о «жизненных интересах» России в сохранении вооруженных сил на территории бывшего Советского Союза<sup>1</sup>. С этого времени продолжавшееся сотрудничество с США и странами Европы начало сопровождаться оговорками и выдвижением собственных требований. Надежды на вступление России в западные экономические и военно-политические альянсы испарялись, а понимание расхождения интересов росло. В самом деле, вскоре стало понятно, что «расширение демократии», положенное в основу «Стратегии национальной безопасности посредством вовлечения и расширения», принятой СНБ США в июле 1994 года, было направлено на помощь бывшим странам Организации Варшавского договора «за вычетом России» и «способствовало полному разрушению их экономических, культурных и иных связей с Москвой»<sup>2</sup>.

В свою очередь, победа на выборах Думу в 1993 году откровенно антизападной Либерально-демократической партии и высокие результаты Коммунистической партии и других оппонентов власти стали аргументом для бывших европейских участников Варшавского договора в их стремлении вступить в НАТО. Россия, с точки зрения элит этих государств, возвращалась к своей «имперской сущности» и вскоре могла стать угрозой для соседей.

В январе 1994 года Клинтон объявил о начале программы «Партнерство во имя мира», которую осенью анонсировал Ельцину государственный секретарь Кристофер в качестве альтернативы расширению НАТО. Однако давление со стороны центральноевропейских стран «Вышеградской группы» (Польша, Венгрия, Чехия и Словакия) и сторонников быстрого расширения НАТО в самой американской администрации заставило американского президента уже через два дня в Праге уточнить: программа призвана ответить не на вопрос, будут ли желающие страны приняты в альянс, а на вопрос «когда и каким образом» это случится. Этот комментарий был прочитан в Москве как доказательство того, что «все эти дебаты и коммюнике НАТО были ничем иным, как дипломатическим шоу, призванным прикрыть агрессивные действия Вашингтона». Козырев вспоминает, что «Ельцин был в ярости. Он считал это политическим ударом, как будто его предал и обвел вокруг пальца друг»<sup>3</sup>.

1 «At the annual gathering of Russian ambassadors in early February 1994, I repeated the call for a peacekeeping presence plus agreements on the basing of Russian troops in the areas of the former Soviet Union "vital to Russia's interests"». Kozyrev, Andrei. *The Firebird: The Elusive Fate of Russian Democracy. A Memoir*. University of Pittsburgh Press, 2019. P.257.

2 Богатуров А. Три поколения внешнеполитических доктрин России // *Международные процессы*. 2007. Т.5, №1. С. 54-69

3 Kozyrev. *Ibid.* P. 253.

Тем не менее, при личной встрече с Клинтоном российский президент снова настаивал, что «Россия должна первой вступить в НАТО. За ней могут последовать другие страны Центральной и Восточной Европы»<sup>4</sup>. У него были аргументы: Россия – ядерная держава и постоянный член Совета Безопасности ООН, почему же не выделить ее из общего ряда?

Первый американский документ, исключающий возможность для России когда-либо вступить в НАТО, был написан 15 июля 1994 года старшим директором по Европейским делам Совета национальной безопасности Александром Вершбоу. В сентябре заместитель государственного секретаря Строб Тэлботт уже писал в докладной записке, что расширение НАТО должно быть «нео-сдерживанием» «плохого медведя»<sup>5</sup>. После нескольких лет колебаний американская внешнеполитическая элита сделала свой выбор.

Победа республиканцев, критиковавших Клинтона за нерешительность в расширении НАТО, на выборах в конгресс в ноябре 1994 года окончательно сдвинула баланс мнений в Вашингтоне. Уже 1 декабря НАТО выпустило коммюнике, открывавшее двери для стран к востоку от альянса. Через четыре дня главы государств и правительств – участники Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе – собрались в Будапеште для того, чтобы преобразовать Совещание в Организацию, СБСЕ в ОБСЕ. Российская дипломатия рассчитывала сделать ОБСЕ, в которой Россия и США обладали равными правами, центральной структурой европейской безопасности. Однако президент Клинтон в своем выступлении объявил НАТО «основой безопасности» Европы, предупредив, что ни одна страна вне альянса не может накладывать вето на его расширение. Это выступление окончательно похоронило не только надежды Москвы на присоединение к альянсу, но и весь прозападный настрой российской элиты. В ответной речи Ельцин заявил о наступлении «холодного мира» и о принципиальном возращении России на расширение НАТО. Он собственноручно вычеркнул из подготовленного помощниками черновика слово «поспешный»: Кремль теперь возражал не против «поспешного расширения», а против любого продвижения альянса<sup>6</sup>.

Наиболее обширный анализ процесса российского «разочарования в Америке» предлагает статья социологов Бориса Соколова, Роналда

---

4 Sarotte M.E. Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate. New Haven: Yale University Press, 2021. P.188.

5 Sarotte M.E. Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate. New Haven: Yale University Press, 2021. P.191, 195.

6 Kozyrev, Andrei. The Firebird: The Elusive Fate of Russian Democracy. A Memoir. University of Pittsburgh Press, 2019. P. 283.

Инглхарта, Эдуарда Понарина, Ирины Варгановой и Уильяма Циммермана<sup>7</sup>. Авторы считают, что первоначально антиамериканизм был вызван не трениями в отношениях на личном уровне, а «эмоциональным и идеологическим разочарованием» в результатах прозападных реформ, которое началось среди либеральной элиты страны. Первыми, как раз к 1995 году, развернулись в сторону антиамериканизма более образованные слои российского общества — те, кто в большей степени уповал на успех реформ и идеализировал США в предшествующие годы, а затем разочаровался в своем идеале.

Авторы также утверждают, что вплоть до конца 1990-х в стране не существовало массового антиамериканизма, но элиты начали использовать его в своих инструментальных целях — для переноса ответственности за неуспех реформ на внешнюю силу. К тому же, повторимся, внешняя политика самих США давала достаточно оснований для усиления негативного отношения к ним.

Сдвиги в отношении к США затронули не только правящую элиту. Для образованных классов (ранее выступавших в качестве оплота проамериканских настроений) в 1990-е годы резко расширились возможности непосредственного знакомства с США: стали намного более доступными и частыми поездки в Америку, учеба в американских университетах, встречи с американскими бизнесменами, миссионерами, туристами, студентами, наконец, столкновение с американским бизнесом и культурой (Макдональдс и Голливуд пришли в Россию). И неожиданным эффектом от этого стало появление «антиамериканизма знакомства», когда лучшее узнавание Америки приводило к разочарованию в ней той части населения, которая была носителем утопических взглядов на США.

Вместе с тем именно открытие границ, возможности поездок по миру резко расширяли представления россиян, — интеллигенции и появившегося среднего класса — о мире и о роли в нем России. На этот период приходится формирование профессиональных трансграничных сетей, начало интеграции науки и образования в трансграничные проекты, включение российского бизнеса в международное разделение труда. Россия становилась все более органичной частью мирового сообщества.

### ***Новые контуры Восточной Европы***

---

7 Boris Sokolov, Ronald F Inglehart, Eduard Ponarin, Irina Vartanova, William Zimmerman. Disillusionment and Anti-Americanism in Russia: From Pro-American to Anti-American Attitudes, 1993–2009 // International Studies Quarterly, Volume 62, Issue 3, September 2018, Pages 534–547.

31 августа 1994 года Россия завершила вывод Западной группы войск из Германии. Президент Ельцин участвовал в торжественной церемонии в Берлине. Вывод войск был огромным логистическим, экономическим мероприятием с серьезным символическим содержанием. Около полумиллиона человек (считая военных, гражданских сотрудников и членов семей) выводились из Германии в Россию, что требовало срочного создания инфраструктуры для их проживания и службы. Частично эти проблемы помогала решать Германия, но символика вывода войск «в чистое поле» (как писали оппозиционные газеты), завершавшая полувековой период, начатый победой над нацистской Германией, выглядела как поражение. Если начало процесса еще представлялось великодушным жестом великой державы, по своей воле завершающей конфронтацию, то к 1994 году на фоне экономических и политических проблем внутри страны вывод войск стал напоминать отступление и символизировал уход России из Европы.

Окончание вывода сначала планировалось на декабрь, но канцлер Коль предложил сумму, эквивалентную полумиллиарду долларов за ускорение процесса, и российское руководство, нуждавшееся в деньгах, согласилось, что добавило негатива восприятию этого события. Возможно, осознание этого символизма было причиной того, что Борис Ельцин пришел на церемонию нетрезвым и дирижировал оркестром. В сентябре того же года российские войска были выведены из республик Балтии.

Помимо конфронтации по поводу НАТО, во время саммита ОБСЕ в Будапеште произошло еще одно важное событие. Стороны обменялись ратификацией договора СНВ, подписанного еще в 1991 году М.С.Горбачевым. Задержка была вызвана возражениями Украины, которая первоначально не хотела отказываться от ядерного оружия, и пошла на это лишь под совместным давлением России и США, обещанием помощи по американской программе Нанна-Лугара и поставок российского топлива для украинских АЭС в уплату за выводимое ядерное оружие. 16 ноября 1994 года Верховная Рада Украины приняла закон «О присоединении Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 года». Украина присоединялась к ДНЯО в статусе безъядерного государства с оговоркой о вступлении закона в силу только «после предоставления Украине ядерными государствами гарантий безопасности, оформленных путем подписания соответствующего международно-правового документа».

Для выполнения этого требования 5 декабря 1994 года США, Великобритания и Россия подписали меморандум, в котором брали на себя обязательства уважать независимость, суверенитет и существующие границы Украины, воздерживаться от угроз или применения силы и экономического

давления, а в случае каких-либо угроз Украине с применением ядерного оружия – требовать от Совета безопасности ООН незамедлительных действий. Вместе с тем меморандум не использовал слова «гарантии», то есть не требовал от подписавших держав защищать территориальную целостность Украины в случае агрессии других стран (в том числе подписавших меморандум).

Через неделю после подписания Будапештского меморандума президент Ельцин отдал приказ использовать армию для возвращения под контроль Чеченской республики, объявившей о своей независимости от России. Вместо эффективной полицейской акции результатом стала кровопролитная война, окончательно разрушившая надежды тех западных политиков, кто еще поддерживал интеграцию России в общеевропейские структуры, на то, что она стала демократическим и либеральным государством.

### ***Новая идентичность россиян на фоне бомбардировок боснийских сербов и отношений со странами на постсоветском пространстве***

С падением популярности идеи «демократической солидарности» на ведущее место в российской идентичности стала выдвигаться умеренная версия национализма, связывавшая новую Россию с Российской империей. Для сторонников такого взгляда на страну возвращение А.И.Солженицына в Россию после десятилетий изгнания в июле 1994 года было символическим событием. Этот вариант «восстановленной» идентичности подпитывался солидарностью с сербами, оказавшимися, с точки зрения западных держав, главными виновниками этнических чисток при распаде Югославии, и потому должны были быть наказаны, а также негативными эмоциями от новостей из ближайших постсоветских стран, где русскоязычные жители превратились в меньшинства.

После распада Социалистической Федеративной Республики Югославия на ее территории вспыхнули острые конфликты между этническими группами, оказавшимися меньшинствами на территориях новых независимых республик, и властями этих стран. Особенно кровопролитным был конфликт в Боснии, часть которой провозгласила себя Республикой Сербской и объявила о желании воссоединиться с Сербией. Совет Безопасности ООН несколько раз рассматривал этот вопрос, а НАТО и Европейский Союз объявили о санкциях против Сербии и Республики Сербской. В 1992–1994 годах российское руководство в целом поддерживало действия НАТО и Евросоюза, однако во второй половине 1995 года, когда

авиация НАТО начала наносить бомбовые удары по позициям сербов, Москва выступила с протестами. Очевидно было, что НАТО принимает решения без оглядки на Совет Безопасности ООН или на ОБСЕ, - две международных организации, в которых России принадлежала заметная роль. В самой России, в Государственной Думе левая оппозиция и значительная часть умеренных депутатов обвинили президента Ельцина и министра иностранных дел Козырева в проведении курса, противоречащего национальным интересам России. Надо понимать, что в декабре 1995 года в России проходили выборы во второй созыв Думы, что придавало особую ожесточенность таким атакам.

Отношение к событиям в Боснии и к действиям США и их европейских союзников по НАТО на Балканах создало напряжение и в российских структурах власти. Помощник президента по национальной безопасности Юрий Батулин и его советники оспаривали курс, проводившийся министром иностранных дел Андреем Козыревым, используя прямой доступ к президенту Ельцину, и даже сотрудничали в этом с оппозиционной Ельцину Государственной Думой. Среди участников обсуждений внешней политики, проходивших вне МИДа, выделялись Е.М.Примаков и А.Мигранян. В июле 1994 года Батулин летал в Белград и столицу боснийских сербов Пале, не ставя в известность МИД России, а в июне 1995 года с подачи К.Затулина Государственная Дума предложила свой план мирного урегулирования боснийского кризиса в форме Декларации. Во всех этих обсуждениях звучала тревога по поводу односторонних действий стран НАТО в югославском кризисе и возложения всей ответственности за его продолжение исключительно на сербов. Особенно остро вопрос об однополярных действиях НАТО встал во время бомбардировок Республики Сербской летом 1995 года<sup>8</sup>.

Хотя не только министр Козырев, но и президент Ельцин в этот период отстаивал курс на партнерство с западными странами, обострение ситуации вокруг бывшей Югославии стало первым серьезным вызовом этому сотрудничеству. И все же вплоть до конца 1995 года аргументы о «европейской идентичности» России были важны для российского руководства. На пресс-конференции 8 сентября 1995 года Ельцин возмущался тем, что «Россию не пригласили. Что Россия – не Европа? Он тысячелетиями Европа, не как некоторые – по несколько лет. Тысячелетиями! И не думает уходить из Европы, а думает играть в Европе не последнюю роль»<sup>9</sup>.

---

8 Никифоров К. В. Между Кремлем и Республикой Сербской (Боснийский кризис: завершающий этап). М.: Институт славяноведения РАН, 1999. С.47-55, 135 и др.

9 Цит. по: Эпоха Ельцина: Очерки политической истории. Издание второе. М.: Президентский центр Б.Н.Ельцина, 2011. С.485.

Результатом этих разнонаправленных мотивов стало компромиссное решение о сотрудничестве с НАТО в миротворческих усилиях на Балканах. Российские представители приняли участие в подписании мирных соглашений по Боснии в Дейтоне в ноябре 1995 года, – несмотря на обвинения со стороны оппозиции в «сдаче позиций», российское участие сыграло важнейшую роль в прекращении кровопролития в этой части бывшей Югославии. В начале 1996 года российские войска были отправлены в Боснию и Герцеговину для участия в миротворческой операции совместно с контингентами НАТО<sup>10</sup>. Предполагалось, что участие россиян придаст большей объективности миротворческим контингентам. Но основной конфликт между российскими и натовскими военными был еще впереди.

Хотя некоторые политики и исследователи считали создание СНГ не более, чем «формой мягкого развода» бывших союзных республик, у этого международного объединения были, тем не менее, привлекательные черты. Для некоторых стран структуры СНГ оставались важным инструментом контакта с ведущими странами мира, не торопившимися развивать связи с небольшими и не богатыми ресурсами государствами. Хотя решить острые конфликты, вспыхнувшие внутри и на границах новых независимых государств в период распада СССР, с помощью СНГ не получалось (скорее, тут играли роль двусторонние контакты), многосторонние консультации позволяли предотвратить развитие новых кризисов. После смены власти в Грузии и Азербайджане в 1993 году эти страны также присоединились к СНГ в надежде, что Россия окажет содействие в урегулировании конфликтов вокруг бывших автономий, объявивших о выходе из состава этих государств. Эти надежды не оправдались.

Положение русскоязычных жителей в странах Средней Азии (в этот период ее все чаще стали называть Центральной Азией) резко ухудшилось, особенно в регионах, где вспыхнули конфликты и гражданская война (в Таджикистане). Значительная часть русскоязычного населения мигрировала в Россию или искала у российских властей защиты.

Российское руководство на протяжении первой половины 1990-х годов считало главной проблемой обеспечение стабильности в этом регионе. Мемуарный комментарий Андрея Козырева пусть и отдает бравадой, но показывает, как мало возможностей и желания повлиять на ситуацию в регионе было у российского МИДа в первой половине 1990-х. «Эти новые

---

10 Указ Президента Российской Федерации «О направлении контингента Вооруженных Сил Российской Федерации для участия в миротворческой операции многонациональных сил по выполнению Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине», 14 февраля 1996 года // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102039607>



государства еще слабее были, чем мы с вами. Единственно мало-мальский оплот стабильности в первые несколько месяцев – это Туркменбаши, который очень быстро стал диктатором и установил у себя тишь да гладь, а потом это сделал Ислам Каримов. Когда меня наши правозащитники и либералы на Западе начинали клеветать, мол, вы поддерживаете диктаторов, я молился на то, что по крайней мере Узбекистан и Туркменистан хоть под каким-то контролем. Когда я туда приезжал, там был хоть что-то цивилизованное. Люди просто ходили по улицам, и я не переживал, что все эти русские, все эти узбеки, у которых тогда были те же самые, что у нас у всех, советские паспорта, завтра окажутся в Москве, беженцами, и тогда... Начнется гражданская война по всему Союзу. Потом я в Таджикистане встретил одного директора совхоза. По имени Эмомали Рахмонов. Он был в какой-то мере политической фигурой, у него были идеи популистские, хотя, если честно, его просто поддерживала одна банда. И, в общем, народ его поддержал, и как-то с нашей помощью стало налаживаться»<sup>11</sup>.

Отношения с Таджикистаном, Узбекистаном, Кыргызстаном и Туркменистаном развивались по отдельным «траекториям», связанным с их внутренним развитием. Отдельное место во внешней политике России занимал Казахстан, имевший самую длинную сухопутную границу с РФ и значительную долю русскоязычного населения. Одновременно в этих регионах росла активность Турции, рассматривавшей Азербайджан, Кыргызстан, Казахстан, Туркменистан и Узбекистан как часть «тюркского мира». Пользуясь отсутствием стратегического видения будущего региона со стороны России, Турецкая республика заметно усилила свое влияния на эти страны<sup>12</sup>.

После завершения острой фазы гражданской войны в Таджикистане в 1993 году противостояние в этой республике не закончилось. Весной 1994 года в Москве при посредничестве России начались межтаджикские переговоры под эгидой ООН, которые затем продолжились в Тегеране и Исламабаде, но не принесли существенных результатов. В ноябре того же года в стране прошли президентские выборы, на которых победу одержал поддержанный Москвой Э.Ш.Рахмонов. Проигравший экс-премьер А.А.Абдуллоджанов, опиравшийся на поддержку Ташкента, не признал итогов, что обострило отношения Таджикистана с соседней республикой. Россия оказалась единственной стороной, на которую мог опираться режим Рахмонова. В том же году было принято решение, по которому таджикско-

---

11 Андрей Козырев: «Настоящий камикадзе» // Авен П., Кох А. Революция Гайдара: История реформ 90-х из первых рук. М.: Альпина паблишер, 2019. С.280–281.

12 Аватков В.А. Тюркский мир и тюркские организации // Мировая политика. 2018. № 2.

афганскую границу стали охранять пограничные войска России, в которые могли теперь поступать граждане Таджикистана, а в новой конституции страны русский язык получил статус языка межнационального общения. В феврале 1995 года Москва подписала с Душанбе Соглашение об углублении экономического сотрудничества и развитии интеграционных связей, в соответствии с которым Россия направляла в Таджикистан российских советников, поставляла материально-технические ресурсы и продовольствие, а долг Таджикистана перед Россией конвертировался в имущественную форму. По мнению исследователей, этот договор являлся для России «самым обременительным из всех соглашений, когда-либо заключенных в рамках СНГ»<sup>13</sup>.

Однако к середине 1990-х в соседнем Афганистане к власти пришел радикальный режим талибов, лидер которого мулла Омар заявил, что «захват Бухары и Самарканда не за горами». В противостояние талибам оказались вовлечены 4 миллиона афганских таджиков, возникла угроза того, что конфликт перекинется на территорию Таджикистана. В конце 1996 года Горный Бадахшан прервал контакты с Э.Рахмоновым, а войска Объединенной таджикской оппозиции остановились в 80 км от Душанбе. После этого внешняя угроза стала доминировать в политическом планировании соседних стран, прежде всего Узбекистана, а российское руководство стало уделять больше внимания отношениям со странами региона<sup>14</sup>. Этот поворот совпал и со сменой руководства российского МИДа. В январе 1997 года Москва и Душанбе создали пост главного военного советника России при министре обороны Таджикистана, что создавало дополнительные гарантии прочности режима Э.Рахмонова. Миротворческие усилия России привели к подписанию Э.Рахмоновым и лидером оппозиции С.А.Нури в присутствии президента Б.Н.Ельцина 27 июня 1997 года в Москве Общего соглашения об установлении мира и национального согласия в Таджикистане<sup>15</sup>. На этом был завершён один из самых кровопролитных и затяжных конфликтов на постсоветском пространстве.

Тяжелее всего складывались отношения с Эстонией, Латвией и Литвой, элиты которых еще до распада Советского Союза взяли курс на интеграцию с Западом. В середине 1990-х этот курс воплощался в стремлении вступить в Европейский Союз и НАТО, а также в разрыве хозяйственных и культурных связей с Российской Федерацией, которые

---

13 Мещеряков К.Е. Российско-таджикские отношения в годы гражданской войны в Таджикистане (1992–1997 гг.) // КЛИО. 2012. №12 (72). С.104–105.

14 Мещеряков К.Е. Эволюция внешней политики Российской Федерации в Центральной Азии в 1991 – 2012 гг. Диссертация ... доктора исторических наук. Санкт-Петербург, 2014.

15 Мещеряков К.Е. Российско-таджикские отношения... С.105–106.

представлялись наследием «империи». Основные «раздражители» в отношениях России со странами Балтии обозначены в материалах, подготовленных МИДом России для несостоявшегося интервью президента Ельцина Балтийскому агентству новостей летом 1994 года. Российские дипломаты были разочарованы тем, что «требования к России преподносятся нашими балтийскими соседями не иначе, как «отстаивание национальных интересов», а наши встречные пожелания ... расцениваются как «проявление имперских амбиций», отказывались «отождествлять новую демократическую Россию с нашим общим тоталитарным предшественником» и брать на себя ответственность за преступления сталинского режима, а «первооснову подавляющего числа проблем» видели в «ущемлении прав сотен тысяч этнических россиян» в Эстонии и Латвии<sup>16</sup>.

Наибольшую степень интеграции удалось достичь в отношениях России и Беларуси. После прихода к власти А.Г.Лукашенко сближение двух стран ускорилось. 6 января 1995 года между странами было подписано соглашение о таможенном союзе, 21 февраля Лукашенко и Ельцин подписали договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве, а 2 апреля 1996 года они же подписали договор об образовании Сообщества Беларуси и России.

Все эти события не только увеличивали весомость критики внешней политики России со стороны националистической оппозиции, но и расширяли популярность разной степени националистических идей (от гражданского национализма до этнической ксенофобии) среди российской элиты. Идентичность российского общества начинала отливаться в форме не столько демократической, сколько националистической.

### *Приход Примакова*

На протяжении этих лет распад хозяйственных связей, экономические реформы в сочетании с неразвитостью институтов создавали тяжелый дефицит бюджета. После того, как надежды на крупномасштабную помощь Запада не оправдались, российское руководство оказалось в роли просителя перед международными финансовыми институтами (прежде всего, МВФ и ВБ) и крупными партнерами (Германией и США), которые в качестве условий для получения помощи, формулировали собственные условия. В большинстве случаев речь шла об экономических реформах, однако получавшая помощь Россия оказывалась в слабом положении и в качестве

---

16 МИД РФ (Чуркин В.). Сопроводительное письмо и материалы к интервью Президента РФ Б.Н. Ельцина прибалтийскому агентству «Baltic news service», 18 июня 1994 г. // <https://yeltsin.ru/archive/publication/11363/>

партнера по политическим переговорам. Эта же ситуация создавала питательную среду для оппозиции, обвинявшей президента и МИД в «сдаче позиций».

Проблемой была и утечка кадров из российской внешней политики. Высокообразованные дипломаты, люди со связями, зачастую видели возможности приложить свои таланты в других областях, впервые открывшихся в новой России, тогда как ни зарплата в МИДе, ни положение исполнителей решений, принятых без их участия, не могла их устроить. Президент Ельцин называл число ушедших из МИДа квалифицированных людей в тысячу человек за два года<sup>17</sup>. Дополнительной проблемой была растущая международная активность российских регионов, от установления трансграничных экономических связей до развития отношений с со странами культурно-языковой общности. Примером второго стала, например, активность таких организаций как Всемирный конгресс финно-угорских народов или тюркская просветительская организация «Хизмет»<sup>18</sup>. На протяжении этого периода продолжались попытки выстроить систему руководства внешней политикой, – от создания специальных подразделений в Совете национальной безопасности и совещаний со специалистами по международным отношениям до указов, оставлявших за МИДом функцию координации всей внешней политики страны.

По иронии судьбы важнейший результат «курса Козырева» на интеграцию в европейские структуры – вступление России в Совет Европы, – было оформлено 28 февраля 1996 года, уже после его отставки с поста министра. При вступлении Россия обязалась ратифицировать Европейскую конвенцию по правам человека, протокол об отмене смертной казни, конвенции о предупреждении пыток, о защите национальных меньшинств, Хартию местного самоуправления, урегулировать нерешенные споры о границах, проблему возврата культурных ценностей и ряд других вопросов, а также предоставить международным гуманитарным организациям возможность работы в России<sup>19</sup>. Большую часть этих требований Россия выполнила, что подтвердило тезис о благотворном влиянии международной

---

17 Эпоха Ельцина: Очерки политической истории. Издание второе. М.: Президентский центр Б.Н.Ельцина, 2011. С.480.

18 См.: Международная интеграция российских регионов / Отв. ред. И.И.Курилла. М.: Логос, 2007; Волкова А.Е. Концепт «финно-угорского мира»: центробежные тренды и влияние на внутреннюю и внешнюю политику Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. №3, т.10; Аватков В.А. Тюркский мир и тюркские организации // Мировая политика. 2018. № 2.

19 OPINION No. 193 (1996) on Russia's request for membership of the Council of Europe // <https://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=13932&lang=en>

интеграции на внутреннее развитие страны. Однако возможности для усиления интеграции были уже упущены.

Выборы в Думу в декабре 1995 года, по результатам которых КПРФ, ЛДПР и Аграрная партия получили более половины депутатских мандатов, снова показали популярность оппозиции, отстаивавшей антизападный курс в международной политике, и укрепили позиции тех политических сил в Восточной Европе, кто указывал на опасность «российского реваншизма». Во время своей второй президентской кампании в 1996 году президент Клинтон призвал НАТО принять в состав блока первую группу стран из бывшего «советского блока» к 1999 году<sup>20</sup>.

Борису Ельцину же в 1996 году предстояло пройти собственную избирательную кампанию. Низкие показатели одобрения его деятельности в конце 1995 года требовали не только политтехнологических приемов, но и серьезной корректировки политического курса. Одной из таких корректировок подверглась внешняя политика страны.

Собственно, концептуальная рамка, в которой независимая Россия рассматривалась как часть обновленного Запада, которую олицетворял министр иностранных дел Козырев, к середине 1990-х годов очевидно устарела, и не отвечала складывавшимся реалиям международной политики. В январе 1996 года на пост министра иностранных дел был назначен тогдашний руководитель Службы внешней разведки Евгений Примаков (Козырев был избран в Государственную Думу и получил депутатский мандат).

Новый министр имел репутацию «антизападного политика», особенно после его выступления с открытой критикой НАТО осенью 1994 года. Он также обладал обширными связями в арабском мире, контактами в Израиле, и был известен в США со времен участия в «Дартмутских встречах» (неформальные контакты представителей общественности СССР и США, создававшие дополнительные возможности для диалога) в 1970-е годы. Примаков считался «тяжеловесом» российской политики, одним из тех, чей «советский» политический капитал и позиции в системе власти сохранились в новой России.

Вряд ли справедливо распространившееся в момент назначения представление о Примакове, как об «антизападном» политике. Скорее он был государственным и придерживался «политического реализма», диктовавшего сомнения в возможности интеграции России в западные структуры и требовавшего поиска баланса во внешней политике страны. Разочарование в идеализме первых лет российской государственности к 1996

---

20 Allison, Mitchell. Clinton Urges NATO Expansion in 1999 // The New York Times, October 23, 1996.

году покончило с идеей «демократической солидарности» России и стран Запада, и сделало взгляды Примакова мейнстримом.

Под руководством нового министра российская внешняя политика не отказалась от сотрудничества с США, Европейским Союзом и НАТО, но была дополнена активизацией, а в ряде случаев и восстановлением контактов с Китаем, Индией, Японией, арабскими странами. Именно Примаков запустил в дипломатический словарь «многополярность», которую он противопоставлял «униполярности» Соединенных Штатов. Поскольку объективно ресурсов, на которые российская дипломатия могла опереться, к 1996 году не стало больше, то задачей стала минимизация ущерба от тех международных процессов, в которые страна была вовлечена, но не могла контролировать.

Сам Примаков утверждал в мемуарах, что у него сложились хорошие отношения со всеми коллегами из стран Запада, – за исключением государственного секретаря США Уоррена Кристофера<sup>21</sup>.

Уже в 1996 году стало заметно усиление контактов с быстрорастущим Китаем. Если с 1994 года отношения между странами описывались словами «конструктивное партнерство», то в 1995 году было решено поднять его уровень до «стратегического партнерства», в 25 апреля 1996 года Борис Ельцин совершил государственный визит в Пекин, в ходе которого подписал совместную политическую декларацию и несколько экономических соглашений<sup>22</sup>.

### ***Новый мировой порядок***

Распад социалистического лагеря и открытие рынков бывших социалистических стран, включая бывшие советские республики, для международных корпораций подхлестнул процессы, получившие название глобализации. В 1990-е в мире быстро шел процесс создания межгосударственных экономических объединений. Европейское экономическое сообщество преобразовалось в конце 1993 года в Европейский Союз, с января 1994 года вступило в силу Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) между США, Канадой и Мексикой, созданный в 1991 году странами Южной Америки МЕРКОСУР в 1995 году сделал шаг от свободы торговли к таможенному союзу. Содружество независимых государств, однако, представляло собой движение в противоположном

---

21 Примаков Е. Минное поле политики. М.: Молодая гвардия, 2022. С. 158.

22 Лу Чуньюе, Дацышен В.Г. Россия и Китай в 1990-е годы: от «дружественных стран» через «конструктивное партнерство» к «стратегическому партнерству» // Современная научная мысль. 2019. №1. С. 127–135.

направлении. Его участники в лучшем случае пытались сохранить часть экономических и социальных связей, возникших в советское время, однако интенсивность связей скорее ослабевала, чем росла. Экономические цепочки, созданные в период существования Совета Экономической Взаимопомощи, полностью распались. В результате Российская Федерация не попала ни в одну из сильных структур экономической интеграции.

Вывод российских войск из европейских стран и начало продвижения НАТО на восток, одновременно с решением, что это продвижение не может включать Россию, рисовал новую линию разграничения структур безопасности, в которой России просто не предусматривалось места. Это исключение России из Европы болезненно ощущалось россиянами. В самом деле, страна оставалась частью Европы по меньшей мере со времен Петра I, участвуя во всех системах европейской безопасности, играя решающую роль в европейских войнах, внося вклад в европейскую культуру. Даже в период Холодной войны Советский Союз оставался гегемоном восточной части Европы, представляя авторитарный вариант той же политической общности. Исключение России было исторически новым явлением<sup>23</sup>.

Решение Е.М.Примакова обратиться к странам, у которых так же, как у России не было оснований приветствовать распад систем международной безопасности, было логичным шагом в ответ на исключение страны из Европы. С этого началось сближение с Китаем, Индией, арабскими странами, а также поиск союзников в Африке и Латинской Америке. В 1995 году Россия подала заявку на вступление в Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС). С июля 1996 года страна является полномасштабным партнёром по диалогу с Организацией стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН).

В то же время оказалось, что мировой порядок, созданный в конце Второй мировой войны в Ялте и Потсдаме, больше не работает. Его основные составляющие, – баланс сил ведущих держав в Европе, мире и в международных институтах, решающая роль ООН как главной мировой организации, а также и признание за «великими державами» сфер влияния, не прописанное в документах, но четко соблюдавшееся, - всему этому пришел конец. Провозглашенная было американскими политологами «монополярность» означала глобальную гегемонию США и не была поддержана даже союзниками Соединенных Штатов по НАТО. Крах старого мирового порядка не означал создания его нового варианта. Предложенная

---

23 Hill, William H. No Place for Russia: European Security Institutions Since 1989. New York: Columbia University Press, 2018.

Е.Примаковым «многополярность» была пока только словом, которое нуждалось в наполнении. Мировая политика требовала структуризации.