

Демократия и аргументация

Франс Х. ван Эймерен

Проблемы молодых демократий могут быть решены только посредством более интенсивного привлечения общественности к участию в демократическом процессе. Однако, идея участия общественности будет эффективна только в случае разработки соответствующих диалектических процедур общественного дискурса, которые обеспечат существование посредовательной аналитической дискуссии. Возможность разрешения разногласия с помощью аргументов (доводов и выводов) также зависит от отношения и компетенции общественности и внедрения определенных социальных и политических принципов.

85

Manifest Destiny on a Global Scale: The U.S. War on Terrorism

Carol Winkler

The war on terrorism becomes an international site of controversy when America's European allies raise concern over the U.S. military's treatment of al-Qaida and Taliban detainees at Guantanamo Bay. Grounded in Kathryn Olsen's and Thomas Goodnight's perspective that "controversy" serves as a lens for identifying argumentative rules and presumptions, this essay examines the Bush administration's rhetoric as a renegotiation of the discussion parameters for governments engaged in asymmetrical conflicts. It argues that the administration's approach transposes the doctrine of manifest destiny into the global arena. Paralleling the early experience of the U.S. with Native Americans, the U.S. government develops an argumentation strategy that denies individual, national, and religious identity to those who impede the progress of civilization.

Богооткровение Америке в мировом масштабе: Война США против терроризма

Кэрол Винклер

Война против терроризма стала темой международной полемики, когда европейские союзники США высказали свои опасения в связи с тем, как американские военные обращаются с захваченными в плен членами Аль-Касды и талибами на базе Гуантанамо. На основе мнения Кэтрин Олсен и Томаса Гуднайт о том, что «полемика» служит лупой, сквозь которую можно определить правила и предположения ведения дискуссии,

данная статья рассматривает риторику администрации Буша как попытку пересмотреть параметры дискуссии для правительств, вовлеченных в ассиметричные конфликты. В статье утверждается, что администрация прибегает к использованию доктрины так называемой Богооткровения Америке на мировой арене. Аналогично раннему опыту политики США по отношению к коренным американцам, американское правительство разрабатывает аргументационную стратегию, которая отрицает наличие индивидуальной, национальной и религиозной самобытности у тех, кто встает на пути прогресса цивилизации.

106

Foreign Policy Challenges and the Historical 'Anchors' of Russian Federation Foreign Policy after September 11, 2001

Alexei M. Salmin

(Translated from the Russian by Michael Launer)

This essay discusses the development of foreign policy decision making mechanisms in the Russian Federation since the fall of the Soviet Union and the specific changes that have occurred since the events of September 11, 2001. The analysis highlights the dominant institutional players both within the governmental structure and the private sector.

122

Внешнеполитические вызовы и исторические "якоря" российской внешней политики после 11 сентября 2001 г.

Алексей Михайлович Салмин

В статье обсуждается развитие механизмов принятия решений в области внешней политики в Российской Федерации после распада Советского Союза, а также специфические изменения, произошедшие в этих механизмах после событий 11 сентября 2001 г. В результате анализа выявляются основные силы, участвующие в этом процессе, как на уровне правительственных структур, так и в частном секторе.

140

Notes on Contributors

Foreign Policy Challenges and the Historical "Anchors" of Russian Federation Foreign Policy After September 11, 2001

A. M. Salmin

Translated by Michael K. Lauener

At the end of 2001, as a result of the terrorist attack on New York and Washington and the formation of an "anti-Taliban" coalition headed by the U.S., certain components of a new world order have begun to appear. These manifestations may signal the end, broadly speaking, of the period of the "Nineties" (approximately 1989-2001), which was characterized by the unstable, transitional status of its international relations. Nor can one exclude the possibility that its termination also coincides with the completion of longer duration periods that were united by the continuity of certain baseline characteristics.

New Realities

It was specifically the events of September 11 and the reaction to them around the world that drew a more or less definitive line under the status that was either a "Cold Peace" or "Cool War"—a pale shadow of the "Cold War"—that would be resurrected from time to time, despite all incantations against it, in relations between Russia and the U.S. over the past decade. This was facilitated not only by the cessation of the inertia engendered by their ideological opposition to one another. Under unfavorable circumstances it might have endured for some time, gradually to be replaced by the energy of tension "between civilizations." Another important, but not decisive, circumstance was the disappearance of a number of annoyances from the relations between the two countries in their current phase—first and foremost the "Yugoslav" factor, the nationalist, post-communist regime that, in truth, had the greatest probability of being able to play the role of transforming this ideological opposition into one between "civilizations." However, there exists a multitude of other problems that do not allow one to predict a cloudless future for relations between the two countries. Most important among these is the fact that a serious common enemy has appeared for both countries, together with a significant portion of the world community, an anonymous force with indeterminate capabilities and a viability that is difficult to predict.

Since the end of World War II, transitions from any existing situation within the world order to the next occurred within the limits of a specific and fairly well outlined paradigm. Over recent decades we have observed its gradual

discreditation, and in the 90s—its collapse. And the creation of a new paradigm, it seems, shall become the answer to the crisis not only in the post-war world alignment. Also under question today is something that was perceived to be some sort of given, one that did not impact the most important events during that period, which lasted much longer than a half century. What I am referring to here is the unquestioned domination of the world by the cultural communities, forms of government, and supra-governmental structures, as well as the systems of international relations, which were engendered by Western civilization and which arose in the 16th and 17th centuries. The relationship between the "center of the world" and the "periphery of the world" has changed in a number of important ways, including militarily. For example, in recent years weapons of mass destruction have appeared "on the periphery." It is in this context, apparently, that one must view the appearance of such methods and technologies for inflicting physical harm and psychological damage, which allow one to equate an act of terrorism with a small (as compared to the past century), but genuine war. A war between the states and unions in the "center" and forces born somewhere on the "periphery." Moreover, one conducted not "on the periphery," as has occurred quite often in the past; but rather—for the first time—in the very "center." As September 11, 2001, has shown, today a single, local terrorist act can have strategic and global significance.

In the short term perspective of future anti-terrorist actions, one often speaks of new coalitions and alliances including, in particular, Russia. In essence, this is the projection of a spontaneously arising reality onto a hypothetical future. It seems, however, that such formations can hardly be effective in a more long term perspective. "World-wide terrorism"—amorphous and plastic—is hardly the kind of enemy that requires the permanent use of specifically those kinds of military and political formations represented by alliances and coalitions. More likely, what will loom in the foreseeable post-Taliban future is not so much a coalition or alliance, as the multi-layered and complex pyramid of a unique "world-wide police force." Something similar has long existed in more limited scope, but now, probably, its conceptual design will change. The system will become more operational (although probably with corrections for the habits and mores of bureaucracies, particularly international bureaucracies and those engaged in collaborative international projects). More all encompassing and pervasive, which will pose serious problems for civil societies in all countries and which, probably, will stimulate anti-globalist and other kinds of opposition to the new order. And politically more "realistic"—that is, personalized (more candidly American leadership, to a lesser degree masked by the institutional façade of the UN, OSCE¹, NATO, etc.). In principle, more centralized for decision making at all levels ("multi-polar uni-polarity" that probably presumes, at a minimum, "consultations"

before any important military or political decisions are made, even in "one's own" sphere of responsibility). And, finally, last but not least, universal (in the sense of the absence of significant national alternatives). What has yet to be demonstrated, given all of the above, is whether it will be more effective.

The Challenge to Russian Foreign Policy

In the opinion of many authors, throughout most of the 90s the process of developing Russia's foreign policy was not sufficiently consolidated.² It is hard to argue with this. At the same time, one can state a number of arguments supporting the notion that this circumstance was not just the result of errors and miscalculations by the authorities and, at least in part, was pragmatic in nature.

After the events of August 1991, the old body politic was not so much reformed; rather it continued to disintegrate, only significantly faster than before. Important achievements such as freedom of speech, freedom of religion, freedom of association and political conscience, decentralization of political power, market pricing and freedom of entrepreneurship, convertibility of the ruble, the freedom to emigrate from one's country and to return, abolition of the foreign trade monopoly, etc. were connected more with the abolition or breakdown of certain prohibitions than with implementing any strategic programs of systemic reform. However, any time that the authorities attempted to preserve, protect, or particularly to establish anything, they were met almost inevitably with defeat—be that the attempts to conduct voucher privatization in a painless manner for the bulk of society, construct an effective banking system, modernize industry, and also preserve the USSR, establish the CIS as a mechanism for integration under new principles (and not only as part of a divorce proceeding),³ or become co-founders of an international security system acceptable to Russia, etc. The old levers of power no longer worked, but there were virtually no new ones at hand during that period.

There is absolutely no indisputable evidence that the state of affairs either in the world as a whole or even in the regions and spheres of international activity that were of direct interest to it significantly depended on the Russian Federation. At the same time, the relative "calm" that was maintained in international relations after the breakup of the USSR not only allowed the new political class

that was being born in Russia during those years to deal with the country's problems (which to a large extent were identified by various groups with their own particular interests, rather than national interests), but actually precipitated such a choice.

Still, one cannot say that this political class was not at all concerned with developing a proper foreign policy. On the contrary, concern was demonstrated continuously on all levels of political organization, to say nothing about the elites and mass media. Attempts to change the ideological vector of politics were undertaken repeatedly. There were ongoing public discussions of the "national idea"—which were, on the whole, not particularly productive if, of course, one does not count the tacit consensus developed along the way regarding the danger posed by primitive, "head on" solutions. And there were practical steps taken, intended to improve the situation in this area. The problem was that, from the standpoint of the authorities, all these actions did not lead to any quick and convincing results.

However one evaluates the effectiveness of the foreign policy decisions that were made, it is still true that neither chaos nor arbitrariness ever reigned in this area. Moreover, one gets the impression that on the whole the level of dangerous lack of coordination among these decisions slowly but surely decreased. Within the executive branch itself, and its relationship with the legislative branch, as well as in the "interface" of the latter with various segments of organized society there arose certain rules of the game. Based as they were primarily on actions taken by default, spoken or unspoken taboos, and advance or subsequent censorship of decisions, they may seem rather primitive, but it is hard to call them completely ineffectual.

Assessments of Russia's foreign policy do not always take into consideration the contextual fragmentation that occurred as the 80s came to a close. What I have in mind is the appearance of several weakly interdependent decision making subsystems within which one and the same actors might relate differently to one another. This state of affairs could be maintained only by making "administrative musical chairs"—both on an individual and institutional level—a reality. Compensation for this political "schizophrenia" took the form of passivity, constant improvisation, unprincipled behavior justified by lack of experience, and ambiguous games in both the domestic and foreign policy contexts. The lack of a consolidated foreign policy direction was not the cause of the fragmentation in foreign policy. As a rule, the cause and effect relationships were just the opposite, and this game of musical chairs was a means of artificially "patching together" divergent contexts. By and large, calls to "consolidate" foreign policy missed the mark, since consolidation was usually understood to mean simply the top down exercise of power along a vertical axis, while the problem consisted first

1. Organization for Security and Cooperation in Europe

2. Kobrinakaya, I., "The Foreign Policy Decision-Making Process in Russia." In: Godzimirski, J.M. (ed.), *New and Old Actors in Russian Foreign Policy. Conference Proceedings. Norwegian Institute of International Affairs*, 1998, p. 42; Crow, S., "The Role of the Presidential Administration." In: Godzimirski, J.M. (ed.), *New and Old Actors in Russian Foreign Policy. Conference Proceedings. Norwegian Institute of International Affairs*, 1998, p. 26; Эпштейн Ельзарица. Очерки политической истории, М., Вартрус, 2001, с.469, с.480 [The Veltsin Era: Studies in Russian History (Moscow: Vartrus, 2001), pp. 469, 480]; Косолапов Н. Становление субъекта российской внешней политики, "Pro et Contra", Т. 6, №1-2, 2001, с.14 [Kosolapov, N., "Establishing the Scope of Russian Foreign Policy," *Pro et Contra* [6: 1-2], 2001, p. 14].

3. In the words of Leonid Kravchuk, the first president of independent Ukraine.

and foremost in integrating foreign policy contexts into a more or less non-contradictory paradigm. The solution to this problem could be neither simple nor quick. It is possible that a new world order paradigm will not only create serious new problems for Russia, but also provide the country with new possibilities both within each subsystem and in their inter-relationships.

Superpower Legacy

According to the "Conceptual Design for the Foreign Policy of the Russian Federation" approved by President Vladimir Putin in 2000, the Russian Federation remains a country with interests around the globe.⁴ Despite the ideological transformation, institutional restructuring, and geo-political cataclysm experienced by Russia, its foreign policy has been characterized by significant structural continuity—at least on the level of problems, if not on the level of proposed solutions—for which there are specific causes.

Russia has remained, and at least for the mid-term future will remain, a nuclear missile superpower. As a result, it continues to be bound up with its major former competitor—the United States—as well as the other nuclear powers in a complex system of mutual obligations within the framework of the disarmament process, mechanisms of mutual restraint, and monitoring the non-proliferation of nuclear weapons, etc. The Russian Federation inherited its position as a permanent member of the UN Security Council with veto rights, and this is a strategic position enabling Russia to play a definite role in maintaining its national security and world stability based on the former Yalta decision making paradigm. To be sure, to the extent that its role has still been preserved, despite the dissolution of the Yalta system of actual dominance, the relative diminution of the UN's role in important decisions related to these areas, and the possible reform of the UN Security Council, etc.

The priority of global geostrategic considerations in Russian Federation foreign policy is also reinforced by the retention of its fundamental geopolitical position as a huge Eurasian country or, if you prefer, the relative immutability of its environment. All the major players in world politics have stayed in place during this relatively peaceful decade. The geopolitical landscape surrounding the Russian Federation has changed greatly since Soviet days, but its "major" neighbors have remained—and, along with them, the problems associated with them, albeit ideologically reinterpreted given the new circumstances.

It is specifically these circumstances, in particular, that can ensure Russia's role today as a partner of the US and other states in their struggle against

international terrorism.

Obviously, accepting the international legal obligations of the USSR after its formal dissolution and, to a much greater extent, the real inheritance—and burden—of its superpower status, also ensures a certain institutional, as well as procedural continuity in the foreign policy arena. The Russian Federation Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defense, and General Staff comprise a "strategic institutional bloc" behind which stand the important "force structures" and the military-industrial complex. This bloc has also become the major institutional, as well as conceptual "anchor" to which Russian foreign policy has held firm. The MFA continues to provide continuity to routine activities in all traditional areas, despite the fact that Russia's presence in the world on the whole has shrunk. To be sure, the "global geostrategic subsystem" has operated under new conditions in a completely different context. The political system has been headed not by the Politburo of the CC CPSU under the direction of its General Secretary, and not by the President of the USSR, who simultaneously served as General Secretary of the CC CPSU. At its head now is a nationally elected President of the Russian Federation, along with his Administration and Security Council who have taken over not only the institutional, but also the actual "niches" of power left by the previous system, to say nothing of the "phantom aches and pains" that arise now and then in place of the decision making structures that have disappeared.⁵

It is possible, given the dissipation of the Cold War inertia, that the role of this "strategic bloc" will change to the benefit of other subsystems. But the long-term strategy of the "struggle against terrorism," which has provided new legitimacy to the theme of national security, may give it a new orientation related to its more close cooperation with new partners.

There exists in Russia today a consensus of understanding that, within its capabilities, it should take upon itself a legitimate responsibility for world security, sharing that responsibility with its partners. This is not only the position taken by the authorities, but also—as public opinion polls attest—the viewpoint of both experts and most of the population.⁶ The problem, however, is that interpretations of this responsibility may differ, depending to a large extent on how favorably Russian-American relations will take shape in the foreseeable future.⁷

5. Шелан С. В поисках утраченного политбюро. "Новое время", № 24, 2001, с. 13 [Shelin, S., "In Search of the Lost Politburo," *New Times*, № 24, 2001, p. 13].

6. АМЕРИКА: ВЗГЛЯД ИЗ РОССИИ. ДО И ПОСЛЕ 11 СЕНТЯБРЯ. Институт Фонда "Общественное мнение", 2001, с. 38, 64, 65, 174, 183 [America: The View from Russia. Before and After September 11, The Public Opinion Foundation Institute, 2001, pp. 38, 64, 65, 174, 182].

7. *Ibid.*, p. 38.

4. "Независимая газета" [*The Independent*] and "Независимое военное обозрение" [*The Independent Military Review*], 14 July 2000.

Export of Energy Resources and Raw Materials

As is well known, the fuel and energy sector, as well as the export of raw materials, are particularly significant today for ensuring the economic and political stability of the country. These are the most profitable and the most significant subsystems in the Russian economy—both for the exporters and the importers. Between 1994–2000, the fuel and energy sector provided from 42–56% of the hard currency receipts in the Russian federal budget.⁸

The fuel and energy sector is the second most important “institutional anchor” for Russian Federation foreign policy. The country’s dependence on this sector arose long before the 1990s. The root of the problem goes back to 1958, when the leadership of the CPSU and the USSR made the fundamental decision to provide oil to the West (and gas, as well, beginning in the 1970s) in ever greater quantities for the sake of maintaining the political and economic stability of its less and less effective system. The situation changed after the disappearance of the COMECON, and later the breakup of the USSR, which destroyed what was once a unified sector, and after the de-nationalization of its functional components. The export sector broadly understood is becoming a very important independent subsystem for making economic and political decisions, including foreign policy decisions. Today it includes a huge domestic component and an impressive foreign component, as well. In the opinion of some writers, the “Tyumen—Moscow oil and finance axis” held the key to the economic life (and, indirectly, the political life—AMS) of Russia in the 1990s.⁹ In fact, Siberia accounts for nearly 60% of Russian Federation export production. Western Siberia provides almost 100% of Russia’s gas exports, about 90% of its oil, and 60% of its coal. Eastern Siberia provides nearly 85% of the aluminum that is exported, 70% of the copper, and 50% of the nickel.¹⁰

The fuel and energy sector as a subject of policy (or, more accurately, as a set of subjects that themselves form an internally conflicting system to develop and lobby for decisions) includes not only major companies, but also the regions engaged in the extraction and/or transportation of energy sources, related ministries, committees of the State Duma, and the so-called “invisible parties” and pressure groups that lobby for their perceived interests over and above inter-party and even inter-agency barriers. The practice of “exchanging”

directors and managers among the most important government institutions and export sector entities became commonplace in the 1990s.

Despite all this, direct and indirect data allow one to assess the significant structural tension in relations within this subsystem of Russian foreign policy, a tension that is related both to competitive struggles within the sector and directly competing interests among the “energy people,” “bureaucrats,” and “politicians.” In the judgment of P. Kandel as it relates to 1998, “MFA is not so much opening the way for Gasprom, Lukoil, “Rosvooruzhenie,” or Minatom as it is following behind them and pulling them back after the fact.”¹¹ Judging by certain data and observations, the situation has begun to change in recent years. Thus, for example, in the judgment of V. Zlatev, CEO and Chairman of the Board of Lukoil Bulgaria, “Russia has changed its position, which it had defended from 1992 to 1994, of attempting in an obvious way to isolate the Caspian Basin and Central Asian states from the world market. Today this position looks fundamentally different, owing significantly to the influence of Gasprom, Lukoil, and other energy companies, which presently have much greater influence on Russian policy than they did three or four years ago. On the whole, despite the apparent contradictions between the largest Russian energy corporations and the government, in reality these corporations have become almost the most effective instrument of Russian foreign policy.”¹²

Obviously, what we are speaking about is the fact that over the past several years the largest companies in the export sector became multi-national and have firmly rooted themselves in a number of foreign countries while actively pursuing their interests in many others.¹³ As E. Ivanov, Director of Public Relations for the “Siberian Aluminum” group, has stated, large corporations that participate in international business “may also become a foreign policy instrument of the state.”¹⁴ Lukoil, for instance, acts as such an instrument in the Middle East, and Gasprom does so virtually around the world. By the way, entering world markets makes Big Business a “patriot by default.” If a corporation is new to the market, it has an interest in a strong state with an active foreign policy doctrine... For example, when the anti-dumping campaign was run against Russian Federation manufacturers, they simply dreamed about a strong state. Under these conditions, the state—represented by the MFA and the government—obtained the ability, at least in theory, to influence the direction of their policies to the benefit of overall state interests rather than imposing its unrealistic political and economic projects in opposition to the equally unrealistic projects the energy people were lobbying for.

Nor is it out of the question that the “strategic partnership” of the state and certain corporations in the foreign policy arena may also facilitate consolidation of the decision making process within the country under the aegis of the authori-

8. Таможенная статистика внешней торговли Российской Федерации, М., 1995, с.10, 14, 18; М., 1999, с.17, 25 [Russian Federation Foreign Trade Customs Statistics, Moscow, 1995 pp. 10, 14, 18 and Moscow, 1999, pp. 17, 25]; Михайлов В.Г., Хлебникова Ю.А. Изменения в структуре внешнеэкономической торговли после 17 августа 1998 года — HYPERLINK <http://www.csis.msk.ru/Economic/199909ImportExport/default.htm> <http://www.csis.msk.ru/Economic/199909ImportExport/default.htm> [Mikhailov, V. G., and Yu. A. Khablina, “Structural Changes in Foreign Trade after 17 August 1998”].

9. Вардомский Л., Трейвиш А. Стратегическая устойчивость экономического пространства России. HYPERLINK <http://www.csis.msk.ru/ISSIA/1/vardom.htm> <http://www.csis.msk.ru/ISSIA/1/vardom.htm> [Vardomskiy, L., and A. Treivish, “The Strategic Stability of Russia’s Economic Space”].

10. *Ibid.*

ties. In the new "post-September" context the prospects for cooperation between the state and the fuel and energy sector have theoretically increased. The Russian government and the corporations have a practical interest in coordinating their positions under conditions in which the energy resources of the country are transformed—at least potentially—into a strategic factor of global significance, becoming in and of themselves a focus of the policies of other states and international organizations, first and foremost OPEC.

If one were to risk a prediction for the development of relations in all the "export" foreign policy decision making subsystems (the fuel and energy sector, the EEC, commercial nuclear power, the military industrial complex, etc.) one can suggest that events will develop *mutatis mutandis* according to a scenario laid out in the more "advanced" portion of the fuel and energy sector. The logic of zero sum games between these "complexes" and the state will be replaced by the logic of aligning the actual private interests and the actual state interests (represented in "normal" situations by the related ministries, the MFA, the government as a whole, and in "abnormal" situations by the highest leadership of the country), with the government having, in the ideal situation, the final word. This, however, is far from guaranteed, and much remains to be done in order to eliminate any possibility that the state will approach that line, beyond which lies a world where the interests of the major corporations can force the state to play games that are alien to it and dangerous for everyone.

Foreign Debt

The third important foreign policy "anchor", which is also partially (to be more precise—approximately 50%) related to the role the Russian Federation plays as the "executor" for the USSR following its demise, is the set of issues related to its foreign debt. In April 2001 this amounted to \$144.4 billion USD (including the USSR debt inherited by Russia), which is equal to more than three times the country's federal budget and approximately 2/3 (65%) of its GDP.¹⁵ The political process associated with decision making in this vital sphere, which was inherited by the current authorities from the comparatively recent past, is characterized on the one hand by the high level at which fundamental decisions

are made (whether or not, in principle, the state should take on additional debt) and, on the other—without putting too fine a point on it—the lack of focus for all remaining decisions (who can use the credits, how much to take and how to use them, what debt restructuring conditions to request, etc.). It would appear that the major decision making chain in this area looks like this: the President—the Government—the Foreign Trade Bank—the Ministry of Finance—the State Duma; with the proviso that the chain always has some kind of special link that is responsible for conducting negotiations with creditors each step of the way.

It is obvious that the flexible and to a great extent improvised structure for servicing foreign debt has ceased to suit the ruling elite, and President Putin has called for a plan to implement its reform—creating a unified mechanism for managing foreign debt that would include a special agency and a reformed Foreign Trade Bank.¹⁶ In the new situation that has developed in the world, this subsystem is potentially becoming less isolated from the others, in particular from the two subsystems discussed earlier. In any event, the Russian government has gotten the chance to cease being an exclusively passive petitioner within the framework of this subsystem and has begun to "link" its positions within several paradigms into definite "packages."

The Post-Soviet Space

Yet another institutional "anchor" of Russian Federation foreign policy are the newly independent states that were part of the Russian empire and the USSR. The attitude of the Russian elite to this subsystem is characterized by a multiplicity of views. As stated in the "Conceptual Design for the Foreign Policy...", its highest priority (other than its global nature) "is to ensure that multi-lateral and bi-lateral collaboration with the member states of the Commonwealth of Independent States (CIS) is consistent with the national security interests of the country." This section of Conceptual Design-2000 is demonstrably pragmatic. It accentuates bi-lateral collaboration, and not "the integration of each with everyone" as in the recent past: "In practice, the relationship with each [CIS member] must be structured on mutual candor for collaboration and the readiness to properly take into consideration the interests of the Russian Federation."¹⁷ The notion of "integration within the CIS at different speeds and on different levels" is developed in this conceptual design and, more importantly, in practice it is rather

11. Кандель П. Российская внешняя политика: диагноз и состояние. "Власть", 1998, № 6, с. 23 [Kandel, P. "Russian Foreign Policy: Diagnosis and Current Status," *Political Power*, 1998: 6, p. 23].

12. Златев В. Роль и место энергетического фактора в политических процессах (сравнительный анализ Каспийского и Балканского геополитических узлов). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук, - М., 2001, с.19 [Zlatev, V. *The Role and Place of the Energy Factor in Political Processes (A Comparative Analysis of the Caspian and Balkan Geopolitical Nexus)*, Abstract of a dissertation for the doctoral degree in political science].

13. Thus, *Luiko* Bulgaria currently provides more than a quarter of that country's federal budget and controls around 6% of its GDP.

14. Гротова Н. "Новая жизнь" олигархов. HYPERLINK "<http://cherchez.try.mil/kompr012.html>" [Gotova, N., "The 'New Life' of the Oligarchs"].

15. "Российская газета", 17.04.2001 [Russian Gazette, 17 April 2001].

16. *Ibid.*

17. "Независимая газета" [*The Independent*] and "Независимые военные обозреватели" [*The Independent Military Review*], 14 July 2000.

18. Россия и Белоруссия - 2001. Тезисы Совета по внешней и оборонной политике, - М., 2001, с.2 [Russia and Belarus - 2001. Abstracts of the Council on Foreign and Defense Policy (Moscow, 2001), p. 2].

broad and elastic. Each turn in the history of relations between the Russian Federation and each of these new entities within international law can require unique political and organizational approaches. The role of the "force" ministries and agencies in structuring RF relations with its partners under the Tashkent and Bishkek treaties (to say nothing of Tadzhikistan's special situation) is greater than in its relationships with the other post-Soviet countries. For understandable—but completely different—reasons the same may be said of Russia's relations with Georgia. The developmental logic of Russia's relations with Armenia and Azerbaijan is permeated by the unsettled Karabakh conflict and the whole diplomatic apparatus set up to "service" that issue.

The mechanism of interaction in Russia's current relations with Belarus is unique—and hardly subject to "cloning." Despite the nominal progress in bringing these two countries closer and integrating their political decision making systems, in reality what has been observed is something akin to running in place. It is obvious that the fundamental reason the diplomatic mechanism has been in neutral may be found in the visible and hidden contradictions in the positions of the two sides and the absence of any expressed readiness for coordination or mutual concessions across the whole "front" of the negotiations. At the same time, this unwillingness to make concessions on either side can be explained by the dissonance in the fundamental positions of both states, behind which stand not only incidental factors but also their baseline political and ideological orientation. Both in Belarus and in Russia this disjuncture separates and polarizes not only society (or part of society and the state), as it sometimes appears, but also the governmental institutions that in Russia have traditionally played the role of quasi-parties. A report of the Council on Foreign and Defense Policy report provides the following assessment:

The government of the Russian Federation, where the tone is set by liberal economists, is still just working out its long range strategy for integration with Belarus. The trepidation of the liberals regarding the possibly negative impact of integration on market reforms in the Russian economy are well known. The President's administration retains many stereotypical perceptions characteristic of the Yeltsin era, when Lukashenko was actively scorned for his authoritarian tendencies and was suspected of trying to "take over the Kremlin." Russia's force structures are clearly interested in a rapprochement with Belarus out of geopolitical and military considerations. The President of Russia is an actor equal to these three forces. Outside of the executive branch, the only political opponents to integration with Belarus are to be found in the Union of Rightist Forces and, to some extent, in Yabloko.

However, the liberals wield significant influence on the non-governmental media, which creates serious problems for the idea of Russian-Belarus rapprochement in the information realm.¹⁹

An attempt is being made to create a completely different, but no less unique, mechanism for relations with Ukraine. For example, in just the past year the presidents of Russia and Ukraine have met eight times! However much one might try, it is difficult to contend that the situation in which the ambassador of one country is a former Deputy Prime Minister and the ambassador of the other (in addition to being the special envoy of his President) is also a former Prime Minister is very common. On the eve of his departure to be accredited for his new post, the Special Ambassador of the Russian Federation to Ukraine, Victor Chernomyrdin, stated, "Prior to my trip to Kiev I looked into all the issues, including those related to the Ministry of Foreign Affairs..."²⁰

During 2000–2001 attempts were made to create a "nucleus" of military and economic cooperation on the territory of the former USSR including (rather than excluding) Russia. This entailed entities founded on joint decisions and joint responsibility based on mutual obligations, and not just a network of primarily bi-lateral relations that did not obligate the parties to very much. This "nucleus" has the characteristics of a "double star"—i.e., a system of blocs that supplement (at least in Russia's view) and partially overlap one another. One is economic, including military aspects, around the axis Belarus—Russia—Kazakhstan; the other is purely military and is focused on cooperation primarily in Central Asia. Officially this approach is reflected in the Astanin accord on a Eurasian Economic Community, signed 10 October 2000;²⁰ the Bishkek agreement on the status of forces and resources for the collective security system; the program for major activities to establish a collective security system for the countries in the collective security agreement for 2001–2005 (11 October 2000) that includes the participants in this Agreement (that is, all the nations in the Eurasian Economic Community plus Armenia); and, finally, in the Yerevan protocols of the members of the collective security system regarding the creation of a Collective Rapid Deployment Force in the Central Asian region, directly affecting Russia, Kazakhstan, Tadzhikistan, and Kirgizia (the Yerevan summit, 24–25 May 2001).

The prospects for real integration (albeit modest in scope and goals)—as opposed to merely a declared integration—raises the issue of the prospects for altering the foreign policy decision making mechanisms within the framework of this subsystem. For example, the agreements signed by the leaders of the

19. "Концепция", 31.05.2001, с. 2 [Commentary, 31 May 2001, p. 2].

20. "Независимая газета", 14.10.2000 [The Independent, 14 October 2000].

participants in the collective security system call for decisions on the use of the rapid deployment force to be taken by the heads of state, with the concurrence of the party requesting the assistance, but this decision would not require the approval of the parliaments in the participant states.

It is impossible to predict how these political and legal realities will become synthesized with the existing realities or with those that will arise in connection with Russia's future partnership with the U.S. in the struggle against terrorism, its possible entry into the WTO, the anticipated intensification of its relations with the EU, etc. Obviously, Russia's leaders are counting on its natural economic, military, and political interests (in particular, defending the rights of its countrymen) in the post-Soviet space being perceived with fewer ideological preconceptions. At the same time—and for the first time since the breakup of the USSR—the issue of integration within post-Soviet space is beginning to be viewed not as a virtually isolated foreign policy decision making subsystem, but rather in the broader context of global and regional cooperation.

Global and European Integration

By joining the Council of Europe, establishing (to be sure, mostly on paper so far) "special" relations with the EU and NATO, and counting on equal participation in the G7 and entry into the WTO, etc. during the 1990s, Russia submitted its application for a resumption of its membership in the symbolic "club of civilized nations," which it had suspended in 1917. Russia's policy problem today consists in harmonizing its current and possible future international obligations with its national interests. This will require, on the one hand, taking maximum advantage of the opportunities afforded by international organizations and partner communities in the correctly understood interests of the country. And, on the other hand, continuous attempts to influence in that very direction these organizations and communities, which are inclined to impose too rigidly and directly their own norms (which are, however, universal to a large extent) and their own conception of the goals and tools of world politics. Norms and concepts which were substantially created during the period when Russia had taken a 70-year "time out" and which, therefore, are sometimes perceived as something alien to the historical traditions of the country, if not inimical to them.

One of the most important circumstances that has changed Russia's identity over the past decade is the qualitative intensification of its economic integration with the outside world—i.e., its dependence on foreign economic ties. The Russian economy is integrated into the world economy to a much greater extent than was the Soviet Union; moreover, this integration has occurred on various levels and not necessarily with the sanction of federal authorities. Where exports

constituted around 5% of the industrial production in Russian provinces during the 1980s (according to data from the MFA department for relationships with the autonomous republics of the Russian Federation, local legislatures, and sociopolitical organizations), in the mid-90s according to some estimates this figure exceeded 20%. According to some data, business ties with the outside world directly determine the economic and social position of a third of the population, and indirectly they probably affect the overwhelming majority of this population. Today the issue of integrating the Russian economy into the world economy has been resolved to a significant degree by life itself and has ceased to be, as some are accustomed to thinking, a problem of selecting the proper strategy.

Issues regarding Russia's collaboration with the European Union, its entry into the World Trade Organization, and its relations with other economic organizations are developed and resolved primarily by a triangle consisting of the MFA, the Ministry for Trade and Economics, and the relevant committees in the State Duma, with approval from the Ministry for Anti-monopoly Policy and Business Support, along with other ministries and agencies. However, one gets the impression that today the weak link is not so much the lack of coordination in foreign policy or the weakness of expert evaluations in this area as it is the fundamental absence of a long range strategy regarding the best way to integrate Russia into the existing economic structures while defending its national interests. The current rapprochement with the West, which will perhaps stimulate the process of including Russia in worldwide and European organizations (entry into the WTO, transitioning to a new level of cooperation with the EU) will require that the Russian leadership make a fundamental choice between integration with the West and integration within the CIS or—more precisely—synthesizing and optimizing both. Up to now the predominantly verbal nature of each has made it possible to painlessly follow both strategies, which by the way have been perceived as mutually exclusive. But it is no longer possible to avoid conflict between them. For example, as far as is known, when the decision to participate in the anti-Taliban coalition was made, the mechanism provided by the Collective Security Agreement was not utilized, which created certain problems in relations among Russia's allies. By and large, the context for making any "integration decisions" has become more complicated, but that is the inevitable price to be paid for moving foreign policy planning out of the imaginary world and into the real world.

Future Prospects

During the 90s there was developed a system for making and implementing foreign policy decisions that satisfied very few and was criticized by many for its instability and lack of direction. Reflecting as it did the realities of its time—first

and foremost the fragmentation of foreign policy contexts that was stimulated by the relative calm of the 1990s—it nonetheless was able to keep Russian Federation policy intact. It seems that the consequences of September 11 will more facilitate than hamper the process of defragmenting these contexts under new principles. Russia's transition from strictly formal partnership relations with the U. S. (relations that have been at times confrontational and on the whole rather amorphous) to a real partnership (which does not necessarily mean unproblematic or spanning the entire spectrum of relations) may provide a systematic nature to Russian foreign policy that it has so far lacked. What may even appear is a vector for development—what is commonly termed a “foreign policy course.”

But there is another side to this story. It is specifically the “precipitousness” of Russia's foreign policy during the 1990s that was one reason why this area remained more isolated from the political process as a whole than would have been required by the specific nature of diplomacy or the natural tendency among both elites and the majority of the population to demonstrate their solidarity in the face of the outside world.

As the 80s came to a close the party-state lost its total control of society and was subsequently destroyed. New actors appeared who sporadically or continuously interfered with the administrative process of foreign policy making. Among these were: governmental institutions, such as elected representation and regional authorities; structures that interface between the state and society, such as political parties; components of civil society, such as elites and public opinion; and, finally, special communities that had ties and interests reaching beyond the borders of the Russian Federation, such as organized religions. In the final analysis, the political elite—represented by the executive branch and the relevant committees in the Federal Assembly—was able to conduct a more or less responsible foreign policy, although to a large extent at the price of having an elite stratum that is excessive for a democratic state. The shock and disorientation caused by the breakup of the USSR and the loss of superpower status, the sudden fragmentation of foreign policy, unexplained fluctuations and zig-zags in the “diplomatic line”—all hindered society in developing a system of competing systemic approaches in this area, and also routine mechanisms for direct contact and feedback among the reinvigorated foreign policy elite, the new actors, and social opinion.

The result—except for special situations—has been the disappearance of foreign policy from society's field of view. The conceptual and procedural vacuum has been filled, even within the political class, by arguments that are retrospective in substance and rhetorical in form about who is guilty for the breakup of the USSR and the weakening of the Russian state, as well as by the “struggle” against the expansion of NATO, etc.—all of which provides the illusion of participating

in determining the foreign policy course of the country, etc. Officially the development of foreign policy decisions in the 1990s was part of the overall democratic process. However, the polemics that were conducted in the media, in the halls and back rooms of the legislative branch—which sometimes spilled out into the streets—were characterized by superficiality, if not demagoguery. Public opinion was constantly being surveyed, but there was no public opinion as such—that is, continuous responsible public discussion. In the final analysis, “political opinion”—in the guise of its “communist” and, to a lesser extent, its “democratic right” components—has been more capable of censuring the extremes of declared foreign policy (which are sometimes fruitful) than of stimulating the development of alternatives to the foreign policy course within the framework of governmental structures themselves.²¹

The appearance of a new and better defined logic in the world order today will probably require that the Russian political class formulate more realistic foreign policy alternatives and their integration into more general political programs.²² This provides some hope that the Russian Federation, the state, which in a constitutional sense is founded on a democratic—or, more broadly, a political—decision making process, will formulate a mechanism for the political conceptualization of national interests that is inseparable from this process. Until such a mechanism has been created, the contradiction between institutional and procedural forms of foreign policy determination will engender the threat of its uncontrolled monopolization by a tight circle of actors and the danger that real threats and challenges will be underestimated—or at least the constant feeling that they are being underestimated. It is hard to say which of the three is the worst, but it is clear that in certain contexts each of them can become very bad.

21. Подробнее см.: Славин А. Нананка внешней политики. Внутренние факторы в системе международных связей, обязательств и проектов Российской Федерации. В кн.: Российская политика на рубеже веков. — М., 2001, с. 102-210 [For a more detailed discussion, see: A. Slatin, “The Underside of Foreign Policy: Internal Factors in the Russian Federation System of International Relations, Obligations, and Projects” in *The Russian Policy at the Turn of the Century* (Moscow, 2001), pp. 102-210.

22. По характерному признанию бывшего заместителя министра иностранных дел РФ, “Вектор российской внешней политики после 11 сентября сомнительный, естественно, не вызывает. Нельзя, однако, не видеть, что осуществляется она преимущественно по старым шаблонам, в заметном отрыве от внутренней политики и, что характерно, во многом даже во воле одного человека.” (Кунадзе Г. Между Западом и евразийством. “Новое время”, №3, 2002, с. 27) [As a former Deputy Minister for Foreign Affairs has characteristically admitted, “Naturally, the vector of Russian foreign policy after September 11 elicits no doubts. However, one cannot help noticing that it is being implemented predominantly through the use of old slogans, clearly divorced from domestic politics, and, characteristically, to a large extent through the will of a single person.” (G. Kunadze, “Between the West and a Eurasian Outlook,” *New Times*, № 3, 2002, p. 27).

Внешиполитические вызовы и исторические «якоря» российской внешней политики после 11 сентября 2001 г.

Самин А.М.

В конце 2001 года, в результате террористической атаки на Нью-Йорк и Вашингтон и образования «антиталибской» коалиции во главе с США, начинают выявляться некоторые элементы нового мирового порядка. Их возникновение может свидетельствовать о конце периода, условно говоря, «девяностых годов» (примерно—1989—2001 гг.) с характерным для него неустойчивым, переходным состоянием международных отношений. Нельзя исключить, что его окончание совпадает также с завершением периодов большей протяженности, объединенных преемственностью некоторых базовых характеристик.

Новые реальности

Именно события 11 сентября и реакция на них в мире подвели более или менее решительную черту под состоянием не то «коллодного мира», не то «прокладной войны» — бледного призрака войны «холодной» — времени от времени возрождавшегося, вопреки всем заклинаниям, в отношениях между Россией и США в последнее десятилетие. Этому способствовало не только прекращение инерции идеологического противостояния. При неблагоприятных обстоятельствах она могла бы еще какое-то время сохраняться, постепенно замещаясь энергией «междивилизационной» напряженности. Важным, но не решающим обстоятельством было и исчезновение в отношениях двух стран на нынешнем этапе ряда раздражителей, в первую очередь — «югославского фактора»: национал-посткоммунистического режима, который, собственно, и способен был с наибольшей вероятностью сыграть роль трансформатора идеологического противостояния в «цивилизационное». Существует, однако, множество других проблем, которые не позволяют прогнозировать безоблачное будущее в отношениях между двумя странами. Главным оказалось то, что двух стран, вместе со значительной частью мирового сообщества, появились общий серьезный противник: анонимная сила с неопределенными возможностями и малопредсказуемой жизнеспособностью.

После окончания Второй мировой войны исходи от любого из предыдущих состояний миропорядка к каждому последующему

происходил в пределах определенной, достаточно четко очерченной парадигмы. На протяжении последних десятилетий мы наблюдали ее постепенную дискредитацию, а в 1990-х гг. — крушение. При этом формирование новой парадигмы, похоже, должно будет стать ответом на кризис не только послевоенного мироустройства. Сегодня под вопросом и то, что воспринималось как некая данность, не влияющая на важнейшие события в течение периода, намного более длительного, чем полвека. Речь идет о восходящем к XVI — XVII векам неоспоримом доминировании в мире культурных сообществ, государственных образований и надгосударственных структур, а также систем международных отношений, порождавшихся западной цивилизацией. Соотношение между «мировым центром» и «мировой периферией» менялось в ряде важнейших отношений, в том числе в военном. Так, в последние годы на «периферии» появилось оружие массового поражения. В этом контексте приходится, видимо, рассматривать и появление таких методов и технологий нанесения физического и морального ущерба, которые позволяют приравнять террористический акт к небольшой, по масштабам прошлого столетия, но настоящей войне. Войной между государствами и союзами «центра» и силами, рождающимися где-то на «периферии». При этом ведущейся не на «периферии», что не раз бывало и в прошлом, а — впервые — в самом «центре». Как показало 11 сентября 2001 г., единичный и локальный террористический акт может иметь сегодня стратегическое и глобальное значение.

В краткосрочной перспективе антитеррористической операции нередко говорят о новых коалициях и альянсах, включающих, в частности, и Россию. По сути, это проекция спонтанно возникшей реальности на гипотетическое будущее. Представляется, однако, что в более длительной перспективе такие формы едва ли окажутся эффективными. «Мировой терроризм», аморфный и пластичный — едва ли тот противник, борьба с которым требует постоянного использования именно таких военно-политических форм, какими являются альянсы и коалиции. Скорее, в обозримой послеталибской перспективе маячит не столько коалиция или альянс, сколько многоуровневая, сложно организованная пирамида своеобразной «мировой полкиди». В более ограниченных масштабах такая существовала уже давно, но сейчас, вероятно, концепция изменится. Система станет более операциональной (по замыслу, хотя и с поправкой на обычаи и нравы бюрократии, особенно — международной и вовлеченной в проекты международного сотрудничества). Более всеохватывающей и всепроникающей, что ставит серьезные проблемы перед гражданскими обществами все стран и что, вероятно, будет

стимулировать антиглобалистскую и другую оппозицию новому порядку. Политически более «реалистичной», то есть персонализированной (более откровенное лидерство США, в меньшей степени прикрытое институциональными фасадами ООН, ОБСЕ, НАТО и т. д.). В принципе – более централизованной при принятии решений на всех уровнях («многополюсная однополярность», предполагающая, вероятно, как минимум – «консультации» перед принятием сколько-либо важных военно-политических решений даже в «своих» зонах ответственности). И, наконец, последнее по порядку, но не по значимости – универсальной (в смысле отсутствия ей в мире значимых наднациональных альтернатив). Останется лишь доказать, что она окажется в силу всего перечисленного и более эффективной.

Вызов российской внешней политике

По мнению ряда авторов, на протяжении большей части 1990-х гг. процесс выработки внешней политики России был недостаточно консолидированным.¹ С этим трудно спорить. В то же время можно высказать ряд аргументов в пользу того, что это обстоятельство не было лишь следствием ошибок и просчетов властей и, по крайней мере отчасти, имело объективный характер.

После событий августа 1991 г. старый общественный организм не столько реформировался, сколько продолжал разлагаться, только значительно быстрее, чем прежде. Такие важнейшие достижения, как свобода слова, свобода совести, свобода ассоциации и политического волеизъявления, территориальная децентрализация управления, свободное ценообразование и свобода предпринимательства, конвертируемость рубля, свобода покидать страну и возвращаться в нее, отмена монополии внешней торговли и др., были связаны скорее с отменой или нарушением определенных запретов, чем с выполнением каких-то стратегических планов системной реформы. Там же, где власть пыталась что-то сохранить, защищать и, в особенности – создать, она почти неизменно терпела поражения. Будь то попытки провести относительно безболезненную для основной части общества ваучерную приватизацию, сконструировать эффективную банковскую систему, модернизировать промышленность, но также и спасти СССР, создать СНГ как механизм

интеграции на новых основаниях, а не только как часть процедуры развода,² или стать соучредителем устраивающей Россию системы международной безопасности и т. д. Прежние рычаги управления уже не действовали, а новых под руками в тот период практически не было.

Нет ни одного безусловно убедительного доказательства того, что от Российской Федерации в эти годы реально и существенно зависело состояние дел не только в мире в целом, но и в непосредственно интересующих ее регионах и сферах международной деятельности. В то же время относительный «штиль», сохранявшийся в международных отношениях после распада СССР, не только позволял рождавшемуся в эти же годы новому политическому классу России заниматься проблемами страны, в большой степени отождествляющимися разными его группами с собственными интересами, чем с национальными, но и провоцировал такой выбор.

При этом все же нельзя сказать, что этот политический класс совершенно не был озабочен выработкой пристойной внешней политики. Напротив, озабоченность постоянно демонстрировалась на всех уровнях политической организации, не говоря об элитах и СМИ. Неоднократно предпринимались попытки изменить идеологический вектор политики. Шла постоянная публичная дискуссия о «национальной идее» – в целом не очень продуктивная, если конечно, не считать возникшего в ее ходе негласного консенсуса по поводу опасности лобовых, примитивистских решений. Принимались и практические меры, призванные улучшить положение дел в этой области. Проблема заключалась в том, что все эти действия не приводили к быстрому и убедительному, с точки зрения властей, результату.

Как бы ни оценивать эффективность принимаемых внешнеполитических решений, нельзя отрицать, что в этой области никогда не господствовали только хаос или/и произвол. Более того, складывается впечатление, что в целом уровень опасной нескоординированности эти решений медленно, но верно снижался. И внутри исполнительной власти, и в отношениях между ней и законодательной, и в пределах «интерфейса» между этой последней и некоторыми элементами организованного общества возникали определенные правила игры. Основанные в первую очередь на действиях по умолчанию, гласных или негласных табу, предварительной или последующей цензуре решений, они могут показаться достаточно примитивными, но их трудно назвать полностью неработоспособными.

1. Kobrinskaya I., The Foreign Policy Decision-making Process in Russia. In: Godzimirski J.M. (ed.), *New and Old Actors in Russian Foreign Policy. Conference Proceedings*. Norwegian Institute of International Affairs, 1998, p. 49; Crow S. The Role of the Presidential Administration. In: Godzimirski J.M. (ed.), *New and Old Actors in Russian Foreign Policy. Conference Proceedings*. Norwegian Institute of International Affairs, 1998, p. 96; Эммануэль Е. А. Очерки политической истории, М., Вагриус, 2001, с. 460, с. 480; Косолапов Н. Становление субъекта российской внешней политики, "Pro et Contra", Т. 6, № 1-2, 2001, с. 14.

2. Выражение первого президента независимой Украины Л. Кравчука.

При оценке внешней политики России не всегда принимается во внимание такое обстоятельство, как произошедшая на рубеже 1980-90-х гг. фрагментация контекстов внешней политики. Имеется в виду появление нескольких мало зависимых друг от друга подсистем принятия решений, в рамках каждой из которых даже одни и те же акторы могли вступать в разные отношения друг с другом. Сохраняться такое положение дел могло при превращении «ведомственной чехарды» – как на индивидуальном, так и на институциональном уровнях – в практику. Компенсация политической «шизофрении» принимала формы пассивности, постоянных импровизаций, беспринципности, оправдываемой неопытностью, двусмысленной игры внутри- и внешнеполитического контекстов. Некоординированность внешнеполитического курса не была причиной фрагментации внешней политики. Как правило, причинно-следственные отношения были противоположными, и она являлась способом условно «скрепить» используемые контексты. Призывы «консолидировать» внешнюю политику, как правило, были мимо цели, поскольку под консолидацией обычно понималось простое выстраивание так называемой властной вертикали, меж тем как проблема заключалась в первую очередь в интеграции контекстов внешней политики в более или менее непротиворечивую парадигму. Решение этой проблемы не могло быть ни простым, ни быстрым. Возможно, возникновение новой парадигмы мирового порядка не только создает для России новые серьезные проблемы, но и предоставляет ей новые возможности как внутри каждой подсистемы, так в отношении их комплекса.

Наследие сверхдержавы

Согласно Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации В. Путиным в 2000 г., РФ остается страной, сохраняющей интересы во всех частях света.³ Несмотря на пережитые Россией идеологическую мутацию, институциональную перестройку и геополитический катаклизм, ее внешнюю политику отличает существенная преемственность (по крайней мере – на уровне проблем, если не предлагаемых решений, на то есть свои причины).

Россия осталась и, по крайней мере в среднесрочной перспективе, будет оставаться ракетно-ядерной сверхдержавой. В силу этого она продолжает быть связанной со своим главным прежним конкурентом

– США – а также с другими ядерными державами сложной системой взаимных обязательств в рамках процесса разоружения, механизмов взаимного сдерживания, контроля за нераспространением ядерных вооружений и т.д. РФ унаследовала место постоянного члена Совета Безопасности ООН с правом вето, и это – стратегическая позиция, позволяющая России играть определенную роль в обеспечении национальной безопасности и мировой стабильности на основе прежней латинской парадигмы принятия решений. Разумеется, в той мере, в какой ее роль еще сохраняется, несмотря на распад латинской системы реального доминирования, на относительное уменьшение роли ООН в принятии важнейших решений, относящихся к указанным областям, возможную реформу СБ ООН и т.д.

Приоритет глобального геостратегического комплекса в российской внешней политике подкрепляется и сохранением принципиальных геополитических позиций огромной евроазиатской страны в мире или, если угодно – относительной неизменностью окружающего мира. Все главные действующие лица мировой политики в это относительно мирное десятилетие оставались на своих местах. Геополитический пейзаж в окрестностях РФ сильно изменился с советских времен, но «главные» соседи – и некоторые связанные с ними узлы проблем, пусть идеологически переосмысленных в новых условиях – остались прежними.

Именно эти обстоятельства способны, в частности, обеспечивать сегодня России роль партнера США и других государств в их борьбе с международным терроризмом.

Очевидно, что принятие на себя международноправовых обязательств СССР после его формального распада и, в гораздо большей степени, реальное наследие – и бремя – сверхдержавы, обеспечивают и определенную институциональную, а также процедурную преемственность внешней политики. МИД РФ, Министерство обороны и Генеральный штаб составили «стратегический институциональный блок», за которым стоят важнейшие «силовые структуры» и военно-промышленный комплекс (ВПК). Этот блок и стал главным институциональным, но также и смысловым «якорем», на котором удерживалась российская внешняя политика. МИД РФ продолжал обеспечивать преемственность рутинной деятельности на всех традиционных направлениях, притом, что присутствие России в мире в целом сокращалось. Разумеется, «глобальная геостратегическая подсистема» действовала в новых условиях в совершенно ином контексте. Политическая система возглавлялась не Политбюро ЦК КПСС под руководством Генерального секретаря, и не Президентом СССР, бывшим по совместительству Генеральным секретарем

ЦК КПСС. Во главе ее всенародно избранный Президент РФ со своей Администрацией и Советом безопасности, которым достались не только институциональные, но и фактические властные «ниши», оставшиеся прежней системой, не говоря уже о «фантомных болях», возникающих время от времени на месте исчезнувших структур принятия решений.⁴

Возможно, с исчерпанием инерции холодной войны роль «стратегического блока» изменится в пользу других подсистем. При этом долгосрочная стратегия «борьбы с терроризмом», по-новому легитимировав тему национальной безопасности, может дать ему новые ориентиры, связанные с более тесным сотрудничеством с новыми партнерами.

В России сегодня существует консенсус в понимании того, что она должна взять на себя основную и правомерную ответственность за безопасность в мире, разделив ее со своими партнерами. Это не только позиция властей, но и, как свидетельствуют опросы общественного мнения – точка зрения как экспертов, так и большинства населения.⁵ Проблема, однако, в том, что трактовки такой ответственности могут быть различными, во многом зависящими от того, насколько благоприятно будут складываться в обозримом будущем российско-американские отношения.⁶

Экспорт энергетических и сырьевых ресурсов

Особое значение для обеспечения экономической и политической стабильности в стране имеют сегодня, как известно, топливно-энергетический комплекс (ТЭК), а также экспорт сырья. Это самые доходные и наиболее значимые – как для экспортеров, так и для импортеров – подсистемы российской национальной экономики. В 1994-2000 гг. ТЭК давал от 42 до 56% валютных поступлений в российский бюджет.⁷

ТЭК представляет собой второй по важности «институциональный якорь» российской внешней политики. Проблема зависимости страны от ТЭК возникла значительно раньше 1990-х гг. Она уходит корнями в 1958 год, когда руководство КПСС и СССР приняло принципиальное решение поставлять на Запад нефть, а с начала 1970-х гг. – и газ во все возрастающих количествах ради поддержания политической и

экономической стабильности все менее эффективной системы. После исчезновения СЭВ, а затем и распада СССР, разрушивших некогда единый комплекс, после приватизации его функциональных составляющих положение меняется. Экспортный комплекс – в широком смысле – становится важнейшей самостоятельной подсистемой принятия экономических и политических решений, включая внешнеполитические. Сегодня он включает в себя огромную внутрироссийскую и впечатляющую зарубежную составляющие. По мнению некоторых авторов, ключевым для хозяйственной жизни (и, косвенно – политики – А.С.) России 1990-х гг. становится «нефтефинансовый ствол Тюмень – Москва».⁸ Действительно, на Сибирь приходится до 60% экспортного производства Российской Федерации. Западная Сибирь дает почти 100% российского вывоза газа, около 90% нефти и 60% каменного угля. Восточная Сибирь обеспечивает до 85% экспортных поставок алюминия, 70% меди, 50% никеля.⁹

ТЭК как субъект политики (или, точнее, как совокупность субъектов, собственно и образующих внутренне конфликтную систему выработки и лоббирования решений) – это и крупнейшие компании, и связанные с добычей или/и транспортировкой энергоносителей регионы, и профильные министерства, и комитеты Государственной Думы, и так называемые «невидимые фракции» и группы давления, лоббирующие соответствующие интересы поверх межфракционных, а также межведомственных барьеров. Обычной в 1990-е гг. стала практика «обмена» руководителями и управленцами между важнейшими государственными институтами и структурами экспортного комплекса.

Несмотря на это, по прямым и косвенным данным можно судить о значительной структурной напряженности отношений внутри этой подсистемы российской внешней политики связанной и с конкурентной борьбой внутри комплекса, и с лоббовым столкновением интересов «энергетиков», «чиновников» и «политиков». По оценке П. Канделя, относящейся к 1998 г., «МИД не столько прокладывает дорогу «Газпрому», «Лукойлу», «Росвооружению» или «Минатому», сколько следует за ними или задним числом одергивает».¹⁰ Судя по некоторым данным и наблюдениям, положение в последние годы стало меняться. Так, к примеру, по оценке генерального директора и председателя совета директоров «ЛУКОЙЛ Болгария» В. Златева, «Россия видоизменила свою позицию, которую она отстаивала с 1992 по 1994 год, когда очевидным образом

4. Шелли С. В поисках утраченного политбюро. «Новое время», № 24, 2001, с.15.

5. Америка: Взгляд из России. До и после 11 сентября. Институт Фонда «Общественное мнение», 2001, с. 58, 64, 66, 174, 182.

6. Там же, с.38.

7. Таможенные статистика внешней торговли Российской Федерации, М., 1995, с.10, 14, 18; М., 1999, с.17, 21, 25; Михайлов В.С., Хлебникова Ю.А. Изменения в структуре внешнеэкономической торговли после 17 августа 1998 года <http://nizniz.ru/ru/Foreign/199909import&exportdeficial.htm>

8. Бардыцкий А., Трейшман А. Стратегическая устойчивость экономического пространства России. <http://www.csis.org/USRIA/analysis.htm>

9. Бардыцкий А., Трейшман А. Стратегическая устойчивость экономического пространства России. <http://www.csis.org/USRIA/analysis.htm> Там же.

10. Кандель П. Российская внешняя политика: диалог и осколки. «Валдай», 1998, № 6, с. 23.

пыталась изолировать прикаспийские и центральноазнатские государства от мирового рынка. Сегодня эта позиция выглядит принципиально по-иному, не в последнюю очередь благодаря влиянию Газпрома, «ЛУКОЙла» и других энергетических компаний, которые в настоящее время гораздо сильнее воздействуют на российскую политику, чем три или четыре года тому назад. В целом, несмотря на кажущиеся противоречия между крупнейшими российскими энергетическими корпорациями и государством, на деле эти корпорации превратились в едва ли не самый эффективный инструмент российской внешней политики». ¹¹ Ги

Очевидно, речь идет о том, что за последние несколько лет крупнейшие компании экспортного комплекса, ставшие транснациональными, достаточно прочно укоренились в ряде зарубежных стран и активно пытаются реализовать свои интересы в других. ¹² Как заявил глава управления по связям с общественностью группы «Сибирский алюминий» Е. Иванов, участвуя в международном бизнесе, крупные корпорации «могут стать и инструментом внешней политики государства. В качестве таких инструментов, например, выступает ЛУКОЙЛ на Ближнем Востоке и «Газпром» практически по всему миру. Кстати, выход на мировые рынки делает большой бизнес «патриотами поневоле». Если корпорация – новичок на рынке, она заинтересована в сильном государстве с активной внешнеполитической доктриной... К примеру, когда против российских производителей стали развернувшись антидемпинговый процесс, они просто мечтали о сильном государстве». ¹³ В этих условиях государство в лице МИД и правительства получило – по крайней мере теоретически – возможность влиять на корректировку их курса в общегосударственных интересах, вместо того, чтобы навязывать свои идеальные политико-экономические проекты, противопоставляя их столь же идеальным проектам, лоббируемым энергетиками.

Не исключено, что «стратегическое партнерство» государства и некоторых корпораций в области внешней политики может способствовать и консолидации процесса принятия решений внутри страны под эгидой власти. В новом «последекабрьском» контексте перспективы сотрудничества государства и ТЭК теоретически возрастают. Российское правительство и корпорации объективно заинтересованы в согласовании своих позиций в условиях, когда энергетические ресурсы страны превращаются – хотя бы потенциально – в стратегический фактор

глобального значения, становясь при этом в целом объектом политики других государств и международных организаций, в первую очередь – ОПЕК.

Если рискнуть дать прогноз развития отношений во всех «экспортных» подсистемах принятия внешнеполитических решений (ТЭК, ЭЭС, атомная энергетика, ВПК и др.), то можно предположить, что события будут развиваться здесь *mutatis mutandis* по сценарию, намечавшемуся в наиболее «продвинутой» части ТЭКа. Логика игр с нулевой суммой между «комплексами» и государством сменится логикой согласования реальных частных и реальных общегосударственных интересов (представленных в «штатных» ситуациях отраслевыми министерствами, МИД, правительством в целом, а во «внештатных» – высшим руководством страны), притом, что в идеальном случае за государством будет оставаться последнее слово. Это, однако, отнюдь не гарантировано, и предстоит очень многое сделать, чтобы в принципе исключить приближение государства к такой черте, за которой – мир, где крупные корпоративные интересы могут заставить государство играть в чуждые ему и опасные для всех игры.

Внешний долг

Третий важнейший «якорь» внешней политики, также отчасти (точнее – примерно наполовину) связанный с ролью «душеприказчика» СССР, которую играет РФ – комплекс вопросов, относящихся к внешнему долгу. В апреле 2001 г. его объем (вместе с долгами СССР, принятыми на себя Российской Федерацией) составил 144,4 млрд. долларов США, что равно более чем трем годовым бюджетам страны и примерно 2/3 (65%) ее ВВП¹⁴. Политический процесс, связанный с принятием решений в этой жизненно важной для страны сфере, доставшейся нынешним властям от сравнительно недавнего прошлого, отличался, с одной стороны, высоким уровнем принятия основных решений (делать или не делать новые государственные долги в принципе), а с другой – деликатно говоря, рассредоточенностью принятия остальных (кто и на каком уровне может брать кредиты, как их использовать, каких условий реструктуризации долга просить и т.д.). Представляется, что сегодня главная цепочка принятия решений в этой области выглядит так: Президент – Правительство – Внешэкономбанк – Министерство финансов – Государственная Дума РФ, притом, что в цепочке всегда есть еще какое-то специальное звено, на

11. Завитес В. Роль и место энергетического фактора в политических процессах (сравнительный анализ Каспийского и Балканского геополитических узлов). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук, М., 2001, с.19.

12. Так «ЛУКОЙЛ Болгария» дает сегодня свыше четверти бюджета этой страны и контролирует около 6% ее ВВП.

13. Иванов И. «Новая жизнь» олигархов. <http://chetvetky.dru.md/kompr012.html>

14. «Российская газета», 17.04.2001

которое на каждом данном этапе возлагается задача ведения переговоров с кредиторами.

Очевидно

что гибкая, во многом импровизационная схема обслуживания внешнего долга перестала устраивать новую правящую элиту, и устами президента В. Путина была озвучена идея ее реформы: создания единого механизма управления внешним долгом, куда будет входить специальное агентство и реформированный Внешэкономбанк.¹⁵ В новой ситуации, сложившейся сегодня в мире, эта подсистема потенциально становится менее изолированной от других, в первую очередь – от двух, рассмотренных ранее. Во всяком случае, российское правительство получает некоторый шанс перестать быть исключительно пассивным просителем в рамках этой подсистемы, начав «увязывать» свои позиции в рамках нескольких парадигм в определенные «пакеты».

Постсоветское пространство

Еще один институциональный «якорь» российской внешней политики – новые независимые государства, которые были частями Российской империи и СССР. Отношение российской политической элиты к этой подсистеме отличается многоплановостью. В соответствии с концепцией внешней политики, ее приоритетным направлением (вторым после глобального) «является обеспечение соответствия многостороннего и двустороннего сотрудничества с государствами – участниками Содружества Независимых Государств (СНГ) задачам национальной безопасности страны». Соответствующий раздел Концепции-2000 демонстративно прагматичен. В нем акцентируется роль двустороннего сотрудничества, а не «интеграции все со всеми», как в недавнем прошлом: «Практические отношения с каждым из них (государств СНГ – А.С.) необходимо строить с учетом встречной открытости для сотрудничества, готовности должным образом учитывать интересы Российской Федерации».¹⁶ Идея «разноскоростной и разноуровневой интеграции в рамках СНГ» трактуется в концепции и, что важнее, на практике, достаточно широко и эластично. Каждый поворот в истории взаимоотношений РФ с тем или иным новым субъектом международного права может потребовать уникальных в своем роде политических и организационных подходов. Роль «силовых»

министерств и ведомств в выстраивании системы отношений РФ с ее партнерами по Ташкентскому и Бишкекскому договорам (не говоря уже об особом случае Таджикистана) выше, чем в системе ее отношений с другими постсоветскими странами. По понятным – но совершенно другим – причинам то же самое можно сказать о российско-грузинских отношениях. В логику развития российско-армянских и российско-азербайджанских отношений властно вмешивается неурегулированный карабахский конфликт со всей системой его дипломатического «обслуживания».

Сегодня существует очень своеобразный – и едва ли поддающийся «клонированию» – механизм взаимодействия РФ с Беларусью. Несмотря на номинальный прогресс в деле сближения двух стран и интеграции систем принятия политических решений, в действительности наблюдается что-то напоминающее бег на месте. Очевидно, что фундаментальной причиной того, что дипломатический механизм работает вхолостую, являются явные и скрытые противоречия в позициях сторон, отсутствие выраженной готовности к уязкам и взаимным уступкам по всему «фронту» переговоров. В то же время такая «неуступчивость» каждой из сторон объясняется несогласованностью принципиальных позиций в обоих государствах, за которой в каждом случае стоят не только случайные факторы и обстоятельства, но и базовые политико-идеологические ориентации. И в Белоруссии, и в России эти несовпадающие ориентации разделяют и поляризуют не только общество – или часть общества и государство – как иногда представляется, но и сами государственные институты, традиционно выполняющие в России роль квазипартий. По оценке доклада СВОП, «правительство РФ, где тон задают либеральные экономисты, еще только вырабатывает долгосрочную стратегию интеграции с Белоруссией. Подспудные опасения либералов по поводу возможного негативного воздействия интеграции на рыночные реформы в российской экономике хорошо известны. В Администрации Президента РФ сохраняются многие стереотипы восприятия, характерные для ельцинской эпохи, когда Лукашенко активно недолюбливали за авторитарные тенденции и подозревали в стремлении «занять Кремль». Силовые структуры России очевидно заинтересованы в сближении с Белоруссией по соображениям геополитического и оборонного порядка. Президент России выступает как равнодействующая этих трех сил. Вне исполнительной власти на политическом уровне противников интеграции с Белоруссией можно найти только в Союзе правых сил и частично – в «Яблоке». Однако либералы имеют существенное влияние в негосударственных СМИ, что создает идею российско-белорусского сближения серьезные проблемы на информационном поле».¹⁷

15. Там же.

16. «Независимая газета», «Независимое военное обозрение», 14.02.2000

Предпринимается попытка создать не менее своеобразный, но, при этом, совершенно иной, механизм взаимодействия с Украиной. Скажем, в течение только одного последнего года президенты России и Украины встречались восемь раз (!). Практику, когда посол одной страны является бывшим вице-премьером своего правительства, а посол другой (к тому же, по совместительству – специальный представитель президента) – бывшим вице-премьером, при всем желании трудно признать широко распространенной. Естественно, что и процесс принятия решений в области двусторонних отношений может отличаться в этих случаях нетривиальностью. Как заявил накануне отбытия к месту аккредитации новый Чрезвычайный и полномочный посол РФ в Украине В. Черномырдин, «перед отъездом в Киев я вникал во все проблемы, в том числе и по линии МИД...».¹⁸

В 2000-2001 гг. предпринимались попытки сформировать на территории бывшего СССР «ядро» оборонного и экономического сотрудничества, включающее, а не исключая Россию. Речь идет о структурах, предполагающих коллективные решения и коллективную ответственность на основе взаимных обязательств, а не только о «сети» преимущественно двусторонних, при этом не очень обязывающих, отношений. Это «ядро» имеет характер своеобразной «двойной звезды», то есть системы дополняющих друг друга (по крайней мере, с точки зрения России) и частично совпадающих по составу блоков: экономического, в том числе военно-экономического, вокруг оси Белоруссия–Россия–Казахстан, и собственно военного, ориентированного на кооперацию прежде всего в Среднеазиатском регионе. Юридически такой подход отражен в Астанинском договоре о Евразийском экономическом сообществе (ЕврАзЭС), подписанном 10 октября 2000 г.,¹⁹ Бишкекском соглашении о статусе формирования сил и средств системы коллективной безопасности, плане основных мероприятий по формированию системы коллективной безопасности стран ДКБ на 2001-2005 годы (11 октября 2000 г.), включающем страны-участницы ДКБ (то есть то же круг стран-участниц ЕврАзЭС, плюс Армению) и, наконец, в Ереванских протоколах членов Совета коллективной безопасности (СКБ) о создании и формировании Коллективных сил быстрого развертывания (КСБР) в Центрально-Азиатском регионе, непосредственно касающихся России, Казахстана, Таджикистана и Киргизии (Ереванский саммит СКБ 24-25 мая 2001 г.).

18. *ЛЭВ* и *Белоруссия* – 2001. *Тезисы Совета по внешней и оборонной политике*, М., 2001, с. 2.
19. *Коммерсант*, 31.05. 2001, с. 2.
20. *Исследовательская газета*, 14.09.2000.

Перспектива реальной (пусть скромной по задачам и масштабам), а не только декларативной интеграции ставит вопрос и о перспективе изменения механизмов принятия внешнеполитических решений в рамках этой подсистемы. Так, подписанные лидерами государств-участников СКБ соглашения предполагают, что решение о применении сил быстрого развертывания будет приниматься главами государств при согласии просящей о помощи стороны, и это решение не потребует одобрения парламентов государств-участников.

Пока невозможно сказать, как синтезируются эти политические и правовые реальности с реальностями уже сложившимися, а также с теми, которые могут возникнуть в связи с перспективами партнерства с США в борьбе с международным терроризмом, возможного вступления в ВТО, ожидаемой интенсификации сотрудничества с ЕС и др. Руководство России, очевидно, рассчитывает, что ее естественные экономические, военные и политические интересы (в частности – защита прав соотечественников) на постсоветском пространстве будут восприниматься с меньшим идеологическим предубеждением. В то же время, впервые после распада СССР вопрос об интеграции на постсоветском пространстве начинает рассматриваться не в рамках практически изолированной подсистемы принятия внешнеполитических решений, а в более широком контексте глобального и регионального сотрудничества.

Глобальная и европейская интеграция

Вступив в Совет Европы, установив (правда, пока преимущественно на бумаге) «особые» отношения с ЕС и НАТО, рассчитывая на полноправное участие в «семерже», на вступление в ВТО и т. д., Россия подала в 1990-х гг. заявку на возобновление своего членства в символическом «клубе цивилизованных стран», приостановленное в 1917 году. Проблема российской политики сегодня состоит в том, чтобы совместить взятые на себя и возможные будущие международные обязательства с национальными интересами. Это потребует, с одной стороны, максимального использования возможностей международных организаций и партнерских сообществ в правильно понятых интересах страны. С другой – постоянных попыток влиять с той же целью на эти организации и сообщества, склонные чересчур жестко и прямолинейно навязывать свои, по большей части, впрочем, универсальные, нормы, а также представления о целях и средствах мировой политики. Нормы и представления, во многом формулировавшиеся именно в тот период, когда Россия брала семидесятилетний «тайм-аут», и оттого подчас

воспринимающиеся как что-то чуждое историческим традициям страны, если не враждебное им.

Одно из важнейших обстоятельств, изменивших в последнее десятилетие идентичность России – это качественное усиление ее экономической интеграции с внешним миром, то есть зависимости от внешнеэкономических связей. Российская экономика в гораздо большей степени интегрирована в мировую, чем была советская, причем на разных уровнях, не обязательно предполагающих санкцию федеральных властей. Если (по данным Департамента по связям с субъектами Федерации, парламентами и общественно-политическими организациями МИД РФ), в 80-годы доля экспортной продукции в промышленном производстве российских регионов составляла около 5%, то в середине 90-х гг., по некоторым оценкам, уже более 20%. Экономические связи с внешним миром, по некоторым данным, уже сегодня прямо определяют экономическое и социальное положение, по крайней мере, трети населения страны, а косвенно, вероятно – огромного большинства населения. Сегодня вопрос об интеграции российской экономики в мировую уже в значительной степени решен самой жизнью, перестав быть проблемой выбора стратегии, как иногда по привычке считают.

Вопросы сотрудничества России с Европейским Союзом, вступления в Всемирную торговую организацию, взаимодействия с другими экономическими организациями разрабатываются и решаются прежде всего в треугольнике МИД – Министерство экономики и торговли – «профильные» комитеты Государственной Думы при согласовании с Министерством по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства и др. министерствами и ведомствами. Однако создается впечатление, что на сегодняшний день слабое звено – не столько несогласованность внешней политики на этом направлении или слабость экспертизы, сколько принципиальное отсутствие долгосрочной стратегии оптимальной интеграции России в сложившиеся экономические структуры при защите национальных интересов. Нынешнее сближение с Западом, которое, возможно, стимулирует процесс включения России в мировые и европейские организации (вступление в ВТО, переход на новый уровень сотрудничества с ЕС) потребует от российского руководства принципиального выбора между интеграцией с Западом и интеграцией в рамках СНГ или, точнее, синтеза и оптимизации обеих. До сих пор преимущественно вербальный характер той и другой позволял болезненно «совмещать» обе стратегии, воспринимавшиеся, при этом, как взаимоисключающие. Сегодня конфликтов между ними избегать уже не удастся. К примеру, при решении вопроса об участии в

антиталибской коалиции не был, насколько известно, использован механизм, предусмотренный упомянутым Договором о коллективной безопасности, что вызвало некоторые проблемы в отношениях между союзниками. В целом, контекст принятия любых «интеграционных» решений сегодня усложняется, но это неизбежная плата за переход внешнеполитического планирования из воображаемых миров в реальный.

Перспектива

В течение 1990-х гг. постепенно сложилась многими критикуемая за рыхлость и неконсолидированность и мало кого удовлетворявшая система принятия и выполнения внешнеполитических решений. Отражая реальность своего времени, и в первую очередь – фрагментацию внешнеполитических контекстов, стимулировавшуюся относительным «штилем» 1990-х гг. – она все позволяла сохранять идентичность российской политики. Представляется, что последствия событий 11 сентября более способствуют, чем препятствуют процессу дефрагментации этих контекстов на новых основаниях. Переход России от формально партнерских, фактически, в реальных условиях – конфронтационных и, в целом достаточно аморфных отношений с США к партнерству реальному (не обязательно беспроblemному и не обязательно во всех без исключения областях) может придать российской внешней политике системность, которой ей до этого не доставало. У нее может появиться вектор развития: то, что обычно называют «внешнеполитическим курсом».

У этого обстоятельства есть и обратная сторона. Именно «скалярность» внешней политики РФ в 1990-х гг. была одной из причин того, что эта область оставалась изолированной от развития политического процесса в целом в большей степени, чем того требуют специфика дипломатии и естественная склонность как элит, так и большинства населения демонстрировать солидарность перед лицом внешнего мира.

На рубеже 1980-х – 1990-х гг. государство-партия утрачивает тотальный контроль над обществом и затем разрушается. Появляются новые акторы, спорадически или постоянно вмешивающиеся в административный процесс принятия внешнеполитических решений. В их числе и такие государственные институты, как выборное представительство и региональные власти, и такие структуры, находящиеся на стыке государства и общества, как партии, и такие элементы гражданского общества, как общественное мнение и элиты, и, наконец, такие особые сообщества, имеющие связи и интересы за границами РФ, как организованные конфессии. В конечном счете политической элите,

представленной в исполнительной власти и в профильных комитетах палат Федерального собрания удастся проводить более или менее ответственную внешнюю политику, однако во многом ценой ее чрезмерной для демократического государства элитарности. Шок и потеря ориентиров, вызванные распадом СССР и утратой роли сверхдержавы, внезапная фрагментация внешней политики, не объясненные колебания и зигзаги дипломатической линии» – все это мешало обществу выработать систему конкурирующих системных подходов в этой области, а также четкие механизмы прямой и обратной связи между обновленной внешнеполитической элитой и новыми акторами, а также общественным мнением.

Результатом становится исчезновение – за исключением отдельных ситуаций – внешней политики из его поля зрения. Вакуум осмысленности технологичности заполняется даже в среде политического класса строптивными по сути и риторическими по форме спорами о том, кто виноват в распаде СССР и ослаблении российского государства, также «борьбой» с расширением НАТО и т. п., дающей иллюзию участия в определении внешнеполитического курса и т. д. Формально выработка внешнеполитических решений в 1990-х гг. была частью общего демократического процесса. Однако полемика, которая велась в СМИ, в залах заседаний и кулуарах представительных органов власти, иногда выплескивавшаяся на улицы, отличалась поверхностным, а не демагогическим, характером. Постоянно проводились опросы общественного мнения, но не было его самого, то есть постоянной ответственной публичной дискуссии. В итоге «общественное мнение» лишилось своего «коммунистической» и, в меньшей степени, «правомонократической» составляющих, способно было, скорее, цензурировать или иные крайности (иногда плодотворные) декларируемой внешней политики, чем стимулировать выработку альтернативных вариантов внешнеполитического курса в рамках собственно государственных структур.²⁰

Сегодня появление у мирового порядка новой, более определенной политики потребует, вероятно, от политического класса России и формулирования более реалистических альтернативных подходов к

внешней политике, и их интеграции в более общие политические программы.²¹ А это дает некоторую надежду на то, что Российская Федерация, государство, в конституционном смысле основанное на демократическом, шире – политическом процессе принятия решений, сформирует неотделимый от такого процесса механизм политической концептуализации национальных интересов. Пока такого механизма не будет создано, противоречие между институциональной и процедурной формами выработки внешней политики будет порождать угрозу ее бесконтрольной монополизации узким кругом «исполнителей», опасность недооценки реальных угроз и вызовов или же постоянное ощущение, что они недооцениваются. Трудно сказать, какой из этих трех вариантов самый плохой, но очевидно, что в определенном контексте каждый из них может стать достаточно плохим.

Подробнее см.: Салин А. Изменения внешней политики. Внутренние факторы в системе международных связей, обязательства и протекты Российской Федерации. В кн.: Российская политика на рубеже веков. – 2001, с. 102-210.

По характерному признанию бывшего заместителя министра иностранных дел РФ, «Вектор мировой внешней политики после 11 сентября сомнений, естественно, не вызывает. Нельзя, однако, видеть, что осуществляется она преимущественно по старым шаблонам, в заметном отрыве от внешней политики и, что характерно, во многом даже по воле одного человека.» (Кузнецов Г. Между адом и срапанством. «Новое время», №3, 2002, с. 27).

CONTROVERSIA | *An International Journal of Debate and Democratic Renewal*

*"Language is not only an object in our hands,
it is the reservoir of tradition and the medium in and
through which we exist and perceive our world."*

— HANS-GEORG GADAMER [1976]

