

РУСИЯ НА КРЪСТОПЪТ: ВЪНШНОПОЛИТИЧЕСКИ ПРИОРИТЕТИ НА МОСКВА В НОВАТА АРХИТЕКТУРА НА СИГУРНОСТТА СЛЕД СТУДЕНАТА ВОЙНА

Проф. д.ю.н. Надя Бояджиева, Институт за балканистика, Българска академия на науките

Резюме: *Близо три десетилетия след разпадането на Съветския съюз в специализираната литература продължава интересът към външнополитическия курс и стратегията за сигурност на Руската федерация непосредствено след края на Студената война. В тази студия са изследвани спецификите на вътрешнополитическия дебат в държавата в първите години от управлението на президента Борис Елцин и неговия екип. Разгледани са някои основни становища относно мястото и ролята на Руската федерация като в новата архитектура на сигурност непосредствено след края на двуполюсната международна система. Направен е преглед на основните правни и политически документи, които позволяват да се изгради рамката на политическата и военностратегическата доктрина на Русия.*

Ключови думи: *Руска федерация, външна политика, международни отношения, международна сигурност, военна доктрина, Борис Елцин, Андрей Козирев.*

RUSSIA AT A CROSSROADS: MOSCOW'S FOREIGN POLICY PRIORITIES IN THE NEW SECURITY ARCHITECTURE AFTER THE COLD WAR

Prof. Nadia Boyadjieva, Dr. Sc., Institute of Balkan Studies, Bulgarian Academy of Sciences

Abstract: *The end of the Cold War and the subsequent disintegration of the Soviet Union left the newly independent Russian Federation in an international environment very different from the Cold War system. When Boris Yeltsin and his government began to build the foundations of Russia's foreign policy and security strategy, they faced both domestic challenges as well as the pressures of the international system. This study explores the most important political and military-strategic aspects of the Russian government's foreign policy doctrine and security strategy in the 1990s, the debate within Russian political, military and academic circles on Russian foreign policy and security strategy. It also highlights Russia's new place in the European security system and in the larger international system.*

Keywords: *Russian Federation, Foreign Policy, International Relations, International Security, Military Doctrine, Boris Yeltsin, Andrei Kozyrev.*

„Без съмнение Русия няма да престане да бъде велика сила... Националните ѝ интереси ще бъдат приоритет. Но те ще бъдат интереси, разбираеми за демократичните държави и Русия ще ги защитава чрез взаимодействие с партньорите, не чрез конфронтация.“¹
Андрей Козирев

Основни характеристики на новата архитектура на сигурност

Преди тридесет години в Европа протичат процеси, които довеждат до кардинални промени в установеното международноправно статукво след Втората световна война. Най-важните промени се изразяват в следното, без с посочените да се изчерпват дълбоките процеси в отделните държави и промените в геополитическото разпределение на силите и структурата на международната система. Първо, по време на двуполусната система Организацията на Варшавския договор (ОВД) може да се противопостави на Организацията на северноатлантическия договор (НАТО), като в географски план границата между тях се простира от север по р. Елба на юг до Балканския полуостров. Второ, в новата обстановка бившите съюзници на Съюза на съветските социалистически републики (СССР) приемат в най-добрия случай неутрална позиция към държавите, които се образуват на територията на СССР. Трето, повечето държави от Източния блок желаят да се присъединят към НАТО и отправят молба за членство към Алианса, като предприемат и практически действия в тази посока. Четвърто, обединението на Германия създава предпоставки за превръщането на тази страна в един от геополитическите центрове на евро-азиатското пространство. Пето, променен е балансът на силите в Европа. Шесто, след разпадането на СССР² една от негативните последици за Русия е, че

¹ Kozyrev, A. “Russia: A Chance for Survival.” – *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 2, 1992, p. 10.

² Повече за причините и самия процес на разпадане на СССР, както и за създаването на Руската федерация като самостоятелен юридически субект в: **Бояджиева, Н.**, Русия, НАТО и средата на сигурност след Студената война 1989 – 1999. Част 1, София. ИК „Даниела Убенова“, 2013, с. 47 – 79. Подробно по въпроса за характеристиките на средата на сигурност след края на двуполусната система вж. **Георгиев, Хр.** Политика на сигурност на Република България в началото на XXI век: теоретични и приложни аспекти. София: Нов Български Университет, 2011.

нейното геополитическо и геостратегическо положение е в значителна степен засегнато.³

През декември 1991 г. Русия е най-голямата по територия държава в света; нейната външна граница е най-дългата в света, тя граничи с 14 държави. Населението на Русия, както и на СССР, обитава предимно западната част на държавата, т.е. европейската част, докато територията в Азия, която е три пъти по-голяма, е населена с 20 % от населението. Тези факти „подхранват“ множеството аналогии в литературата с територията на СССР. Сред тях е и разбирането, че „съветското географско наследство“ на Русия и неговите специфики позволяват да се заключи, че „много от географските реалности“, които позволяват да се очертае съветската външна политика са валидни и по отношение на Русия.

Обстоятелствата, при които се осъществява разпадането на СССР, включително и стремителната скорост на процесите, налагат границите на петнадесетте бивши съветски републики да бъдат оставени такива, каквито са през 1991 г. Правителството на Борис Елцин по този начин е изправено пред географски специфики на държавата, пред които са били поставени и съветските лидери, които са формулирани външната политика на СССР.⁴ По този начин „географското наследство от СССР“ се превръща във важен фактор, който създава проблеми и с който правителството на Елцин трябва да се съобразява при формулирането на външнополитическите приоритети и тези в областта на сигурността. В същото време това обстоятелство помага и на утвърждаването на статуса на Русия като велика държава в новата архитектура на сигурност.

Дебатът в Русия относно мястото ѝ в международната политика

Вътрешнополитическата среда в държавата поставя Козирев и неговите съмишленици пред редица трудности и предизвикателства. Поради липсата на историческа дистанция и интензитета на процесите в международната среда, особено в Европа, както и в самата Русия, наследените представи от социалистическия период сред управляващите и военните кръгове, включително и сред интелигенцията, не са променени. Тази констатация е особено приложима към разбиранията относно въпросите на сигурността и статуса на държавата в международната политика.

³ *Красная звезда*, 30 августа 1994 года.

⁴ **Kramer**, M. *The Soviet Legacy in Russian Security Policy*. – Kanet, R. (Ed.). (2019). Routledge Handbook of Russian Security. London: Routledge. 1st Edition, 2019, pp. 32-33.

В същото време, наред с дебата в самата Русия, на Запад се водят теоретични дискусии относно външнополитическия курс на Русия.⁵ Въпросът за „цивилизационната идентичност“⁶ играе важна роля за формирането на разнообразието на различните предпочитания относно външнополитическото поведение на Москва. Става въпрос за т.нар. цивилизационна парадигма в руската политика, според която идентичността е основният фактор, който свързва пространствата на Русия. Голяма част от западните автори, като вземат под внимание значението на спецификите на „руската идентичност“, определят като възможни за Русия две идентичности, а именно: „западна“ и „антизападна“. В западната има две разновидности – атлантизъм и европеизъм, в антизападната също се очертават две разновидности – евроазиатска и славянофилска.

Според американски експерти няколко важни фактора, взети заедно, могат да обяснят възможните модели на поведение на Русия. Основно място имат следните: промяната на структурата на международната система; намаляването на руските военни способности; трансформацията на Русия от управляема към пазарна икономика; интеграцията на Русия в глобалната икономика; политическото лидерство на Русия и вътрешната политика, в която надделява борбата между Елцин и руските националисти (по-късно последвана от усилията на Владимир Путин да възстанови властта в държавата и контрола на нейния център).

В дебата сред руските управляващи кръгове, военните среди и интелектуалците, въпреки различията, надделява становището, че интересите на Русия налагат тя да се включи в евро-атлантическите структури. Тази позиция се определя като по-приемлива, отколкото пътя на изолация. Участието на Русия във всички евро-атлантически структури би донесло на държавата повече полза, отколкото „затварянето“, което може да доведе до нежелана от никого изолация от международната политика. Много важна роля в дебата за възможните направления на руската външна политика има политическата култура, разбирането в обществото и управляващите за „Изток“, „Запад“ и „Евразия“. Въпреки различията в подхода към въпроса изследователите най-често определят две или три основни концепции, които са разпространени сред руския политически, военен и интелектуален елит.

⁵ В западноевропейската и американската научна литература се разгръща широка дискусия сред политолози и международници какъв външнополитически курс ще избере Русия, не по-малко интересна от тази, която има в самата Русия. По-подробно вж. **Бояджиева**, Н. Русия, НАТО и средата на сигурност след Студената война 1989 – 1999. Част 1. София. ИК „Даниела Убенова“, 2013, с.133-135.

⁶ Вж. повече **Данилевский**, Н.Я. Россия и Европа. Москва: Книга, 1991, с.102.

Тяхното познаване дава възможност да обясним външнополитическата ориентация в първите години на съществуването на Руската федерация, нейните отношения както с държавите от НАТО, така и с тези от бившето съветско пространство – с Обществото на независимите държави (ОНД), както и с държавите от Централна и Източна Европа, които са били в орбитата на Москва и в Организацията на Варшавския договор (ОВД).

В резултат на дебата се оформят няколко концепции относно руската външнополитическа линия. Първата концепция е изработена от т.нар. „атлантисти“, за които западноевропейските страни и НАТО са „естествени партньори“ на Русия, нейни потенциални съюзници, с които тя трябва да изгради равноправен диалог. Тази линия поддържа министърът на външните работи на Руската федерация Андрей Козирев, подкрепян активно, особено в първите години, от президента Елцин. Като част от тази политика се приема и вариант, допускащ присъединяването на Русия към НАТО. По отношение на политиката към Запада и НАТО Козирев приема, че „откритостта на Русия“ към Съединените американски щати (САЩ), Запада и НАТО, е водеща, а създаването на Северноатлантическия съвет за сътрудничество показва новите тенденции в отношенията между НАТО и Русия, които според него са знак за партньорство и във военностратегическата сфера.⁷

На тази концепция се противопоставя групата, в която влизат т.нар. „реалисти“, „прагматици“, „умерени либерали“ „центристи“, „умерени националисти“, „евроазиатци“. Според тях политиката на диалог и сътрудничество с всички страни в света е приоритет за Русия и тя не бива да се ограничава само с диалог със западните държави и НАТО. Най-важният документ, в който е представена концепцията на „реалистите“, е Докладът на Съвета по външна и отбранителна политика на Руската федерация, изготвен през август 1992 г. и озаглавен „Стратегия за Русия“. Този документ е от ключово значение за изясняване на позициите на „реалистите“.⁸ Според тях дългосрочният интерес на Русия се изразява в максимално сближаване с Европейския съюз (ЕС) и като краен резултат включването в Единното европейско икономическо и политическо пространство, чийто център е ЕС. В същото време е подчертана необходимостта от запазване на „руската идентичност“ и национално-държавни интереси, като не трябва да се допуска „пълна идентификация“ на руските интереси с интересите на

⁷ **Kozyrev**, A. *Russia: A Chance for Survival*, p. 13.

⁸ Тяхното разбиране за външната политика на Русия надделява след заемането на поста министър на външните работи от Евгений Примаков през 1996 г. Като цяло той провежда политика на по-умерен курс на Русия спрямо Запада и по този начин преориентира руския външнополитически курс в полза на изразяваните от „реалистите“ и „центристите“ позиции.

общността, а Русия е заинтересована да съхрани възможностите за политическа маневра, за многополюсност на европейската политика, за ограничаване на военнополитическите функции на ЕС, а оттук се подчертава „дългосрочната заинтересованост за запазването на НАТО, за развитие на партньорските отношения с нея“.⁹

В аргументите на тази група важно място е отделено на значението на вътрешните фактори в Русия и тяхното отрицателно въздействие върху успеха на външнополитическия курс, а именно: тежкото икономическото положение и вътрешната нестабилност. Те предупреждават, че едностранният подход ще доведе Русия до пълна изолация, поради което управляващите трябва да работят за защита на руските национални интереси във всички направления и с всички държави. Според привържениците на тези възгледи външната политика се обуславя от няколко фактора, сред които най-важни са два. На първо място, това е нежеланието на Запада да участва във възраждането на Русия и на нейните международни политически позиции. На второ място, това са трудностите, свързани с излизането на западните пазари и др. Поради това, въпреки че приемат тезата за приоритетното „западно направление“, те са убедени в необходимостта от диверсификация на руската политика, като се развиват политическите и икономическите отношения с партньори в Азия, като Индия, Саудитска Арабия, Египет, Обединените арабски емирства, Израел, Иран. Такава политика според тях ще укрепи позициите на Русия в отношенията със Запада и ще допринесе за регулирането на обстановката в средноазиатските републики и в Задкавказкото. На двустранните връзки с Китай се отдава приоритетно значение, като те са поставени по значимост редом с европейското и американското направление.¹⁰

Третата основна концепция се поддържа от т.нар „консерватори“, известни и като „антизападници“. Те определят като водещо начало за Русия сътрудничеството с държавите от ОНД и от Азия. Според тях контактите със Запада и съответно с НАТО няма да донесат на Русия полза, а евентуалното включване на Русия в НАТО те разглеждат като „капитулация“. Краткото представяне тук на наложилите се три основни концепции за посоките на руската външна политика показва, че по своята същност те се явяват конкуриращи се. Непрестанните борби между привържениците на различните концепции усложняват вътрешната

⁹ Стратегия для России. Некоторые тезисы для доклада Совета по внешней и оборонной политике. – *Независимая газета*, 19 августа 1992 года. По-нататък ще се използва „Стратегия для России“.

¹⁰ Стратегия для России. Некоторые тезисы для доклада Совета по внешней и оборонной политике. – *Независимая газета*, 19 августа 1992 года.

среда, която обгражда правителството на Борис Елцин и в която неговият екип провежда външнополитическия курс на държавата.

Правителството на Борис Елцин и външнополитическите приоритети на Русия

Според Козирев „болшинството от руските политически сили иска силна, независима и просперираща Русия. От този основополагащ факт следва, че единствената политика с някакъв шанс за успех е тази, която разпознава равните права и общите изгоди от партньорството както за Русия, така и за Запада, както и статуса и значимостта на Русия като световна сила“¹¹. Концепцията на Андрей Козирев за Русия за статуса ѝ в новата международна среда и разбирането за Русия като велика сила играе много важна роля за успеха на предложения от него външнополитически курс.

Външният министър смята, че радикалните демократични и пазарно ориентирани реформи вече са започнати и тези реформи предлагат „единствената пътека към просперитет на Русия като *велика (но нормална!) евро-азиатска сила във всички нейни аспекти – европейска, азиатска, сибирска и далекоизточна (курсив мой – Н.Б.)*“¹². Именно с това убеждение през първата половина на 90-те години на ХХ век Козирев формулира основните приоритети на Русия във взаимоотношенията с държавите от Запад и с НАТО¹³.

Като анализира спецификите на международната среда, Козирев констатира, че в съвременните условия откритостта сама по себе си вече не е достатъчна и това се отнася до всички държави без изключение. Той изтъква и взаимозависимостта в света и посочва като първостепенна задача на руското правителство политическа и икономическа интеграция със Запада. За тяхната реализация държавата трябва да предприеме конкретни реформи и програма от механизми за либерализиране на икономиката.¹⁴ Като първостепенни задачи той посочва следните: присъединяването към Международния валутен фонд, Световната банка за въстановяване и развитие и Генералното споразумение за тарифите и търговията, по-активно взаимодействие с европейските банкови институции, с държавите от Г-7, Европейската общност, Организацията

¹¹ **Kozyrev**, A. “Partnership or Cold Peace?” - *Foreign Policy*, no. 99, 1995, p. 61.

¹² **Kozyrev**, A. “Russia: A Chance for Survival.” *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 2, 1992, pp. 1–16, p. 10.

¹³ Публикуването им и под формата на статия в пролетния брой на влиятелното списание „Foreign Affairs“ през 1992 г. помага разпространението им на Запад. **Kozyrev**, A., “Russia: A Chance for Survival, pp. 12 – 13.

¹⁴ **Kozyrev**, A., *Russia: A Chance*, p. 9.

за икономическо сътрудничество и развитие, регионалните банки и форуми за икономическо сътрудничество в Азия, в Тихия океан и други райони.

При провеждането на реформите според Козирев Русия трябва да се възползва максимално от „опита на другите Европейски структури, конкретно Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа, Съвета на Европа и Европейския съюз“. Според Козирев процесът на демократизация на държавата е тясно свързан с интеграцията на Русия в западните икономически структури, както и сътрудничество със западните структури за сигурност. На Организацията на обединените нации (ООН) е отделено специално внимание. Външният министър посочва ролята на Русия като правоприменик на СССР, от която произтичат не само права, но и задължения и отговорност за Русия, като отговорност да работи за заздравяването на Световната организация, за повишаването на активността на ООН във всички сфери на световната политика, включително и по въпросите относно реформата на самата ООН.

Тези възгледи на външния министър са в основата на разработените официални правителствени програми. Основно място сред тях заема „Основните положения в Концепцията за външната политика на Руската федерация“ (1992). В документа са определени характеристиките на глобалната обстановка: изчезване на дуполярната структура на международен ред в нейното глобално измерение; многовариантност на международната политика като следствие от изчезването на глобалната биполярност; възникване на регионални центросилови отношения.¹⁵ В тази обстановка Русия се обявява против използването на военна сила, като я изключва от „арсенала на световната политика“. Посочено е, че в случай на възникване на заплаха за сигурността на страната и на нейните граждани за предотвратяване на актове на агресия и други заплахи за международния мир и сигурност Русия „допуска прилагане на сила в строго съответствие с Устава на ООН и другите норми на международното право, в това число в рамките на операциите по поддръжка и налагане на мира“.

В Основните положения на Концепцията на външна политика са посочени приоритети и принципи на външната политика. Сред тях основно място се отделя на осигуряване с политически средства на сигурността на Русия във всички измерения, включително суверенитет, независимост и териториална цялост; укрепване на стабилността по

¹⁵ Основные положения Концепции внешней политики РФ 1993 г. - *Дипломатический вестник*, 1993, № 1 – 2. Спецвыпуск, с. 3 – 23. По-нататък в тази студия: „Основные положения Концепции“.

периметъра на руските граници, в разположените в близост региони и в света като цяло; защита на правата, свободите, достойнството и благосъстоянието на руснаците; формиране на принципно нови, равноправни и взаимноизгодни отношения на Русия с държавите от ОНД и другите държави от „близката чужбина“. На политиката към ОНД се гледа като на основно направление на външната политика, и документът отразява тази позиция на държавното ръководство.

По отношение на държавите от „далечната чужбина“ в документа са формулирани основните задачи на държавата,¹⁶ а именно: продължаване на стратегическия курс на партньорски и съюзнически отношения със страните от далечната чужбина, които имат най-добри резултати в решаването на задачите, които трябва да решава Русия; осигуряване за Русия на роля в световния баланс на влияние, в многостранните процеси по регулиране на световното стопанство и международните отношения, съответстващи на статуса на велика държава. В документа са формулирани също така заплахите за жизненоважните интереси на държавата, какво се разбира под „заплахи“ и кои именно са „жизненоважните интереси“ на държавата, като по този начин се подготвя основата за съдържанието и духа на документите, изработени впоследствие от правителството на Борис Елцин.

С цел намаляване на заплахите и рисковете в икономическата сфера се отделя внимание и на първостепенните задачи на външноикономическата политика по отношение на конкретни държави и тяхното осъществяване в международните икономически отношения на двустранна и на многостранна основа. За реализирането им следва да се създават благоприятни за Руската федерация условия за външноикономическа дейност с цел повишаване на конкурентоспособността на руската икономика.

Отношенията с „близката чужбина“ – основен приоритет на Русия

На мястото на границите с държавите от бившия Варшавски договор в края на 1991 г. Русия има граници със съседни, част от които се явяват току-що придобили независимост републики от бившия СССР. Това налага като първостепенна задача не само установяване на дипломатически отношения, но и урегулиране на въпросите в сферата на сигурността и във военната област. Според Андрей Козирев „Основният приоритет на Руската външна политика са отношенията с партньорите от

¹⁶ Основные положения Концепции.

Обществото на независимите държави“.¹⁷ Поне две основни причини могат да бъдат посочени тук, които обясняват защо отношенията с държавите от „близката чужбина“ са обявени за „приоритетни“. За Русия основна цел се явява преодоляването на дестабилизиращите и дезинтеграционните процеси, които протичат на територията на бившите съветски републики. Друга задача, която си поставя Русия, е осигуряване на приоритетните военни, политически и икономически интереси на страната. Основната задача на Русия в това приоритетно направление е да бъде осигурена системата за сигурност на територията постсъветското пространство.

Поради важността на политиката по отношение на ОНД, тук ще ѝ бъде отделено по-специално внимание. Организацията на независимите държави е учредена по инициатива на ръководителите на Белоруската ССР, РСФСР и Украинската ССР, които на 8 декември 1991 г. подписват Споразумение за създаване на Обществото на независимите държави, а по-късно, на 21 декември 1991 г.¹⁸ в Алма-Ата държавните ръководители на 11 бивши съюзни републики подписват Протокол към това споразумение.¹⁹ ОНД по своята същност е регионална междууправителствена организация. Нейната основна задача е да регулира отношенията между държавите, които преди това са били в състава на СССР. От самото начало обаче на учредяването на ОНД, много международни наблюдатели са скептични към него, като смятат, че тази структура има формален, декларативен характер. Поради сериозните проблеми в отделните държави, включително териториални претенции на съседите, зони на религиозни, етнически и други конфликти, то често е разглеждано предимно като международна структура, чиито членки си сътрудничат главно в икономическата и хуманитарната сфера. В практически план Русия се опитва да запълни този „вакуум на силата“ и за тази цел разширява двустранното си сътрудничество. Най-добри са контактите между Русия и Белорусия. През 1992 г. е подписан Договор за създаването на Общество на Беларусия и Русия. Създаването на единно политическо, икономическо, митническо, валутно, юридическо, хуманитарно, военно и културно пространство между двете държави

¹⁷ **Kozyrev**, A. *Russia: A Chance for Survival*, p.10.

¹⁸ Подписването на документите се извършва в Белорусия, близо до гр. Минск, в резиденцията „Беловежка Пуца“. Затова те са известни като „Беловежки споразумения“. Споразумението за създаването на ОНД, както и Протоколът към него от 21 декември 1991 г., който е подписан в Алма-Ата, са ратифицирани от всички договарящи страни. Вж. **Бояджиева**, Н., *Русия, НАТО...*, с.68 –70.

¹⁹ Това са Азербайджан, Армения, Белорусия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Русия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан, Украйна. През декември 1993 г. към ОНД се присъединява и Грузия, която излиза официално от организацията през 2009 г.

протича поетапно и завършва на 8 декември 2000 с подписването на Договор за създаване на съюзна държава.

Необходимостта да се защитава поетата от правителството линия на трайно сътрудничество със страните от ОНД е продиктувана не само от атаките срещу правителството.²⁰ Много скоро след разпадането на СССР става ясно, че държавите от ОНД няма да запазят общи въоръжени сили. За Русия това означава, че въпросът за регионалната стабилност излиза на преден план. Наред с този въпрос възниква и въпросът за закрилата на правата на етническите руснаци, които остават да живеят в съседните на Русия бивши съветски републики.

В документа са очертани приоритетните задачи, които трябва да бъдат реализирани максимално бързо, тъй като те са свързани с урегулирането на конфликтите и създаването на условия за тяхното прогнозиране. Като механизъм за осъществяване на тази задача се налага прилагането на двустранни форми на руско посредничество и миротворчески операции и многостранни механизми на ОНД. При необходимост Русия ще търси подкрепа за санкциониране на действията ѝ от ООН и регионалните междуправителствени организации, преди всичко се има предвид използването на механизмите на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) и ЕС. Като ключова задача в тази област за Русия е учредяването на Организацията Договор за колективна сигурност.²¹ Договорът за колективна сигурност е подписан на 15 май 1992 г. Страни по договора са Армения, Казахстан, Киргизия, Русия, Таджикистан и Узбекистан. През 1993 г. към договора се присъединяват Азербайджан, Грузия и Беларусия²². Въпреки постигнатите частични успехи осъществяването на задачите на Русия в това направление е затруднено поради нестабилната геополитическа обстановка на постсъветското пространство.

В стремежа си да запази влиянието си върху държавите от ОНД Русия неминуемо се сблъсква с интересите на САЩ и държавите от Европейския съюз. В източната си политика Москва се сблъсква с интересите на Турция, Иран и Китай, като косвено в тази борба за влияние са засегнати Индия и Пакистан. Причините за това са няколко.

²⁰ **Kozyrev**, A. *Russia: A Chance for Survival*, p. 12.

²¹ Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

²² Договорът е сключен със срок 5 години. Влиза в сила на 20 април 1994 г., а от 2 април 1999 г. само президентите на Армения, Беларусия, Казахстан, Киргизия, Русия и Таджикистан подписват протокол за продължаване на срока на действието му за пет години. По време на сесията в Москва е взето решение за преобразуването му в пълноценна международна организация, чийто Устав и Споразумението за правния статус са подписани в Кишинев на 7 октомври 2002 г. и влизат в сила на 18 септември 2003 г.

На първо място, това е появилият се „вакуум на сила“ в постсъветското пространство. На второ място, това е вътрешната нестабилност на държавите от постсъветското пространство. Ето защо задачите на руското правителство в това приоритетно направление се усложняват не само от критиката срещу външнополитическия курс на държавата, но и от необходимостта Русия да защити своята сигурност. В същото време, като правоприменик на СССР в Съвета за сигурност на ООН, тя „наследява“ не само престиж, но и отговорността да поеме ролята на регионална сила в тази.

Формулиране на политиката на сигурност на Русия

Посочените важни промени в геополитиката в края на 80-те и началото на 90-те години на XX век имат важни последици във военната област и влияят върху системата за регионалната и международната сигурност. В исторически план в Русия въпросът за стратегията за сигурност винаги е бил разглеждан с оглед на наличието на потенциални съюзници и противници. В периода на 60 – 80-те години на XX век те посочват два потенциални противника за СССР, а именно: „американския империализъм и страните участнички в НАТО, и китайския маоизъм“. През периода 80 – 90-те години се появява схващането за отсъствието на врагове, но военна опасност съществува от страна на регионите от „третия свят“. Руските военни среди възприемат критично тази „разхвърляна формулировка“, която според тях не позволява да се определят основните направления на изграждане на въоръжените сили и подготовката на държавата за отбрана²³.

За характеристиката на руската стратегия за сигурност от важно значение е да бъде подчертана ролята на статуса на държавата за разбирането на поведението на Русия на международната сцена. Схващането, че „статусът и сигурността са неразделни за болшинството от руския политически елит“²⁴, е присъщо на мнозина съвременни западни и руски специалисти.

Въпросът за сигурността е в центъра на руската външна политика и той в голяма степен предопределя отношенията ѝ с НАТО. От най-важно значение за Русия е спазването на договореностите в областта на стратегическите и конвенционалните оръжия и контролът върху

²³ *Красная звезда*, 30 августа 1994 г., № 198.

²⁴ **Clunan**, A. *Russia's Pursuit of Great-Power Status and Security*. - Kanet, R. (Ed.). (2019). *Routledge Handbook of Russian Security*. London: Routledge. 1st Edition, Routledge, 2019, pp. 4-6.

въоръженията.²⁵ В публичните изяви на руския външен министър често срещаме становища по посочените въпроси, докато за президента Елцин е характерна съдържаност и въздържане от конкретни изявления.

Възгледите на външния министър могат да бъдат разглеждани и като своеобразна „програма“ не само за насоките на външната политика, която впоследствие е формулирана в основните политически документи и правни актове, приети в периода след 1992 г. и представляващи концептуалната основа на външната политика на Руската федерация. Тези документи представляват своеобразна „рамка“, която очертава основните приоритети, цели и задачи на руската външна политика. Сред водещите фигури, допринесли за преосмислянето на руската външна политика, наред с Козирев, са Павел Грабев, Алексей Арбатов, Сергей Рогов и др. Те всички споделят становището, че Русия трябва да се стреми към напълно нови отношения със САЩ и другите западни страни.²⁶ Наред с документите важно значение има разработването на специален закон на Руската федерация за сигурността.

Правителството на Борис Елцин приема Закон на Руската федерация за сигурността, който е от основните актове, изграждащи рамката на външнополитическия курс на правителството и политиката в областта на отбраната и сигурността. Законът е подписан от Президента Елцин на 5 март 1992 г. Той урежда правните основи, осигуряващи сигурността на личността, обществото и държавата, определя системата на сигурност и функционирането ѝ, реда за създаване на органите за осигуряване на сигурност, ръководството на държавните органи, осигуряващи сигурността на Президента, Министерския съвет, министерства и държавни комитети, както и надзора за законност на дейността на специализираните органи за сигурност. Подробно са уредени правомощията на Съвета за сигурност на Руската федерация, председател на който се явява Президентът на страната. Съветът за сигурност на Руската федерация изготвя предложения и препоръки за президента на Руската федерация относно приемането на решение по

²⁵ Вж. Заявлението на президента Елцин за политиката на Русия в областта на ограничаването и съкращаването на въоръженията. *Известия*, 29 януари 1992 года. Също: Декларацията на президентите Буш и Елцин от Кемп-Дейвид. Кэмп-Дэвидская декларация Президента Буша и Президента Ельцина о новых отношениях. 1 февраля 1992 года. – В: Внешняя политика и безопасность современной России 1991 – 2002. Хрестоматия в четырех томах. Том четвертый. Документы, Москва, 2002, с. 442 – 443.

²⁶ Тук ще се ограничим с кратък анализ на основните документи, отнасящи се за изследвания период – от създаването на Руската федерация през декември 1991 г. до края на 1993 г.: Основни положения в Концепцията за външната политика на Руската федерация (1993), Закон за Руската федерация „За сигурността“ от 5 март 1992 г.; Основните положения на Военната доктрина на Руската федерация от 23 април 1993 г.

въпроси на вътрешната и външната политика в областта на осигуряване сигурността на личността, обществото и държавата (чл. 15)²⁷.

Въпросите на сигурността заемат важно място и в „Основните положения на Концепцията за външна политика на Руската федерация“. С разбирането, че са налице рискове, произтичащи от наличието на мощна военна инфраструктура, от една страна, и от друга страна, свързани с предизвикателствата на новосъздадената международна среда (изтъкват се регионалните конфликти и тяхното ескалиране в различни райони, опасностите, свързани с разпространението на оръжията за масово унищожаване (ОМУ) и средствата за неговата доставка), в този документ са формулирани основните задачи на Руската федерация в областта на сигурността.

На първо място е поставено осигуряването на процеса на преход на международната система за сигурност както на глобално, така и на регионално ниво, от принципите на блоковото противопоставяне на кооперативни начала. Тази задача предполага съвместни усилия на най-различни държави в подкрепа на стабилността с политически средства.

На второ място е поставена задачата да се търси постигане на съответните международни правни договорености по въпросите за ограничаване на въоръженията и разоръжаването, а така също и изграждане на взаимно разбирателство, доверие и партньорство с водещите страни в света, включително взаимодействие със западните отбранителни структури.

На трето място е поставена задачата да се приведе военният потенциал в съответствие с новите условия, като се отстрани от арсенала въоръжение, което не е продиктувано от необходимостта (междуконтинентални средства над определените количества, обикновени средства над съгласуваните по съществуващите договори и споразумения) и чието поддържане е обременяващо за икономиката и съдържа риск за случайно или несанкционирано използване.

На четвърто място, да се поддържат съхраняващите се въоръжения на нивото, достатъчно за отбраната, което да осигурява ефекта на сдържане по отношение на потенциалните заплахи както по периметъра на границите, така и в далечните задгранични области, особено като се отчита рискът от разпространение на ОМУ и средствата за тяхното снабдяване. В документа се подчертава се, че реформираният военен потенциал на Русия ще остане в обозрима перспектива важен фактор за опазване на нейните жизненоважни интереси²⁸.

²⁷ Закон РФ «О Безопасности» № 2446-1 от 5 марта 1992 года (в ред. Закона РФ от 25.12.92 № 4235-1, Указа Президента РФ от 24.12.93 № 2288).

²⁸ Основные положения Концепции внешней политики РФ 1993 г.

В Основните положения на Концепцията е посочено, че конкретните действия и мерки, както и основните направления за постигане на тези цели ще бъдат формулирани в Концепцията за национална сигурност и трябва да бъдат приложени в руслото на военната реформа в Русия, както и да бъдат съизмерими с икономическите и социалните възможности на страната. Без да се спираме тук на подробния списък на основните направления в процеса на разоръжаване, ще посочим, че отношенията с НАТО не са изведени имплицитно в отделен раздел. В отделен раздел са поставени например въпросите за взаимоотношенията със САЩ и Европа, като е направено разграничение на Западна Европа и Източна Европа и страните от Прибалтика, както и Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа; в отделен раздел са поставени задачите на Русия в областта на сигурността в Азиатско-тихоокеанския район, на Южна и Западна Азия, на Близкия изток, на Африка, на Латинска Америка, както и на ООН и други международни организации. Отделни кратки раздели са посветени на отношенията с Движението на необвързаните страни, по проблемите на правата на човека и основните свободи, религията и религиозните организации, екологичните проблеми, но няма отделен раздел или дори подраздел, който конкретно да разглежда отношенията на Русия с НАТО.

В новата архитектура на сигурност след разпадането на Организацията на Варшавския договор (ОВД) в Европа остават два центъра на мощ – Руската федерация и регионална военно-политическа организация НАТО. Руски експерти приемат, че между тях не съществуват „фундаментални разногласия“ в сферата на европейската сигурност, но различията са главно „в избора на средства и механизми в кризисни ситуации“²⁹. Ето защо някои анализатори в Русия приемат, че международната обстановка в онзи момент не позволява друго поведение освен партньорски отношения между Русия и НАТО³⁰.

Въпросът за отношенията на Русия и НАТО е сред основните теми в обществения дебат. Така например според „реалистите“ перспективата Русия да бъде член на НАТО е „безсмислена и невъзможна“, тъй като основната пречка за поемането по този път е нестабилността в Русия. В

²⁹ **Ivashov**, L. Russia-NATO: Matters of Cooperation. – *International Affairs* (Moscow), N. 6, Vol. 4, 1998, p. 111.

³⁰ По-подробно за политиката на Русия към Балканите в контекста на отношенията Русия-НАТО – **Бояджиева**, Н. Россия и НАТО: сотрудничество и безопасность на Балканах (1991-2000). – *Выстраивая добрососедство. Россия на пространствах Европы*. Под общ. Ред. Ал. А. Громько, Е. В. Ананьевой. Москва: Весь мир, 2013, стр. 102-110; **Boyadjieva**, N. Russian Security Strategy in the Balkans. – Kanet, R. (Ed.). (2019). *Routledge Handbook of Russian Security*. London: Routledge. 1st Edition, Routledge, 2019, pp. 368-372.

същото време „реалистите“ не предвиждат негативни последици от разширяването на западните структури за сигурност, конкретно това се отнася до НАТО и Западноевропейския съюз, които могат да разпространят влиянието си върху бившите държави от Варшавския договор от Централна и Източна Европа, като Русия бъде изолирана от този процес.³¹ Поради тези съображения „реалистите“ препоръчват развитие на диалог и партньорски отношения с НАТО.

Сътрудничеството между Русия и НАТО се определя от мнозина, в това число руски военни специалисти, като абсолютно необходима стъпка във външната политика на Русия. Аргументите за това становище се базират на разбирането, че „сътрудничеството с НАТО, заедно с активността в други международни организации, ще позволи на Русия да вземе активно участие в изграждането на нова система за Европейска сигурност, като издига своя международен авторитет и произвежда определена степен на влияние върху активността на НАТО, която в противен случай би могла да застраши, наред с другото, сигурността на нашата държава“³².

Отношенията на Русия с НАТО като военно-политическа организация са предмет на Военната доктрина на Руската федерация и впоследствие на различните варианти на концепцията за национална сигурност на Руската федерация, които са приети през следващите години. Теоретичният дебат продължава, но недоволството от външнополитическия курс, провеждан от правителството на Елцин, нараства. Критиките, особено сред военните среди, се засилват във връзка с позицията на правителството на първия кръг на разширяването на НАТО на Изток. В такава обстановка външният министър уточнява, че отношенията на Русия с НАТО са само един от аспектите на големия въпрос за политиката на Москва по отношение на европейската сигурност и предлага нова система за сигурност, базирана на ОССЕ. Козирев дори приема, че НАТО трябва да се подчини на тази нова организация – идея, която НАТО отхвърля веднага. Козирев призовава държавите членки на НАТО да подкрепят Русия и усилията ѝ, насочени към защита на правата на рускоговорещото население в държавите от бившия СССР, което според него „представлява съществен и сложен проблем във външната политика и дипломатията на Руската федерация“³³.

³¹ Стратегия для России.

³² **Ivashov**, L. Op. cit. p. 112.

³³ **Kozyrev**, A. Foreign Minister of the Russian Federation the New Russia and the Atlantic Alliance. – *NATO Review*, No. 1, Feb 1993, p. 3.

Вътрешната опозиция взема превес към края на 1993 г. Неодобрението на армейските офицери и Държавната дума спрямо външнополитическия курс, съчетано с несъгласието с провежданите политически и икономически реформи в страната, води до разпускането на Държавната дума през есента на 1993 г. По този начин възниква една от най-големите конституционни кризи в Русия, чиято кулминационна точка е в периода 21 септември – 4 октомври 1993 г., когато след въвеждането на извънредно положение Борис Елцин и правителството му укрепват позициите си. Поради ангажирането на президента и на държавната администрация с решаването на вътрешнополитически въпроси и усилията да бъде преодоляна политическата и конституционната криза, екипът на президента Елцин не може да провежда и начертания външнополитически курс. Събитията от пролетта и до края на 1993 г. илюстрират не само болезнената чувствителност на руското общество и руския елит към важни социални въпроси, но и дълбочината на дебата в страната относно външнополитическата стратегия на Русия.

При такава вътрешна обстановка с Указ на Президента Борис Елцин от 2 ноември 1993 г. влиза в сила Военната доктрина на Руската федерация.³⁴ Тя определя основните задачи и направления на реформиране на Въоръжените сили на Руската федерация. Основната цел е да бъде създадена по-евтина, компактна, технически оборудвана армия, която да отговаря на най-високите съвременни стандарти. Главно армията трябва да се състои от срочнослужещи, но в нея ще има и професионални войници. Предвидено е да се съкрати числеността на Въоръжените сили от 3 млн. (през 1993 г.) до 1,9 млн. души. Подчертава се, че задачата е реорганизацията на структурата на въоръжените сили да завърши към 2000 г.; към този период трябва да се премине към смесена форма на комплектуване.

Основните положения на Военната доктрина на Руската федерация са съставна част на концепцията за сигурност на Руската федерация и са документ на преходния период – периода на създаване на руската държавност, на осъществяване на демократическите реформи, формиране на нова система на международни отношения. Политиката на руското правителство в сферата на сигурността е представена от министъра на отбраната на Руската федерация Павел Граčov на срещата

³⁴ Текстът на документа, озаглавен Основните положения на военната доктрина на Руската федерация, е обсъден на заседанията на Съвета за сигурност на Руската федерация на 3 март и на 6 октомври 1993 г. Указ от 2 ноември 1993 г. № 1833 Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации. – Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993 № 45, с. 4329.

на министрите на отбраната на държавите членки на НАТО, проведена в Брюксел на 24 май 1994 г. В своето изказване той посочва, че реализацията на Основните положения на Военната доктрина се постига с осъществяване на координирани мерки от политически, икономически, правен и военен характер с участието на всички органи на държавната власт и управление, обществените обединения и граждани на Руската федерация³⁵. Те представляват официално приети в държавата възгледи за предотвратяване на войни, въоръжени конфликти, военно строителство, подготовка на страната за отбрана, организация на противодействието на заплахите на военната сигурност на държавата, използване на въоръжените сили и другите войски на Руската федерация за защита на „жизненоважните интереси“ на Руската федерация. Подчертава се, че жизненоважните интереси на Руската федерация в Основните положения не засягат с нищо сигурността на другите държави и се осигуряват в рамките на равноправни и взаимноизгодни междудържавни отношения. По този начин в документа за първи път открито се посочват главните задачи на Въоръжените сили в областта на осигуряването на сигурността на Русия. В същото време се акцентира върху разбирането на отговорността, която Русия има за осигуряването на мира и сигурността и която произтича от качеството ѝ на постоянен член на Съвета за сигурност на ООН. През следващите години те са развити в основните политически и правни документи, от които се ръководи руското правителство във външнополитическата си дейност.

След преодоляването на вътрешната криза в държавата Андрей Козирев е принуден да вземе под внимание упреците на „центристите“ и да преформулира външнополитическите акценти. Очертават се контурите на по-балансирана външна политика, както и линията за възстановяване на ролята на Русия като самостоятелен център на влияние. В края на 1993 г. новият „прочит“ на „руската идентичност“ и съответно – на ролята на Русия като велика сила, налагат и нов подход към западните институции за сигурност, който служи като средство за реализиране и защита на руските национални интереси. Като следствие Русия започва да се придържа към такава структура на европейската архитектура за сигурност, която да позволи постигането на две важни задачи за Русия: първо, утвърждаването на държавата като водещ регионален фактор в постсъветското пространство и второ, да ѝ осигури ролята на велика сила в Европа и възможности да влияе върху цялостното политическо развитие на Запад.

³⁵ Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации. – *Вестник военной информации*, 1 юня 1994 (VVI-№006).

Заклучение

Горните разсъждения позволяват да направим следните изводи. Външният фактор играе съществена роля за предприятия от правителството на Борис Елцин външнополитически курс. Най-важните направления на външнополитическа дейност се формират и в резултат на активния вътрешен дебат в държавата относно ориентацията, основните приоритети на Русия. Различните кръгове в руското общество и руския управляващ елит имат нерядко несъвместими виждания за задачите и основните направления на външната политика на държавата, което довежда нееднократно до кризи и вътрешна нестабилност в първите години на новата държава. Взemanето под внимание на посочените специфики и фактори помага да разберем и обясним възприетия от руското правителство подход към структурите за сигурност в Европа, които остават като „наследство“ от двуполусната система на международни отношения – НАТО и Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа.

Важният въпрос за ролята на Русия в новата система за сигурност е широко обсъждана в различни кръгове на управляващия политически елит и руското общество. Основните задачи във външната политика и политика на сигурност на държавата са формулирани в редица политически документи и правни актове на Руската федерация. И ако в „Основните положения на Концепцията на външната политика на Руската федерация“ са посочени приоритетите и принципите на външната политика, чието основно предназначение е да гарантират националните интереси на страната, то в „Основните положения на Военната доктрина на Руската федерация“ се предвижда активно участие на държавата в структурите за колективна сигурност. Нова постановка в сравнение с предходните документи в тази област е използването на въоръжените сили на Руската федерация за участие в мироопазващи операции. Военната доктрина играе важна роля във формулирането на външната политика на страната и това обстоятелство е намерило своето отражение в документа основно чрез формулировката за използването на военна сила като инструмент на външната политика срещу заплахи отвън.

Анализът на основните документи по въпросите на външната политика и сигурността позволява да се открият няколко важни цели пред Русия. На първо място, това е пълноправното участие на Русия като велика държава в международната политика. На второ място, отхвърляне на двойните стандарти в политиката ѝ; на трето място, създаване на такъв световен ред, който да се основава на принципите на всеобщата сигурност, зачитане на суверенитета, независимостта и териториалната

цялост на държавите при спазване на международните задължения. Основната задача на руската външнополитическа концепция и стратегия за сигурност са да бъде осигурено на държавата мястото в новата архитектура на сигурност след разпадането на двуполусния модел; ролята, която в най-висока степен съответства на нейното геополитическо значение, на нейния икономически, военен, политически, интелектуален потенциал, и външноикономически интереси в качеството ѝ на държава, постоянен член на Съвета за сигурност на ООН.

Библиография

Бояджиева, Н. Россия и НАТО: сотрудничество и безопасность на Балканах (1991-2000). – Выстраивая добрососедство. Россия на пространствах Европы. (Под общ. ред. Ал.А.Громько, Е.В.Ананьевой). Москва: Весь мир, 2013, стр.102-110

Бояджиева, Н. Русия, НАТО и средата на сигурност след Студената война 1989 – 1999. Част 1. София. ИК „Даниела Убенова“, 2013.

Георгиев, Хр. Политика на сигурност на Република България в началото на 21 век: теоретични и приложни аспекти. София: Нов Български Университет, 2011.

Данилевский, Н. Россия и Европа. Москва: Книга, 1991.

Кортунов, С. Современная внешняя политика России: стратегия избирательной вовлеченности. Москва: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2008.

Boyadjieva, N. Russian Security Strategy in the Balkans. – Kanet, R. (Ed.). (2019). Routledge Handbook of Russian Security. London: Routledge. 1st Edition, pp. 366-376

Clunan, A. Russia's Pursuit of Great-Power Status and Security. – Kanet, R. (Ed.). (2019). Routledge Handbook of Russian Security. London: Routledge. 1st Edition, 2019, pp. 3-16.

Kozyrev, A. Foreign Minister of the Russian Federation. The New Russia and the Atlantic Alliance. – NATO Review, No. 1, Feb. 1993, pp. 3 – 6.

Kozyrev, A. “Partnership or Cold Peace?” – Foreign Policy, no. 99, 1995, pp. 59–71.

Kozyrev, A. “Russia: A Chance for Survival.” Foreign Affairs, vol. 71, no. 2, 1992, pp. 1–16.

Kramer, M. The Soviet Legacy in Russian Security Policy. – Kanet, R. (Ed.). (2019). Routledge Handbook of Russian Security. London: Routledge. 1st Edition, 2019, pp.30-45.

Президент Российской Федерации. Указ от 2 ноября 1993 г. N 1833 об основных положениях военной доктрины Российской Федерации. – Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 45, с. 4329.

Закон РФ «О Безопасности» № 2446-1 от 5 марта 1992 года (в ред. Закона РФ от 25.12.92 № 4235-1, Указа Президента РФ от 24.12.93 № 2288).

Основные положения Концепции внешней политики РФ 1993 г. - Дипломатический вестник, 1993, № 1 – 2. Спецвыпуск, с. 3 – 23.

Кэмп-Дэвидская декларация Президента Буша и Президента Ельцина о новых отношениях. 1 февраля 1992 года. – Внешняя политика и безопасность современной России 1991 – 2002. Хрестоматия в четырех томах. Том четвертый. Документы, Москва, 2002, с. 442 – 443.

Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации. – Вестник военной информации, 1 июня 1994 (VVI-№006).

Независимая газета, 19 августа 1992 года.

Красная звезда, 30 августа 1994 года.

Известия, 29 января 1992 года.

Известия, 6 марта 1993 года.