

Великобритания – «Глобальная Британия»: эволюция политики в отношении России (2010–2021 гг.)

Татьяна ЕПИФАНОВА
Сергей ВОРОБЬЕВ

Основы оборонных и внешнеполитических доктринальных установок Великобритании во втором десятилетии XXI века

Необходимость выстраивания добрососедских двусторонних и многосторонних международных отношений в современном мире не вызывает сомнений. При этом внешнеполитические устремления государств напрямую зависят от внутриполитического ландшафта и конкретных национальных интересов основных международных субъектов. Не исключение в этом ряду и Великобритания, так как стратегия и тактика внешнеполитического курса Великобритании в целом, в том числе в отношении России, зависят от основных внутрипартийных предпочтений той партии, которая реализует власть в стране в данное конкретное время.

ЕПИФАНОВА Татьяна Валерьевна – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры международных отношений Дипломатической академии МИД России. *E-mail*: etyjana@rambler.ru
ВОРОБЬЕВ Сергей Владимирович – доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений Дипломатической академии МИД России. *E-mail* 352147@gmail.com

Ключевые слова: Великобритания, «Глобальная Британия», Россия, британо-российские отношения.

После успешных для английской Консервативной партии парламентских выборов 2010 г., позволивших Дэвиду Кэмерону в коалиции с либеральными демократами сформировать правительство, а затем победы на выборах в 2015 г., где консерваторы получили большинство мест в парламенте и сумели сформировать полностью консервативное правительство, выборов 2017 и 2019 гг., началась новая эпоха внешнеполитического курса страны.

Концептуальные основы внешней политики Великобритании после 2010 г. закреплены в нескольких ключевых документах, сопоставив которые можно проследить эволюцию внешнеполитической доктрины государства по вопросу отношений с Российской Федерацией, что нашло важное отражение в официальных речах глав внешнеполитических ведомств королевства.

В этот период коалиционные и консервативные правительства обнаруживали оборонные и внешнеполитические доктрины.

В 2010 г. увидело свет «Обеспечение безопасности Великобритании в эпоху неопределённости. Обзор стратегической обороны и безопасности» [1].

В 2015 г. вышла Стратегия национальной безопасности и Стратегический обзор обороны и безопасности 2015 года [2].

И, наконец, в марте 2021 г. появилась «Глобальная Британия в эпоху конкуренции. Комплексный обзор безопасности, обороны, развития и внешней политики» [3]. Последний документ, как сказано на сайте правительства, отражает видение им места Соединённого Королевства в мире.

Важным документом представляется также «Оборона в эпоху конкуренции», появившаяся через пару недель после Комплексного обзора тоже в марте 2021 г. [4].

Уже по названиям перечисленных документов можно заметить, что за десять с небольшим лет Соединённое Королевство из Великой Британии 2010 г. трансформировалось в «Глобальную Британию» 2021 г.

Концепция Great Britain – Global Britain

Концепция «Глобальная Британия» во внешнеполитической доктрине государства окончательно сложилась после проведения референдума о брексите. Ещё будучи на посту министра иностранных дел в прави-

¹ Securing Britain in an Age of Uncertainty. The Strategic Defence and Security Review // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-defence-and-security-review-securing-britain-in-an-age-of-uncertainty>

² National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>

³ Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>

⁴ Defence in a Competitive Age // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/publications/defence-in-a-competitive-age>

тельстве Терезы Мэй, Борис Джонсон 2 декабря 2016 г. представил доклад «Глобальная Британия. Внешняя политика Соединённого Королевства в эпоху брексита» [5]. 17 марта 2021 г., сразу же после публикации Комплексного обзора, глава внешнеполитического ведомства Доменик Рааб произнёс речь с изложением концепции «Глобальная Британия» (Аспен, США) [6].

В целом концепция «Глобальная Британия» нацелена на достижение позиций глобального игрока, лидера мировой политической арены [7]. Попытка формулировки особой роли государства, предпринятая в рамках концепции «Глобальная Британия», оценивается специалистами как не совсем адекватная реальным возможностям страны. Она призвана компенсировать отсутствие полноценной международной стратегии [8, с. 148]. Схожее с мнением российских исследователей суждение было высказано одним из ведущих британских политологов после публикации Комплексного обзора. Несмотря на его позитивную оценку в целом, выдвигается тезис о том, что по всем показателям и роли в мире Великобритания является «средней державой с особыми характеристиками» и ей следует проводить соответствующую внешнюю политику в условиях, когда значи-

мость «средних» держав в мире неуклонно возрастает [9].

В рамках новой глобалистской политики Соединённого Королевства, проводимой консервативными правительствами, отношения Великобритании с Россией неуклонно ухудшаются. Конкретная внешнеполитическая динамика этого представляется вполне исследованным вопросом [8, с. 136–146].

В Обзоре стратегической обороны и безопасности (2010 г.) Россия упоминается в связи с политикой энергетической безопасности. Правительство Британии планировало придать большее значение энергетике во внешней политике и для этого изменить приоритеты двусторонних дипломатических отношений, уделив более пристальное внимание ключевым государствам-поставщикам. Кроме того, планировалось усилить поддержку британским компаниям, работающим за рубежом, чтобы повысить доступность поставок энергоресурсов и воспользоваться возможностями для бизнеса. При этом подчёркивалась необходимость работать с государствами и группами стран, которые используют больше всего энергетических ресурсов: США, Китаем, Индией, Россией и ЕС, в поддержку действий, направленных на сокращение их спроса на нефть и газ [1].

⁵ Global Britain: UK Foreign Policy in the Era of Brexit // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/beyond-brexit-a-global-britain>

⁶ Рааб Д. Глобальная Британия в эпоху конкуренции // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/a-force-for-good-in-a-competitive-age-foreign-secretary-speech-at-the-aspens-security-conference>

⁷ Годованюк К. А. Саммит Содружества Наций и новая внешнеполитическая стратегия Британии // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. № 2. С. 40–41.

⁸ Годованюк К. А. «Глобальная Британия» в преддверии брекзита. М.: Институт Европы РАН, 2020.

⁹ Chalmers M. The Integrated Review: The UK as a Reluctant Middle Power? Royal United Services Institute for Defence and Security Studies // URL: https://static.rusi.org/rusi_pub_281_chalmers_final_web_version_0_0.pdf

В рамках двустороннего сотрудничества Соединённое Королевство намеревалось развивать политический диалог и диалог по вопросам безопасности с Китаем, с Россией и с такими быстрорастущими экономиками, как Бразилия и Индонезия [1, 5.8].

Таким образом, во внешнеполитической оборонной доктрине Великобритании 2010 г. закреплено желание вести с Россией конструктивный диалог и сотрудничество по проблемам энергетики и связанного с ней бизнеса, а также по вопросам безопасности.

От доктринальных установок к оценке «поведения русских»

Совсем иной подход к отношениям с Российской Федерацией зафиксирован в доктрине 2015 г. После украинского кризиса Стратегия национальной безопасности уделяет пристальное внимание России, озаглавив один из разделов «Поведение русских» [2, 3.19–3.22]. В нём отмечается, что с 2010 г. «Россия стала более агрессивной, авторитарной, националистической, всё больше определяя себя в оппозиции Западу. Незаконная аннексия Крыма в 2014 г. и продолжающаяся поддержка сепаратистов на востоке Украины путём использования отрицательной гибридной тактики и манипулирования СМИ продемонстрировали готовность России подрывать более широкие международные стандарты сотрудничества в целях обеспечения своих предполагаемых интересов» [2, 3.19].

Обеспокоенность Великобритании вызывает российская программа крупных инвестиций в модернизацию вооружённых сил, включая ядерные, а также усиление ядерных учений и риторика с угрозой размещения ядерных сил в Калининграде и Крыму [2, 3.20].

Хотя поведение России в Лондоне названо труднопредсказуемым, но

британцам кажется маловероятной возможность её агрессивных действий против НАТО [2, 3.20]. В ответ на потенциальную российскую «угрозу» подчёркивается приверженность обязательствам НАТО, вклад в создание Совместной оперативной группы высокой готовности и миссии НАТО по охране воздушного пространства в странах Балтии [2, 3.20; 5.27].

В качестве отдельной заслуги Лондона подчёркивается, что именно по инициативе Великобритании Евросоюз ввёл санкции, направленные на изменение поведения России [2, 3.20]. В Стратегии национальной безопасности отмечена роль Германии, которая помогла возглавить европейский ответ на действия России на Украине [2, 5.37] и вклад ЕС, использовавшего свои возможности «для укрепления безопасности и реагирования на угрозы, которые могут дополнять возможности НАТО», в том числе санкции, введённые в отношении России [2, 5.41].

Великобритания говорит о своём намерении прикладывать усилия в НАТО, ЕС и ООН, чтобы привлечь Россию к ответственности за свои действия. Стратегия национальной безопасности предписывает сохра-

нение давления санкций на Россию для выполнения обязательств, взятых ею на Минском саммите, в связи с событиями в Крыму [2, 5.45].

Примером двоякого отношения к Российской Федерации является упоминание в разделе «Международный порядок, основанный на правилах» достижений в этой области:

– работа группы ЕЗ + 3 (Великобритания, Франция, Германия, США, Китай и Россия) и ЕС по заключению Совместного всеобъемлющего плана действий с Ираном. И в этом же абзаце Россия уже названа примером того, как «некоторые могущественные государства» нарушают международные нормы, имея в виду, по их мнению, незаконную аннексию Крыма [2, 3.35].

В области энергетической безопасности данный документ указывает на дальнейшие шаги для защиты Великобритании от рыночной неопределённости, вызванной в том числе «действиями России в Восточном Европе». Поэтому сказано, что Соединённое Королевство будет «работать с ЕС над формированием единого энергетического рынка, помогая снизить энергетическую зависимость ЕС от России» [2, 4.142].

В сфере глобальной экономики действия России на Украине расцениваются как негативно влияющие на глобальные рынки и перспективы регионального роста [2, 3.41].

В области национального суверенитета говорится: «В настоящее время непосредственной прямой военной угрозы основной части Великобритании не существует. Но всё чаще наши ответы проверяются са-

молётами, в том числе российскими самолётами, вблизи нашего воздушного пространства, и усиливается морская активность вблизи наших территориальных вод. Королевские военно-воздушные силы защищают наше воздушное пространство и в любое время готовы перехватить самолёты-нарушители. Королевский военно-морской флот защищает наши воды и сдерживает террористическую и преступную деятельность». Из сказанного следует вывод о необходимости инвестиций «в морские патрульные самолёты для значительного улучшения способности обеспечения безопасности на море» [2, 4.14].

Вместе с этим Стратегия национальной безопасности 2015 года констатирует, что Великобритания хочет сохранить открытой возможность сотрудничества с Россией по вопросам глобальной безопасности, включая международные усилия по борьбе с угрозой ИГИЛ*, опираясь на успешное сотрудничество, которое было на переговорах по ядерной программе Ирана [2, 5.46]. Также Соединённое Королевство намерено усиливать роль ОБСЕ на Украине и поддерживать её работу по контролю над обычными вооружениями, меры укрепления доверия и безопасности, а также демократии и прав человека со всеми 56 государствами-участниками, включая Россию [2, 5.46]. Согласно документу предполагалось также расширение дипломатических связей с Россией [2, 5.5].

В целом, оценивая внешнеполитическую политику Великобрита-

* ИГИЛ – террористическая организация, деятельность которой законодательно запрещена на территории Российской Федерации.

нии по отношению к России, в Стратегии национальной безопасности 2015 года следует отметить резко негативное отношение к Российской Федерации, действия которой, по мнению британского руководства, нарушают международные правила и негативно влияют на энергетическую безопасность, глобальный экономический рынок, угрожают национальному суверенитету Соединённого Королевства, которое является «одним из лидеров сдерживания России».

При сопоставлении с доктриной 2010 г. заметно, что о двустороннем сотрудничестве по вопросам безопасности речь уже не ведётся, но предполагается взаимодействие в многосторонних форматах и организациях. В области энергетической безопасности приоритеты тоже изменились с намерения сотрудничества и развития бизнеса в энергетической сфере в 2010 г. на защиту единого энергетического рынка ЕС от российской энергозависимости в 2015 г.

Наконец, в марте 2021 г. правительство Б. Джонсона представило два документа, содержащих внешнеполитическую доктрину Соединённого Королевства. Первым из них был Комплексный обзор, в котором отношение к Российской Федерации однозначно: Россия – оппортунистическое государство, системный конкурент, дестабилизирующий ситуацию в Евро-Атлантическом регионе и представляющий самую острую угрозу безопасности Соединённого Королевства.

Рассмотрим подробнее, из чего складывается подобная позиция.

Одной из четырёх стратегических целей внешнеполитической

доктрины безопасности «Глобальной Британии» (или, как сказано в Комплексном обзоре, «европейской страны с глобальными интересами») является укрепление безопасности и обороны внутри страны и за рубежом. НАТО останется основой коллективной безопасности в домашнем регионе Евро-Атлантики, где Россия – самая острая угроза безопасности Соединённого Королевства [3, 32. iii (p. 18)]. Роль же Великобритании – быть ведущим европейским союзником НАТО, работая над сдерживанием ядерных, обычных и гибридных угроз безопасности, особенно со стороны России [3, ii (p. 20); 3.1.2.14 (p. 71)]. Для этого страна будет наращивать военную мощь и финансировать инициативы по разоблачению угрозы дезинформации и поддержке независимых СМИ, особенно в ближнем зарубежье России [3, 3.1.3 (p. 75)]. На протяжении второго десятилетия XXI в., как сказано в Комплексном обзоре, Россия останется самой острой прямой угрозой для Великобритании [3, p. 26].

«Оппортунистические государства будут всё чаще стремиться к стратегическим преимуществам, эксплуатируя и подрывая демократические системы и открытую экономику. Россия будет более активна в более широком европейском соседстве, а Иран и Северная Корея будут продолжать дестабилизировать свои регионы. Значительное влияние военной модернизации Китая и растущей международной самоуверенности в рамках Индо-Тихоокеанского региона и за его пределами будут представлять всё больший риск для интересов Великобритании» [3, p. 29].

Перечень наиболее опасных государств встречается в Комплексном

обзоре несколько раз в разных контекстах: «Конкуренция великих держав и оппортунизм таких государств, как Россия, Иран и Северная Корея, является ключевым фактором ухудшения обстановки в области безопасности и ослабления международного порядка» [3, 3.1; 9 (р.70)]. Или: «Мы должны противостоять растущим угрозам со стороны таких государств, как Иран, Россия и Северная Корея» [3, 3.3.3; 27 (р.85)].

В комплексном обзоре Россия также названа системным конкурентом в области «мягкой силы»: «Бросающие вызов ценностям открытого и демократического общества системные конкуренты Россия и Китай всё чаще делают это с помощью культуры, вкладывают значительные средства в глобальную культурную проекцию власти и информационные операции» [3, р. 49].

Комплексный обзор закрепляет тактику выстраивания (точнее – невыстраивания) отношений с Российской Федерацией: «Великобритания уважает народ, культуру и историю России. Однако до тех пор, пока отношения с его правительством не улучшатся, мы будем активно сдерживать и защищаться от всего спектра угроз, исходящих от России... Мы будем соблюдать международные правила и нормы и будем придерживаться позиции, что Россия должна отвечать за их нарушения, работая с нашими международными партнёрами, как мы это сделали после нападения в Солсбери» [3, р. 60]. Видимо, британское правительство полагает, что двусторонние отношения могут улучшаться сами собой или в процессе работы Британии с её международными партнёрами по привлечению России к ответственно-

ности. Вероятнее всего, Лондон не намерен улучшать двусторонние отношения с Россией, что и продемонстрировал инцидент в Солсбери.

Таким образом, в Комплексном обзоре отсутствует комплексный и конструктивный подход к отношениям с Россией, присутствовавший ещё в доктрине 2015 г. Отныне и на все 20-е годы XXI в. Российская Федерация объявлена для Великобритании «самой острой угрозой» национальной безопасности, т. е. потенциальным врагом, которому необходимо противодействовать всеми способами. Главным направлением противодействия британское правительство считает наращивание военного потенциала страны и активизацию НАТО в противостоянии России.

Военная доктрина «Глобальная Британия» изложена в «Обороне в эпоху конкуренции». Документ содержит оценку военного потенциала Российской Федерации и меры, которые будут предприниматься «Глобальной Британией» самостоятельно и в союзничестве с членами НАТО.

Как сказано в документе, «Россия продолжает представлять наибольшую ядерную, обычную военную и субпороговую угрозу европейской безопасности. Модернизация российских вооружённых сил, способность интегрировать всю государственную деятельность и склонность к риску делают Россию непредсказуемым действующим лицом» [4, 1.4].

Что касается оценки военной мощи России, то в оборонной стратегии отмечены российские подводные и глубоководные технологии, которые могут угрожать подводным кабелям, а также торпеды, способные доставлять ядерный боезаряд к

прибрежным целям [4, 2.3]. Сказано, что Россия обладает способностью наносить высокоточные удары на дальние расстояния и лишать Великобританию и её союзников свободы действий с помощью высокоэффективной интегрированной системы противоздушной обороны. Таким образом, Россия может представлять значительную угрозу для Великобритании поддерживать силы и защищать интересы в Европе, Восточном Средиземноморье и на Ближнем Востоке [4, 2.4].

Также серьёзную озабоченность британского правительства в оборонной сфере вызывает «растущая готовность к применению химического или биологического оружия, в том числе на британской земле и за пределами конфликтных ситуаций, так как Северная Корея и Россия использовали химические вещества в течение последних четырёх лет» [4, 2.5].

В военной стратегии обозначена позиция о приоритетной роли Североатлантического альянса в обеспечении безопасности европейских государств и собственно Великобритании. Как «с политической, так и с военной точки зрения НАТО должна реагировать на ослабление архитектуры контроля над вооружениями, глобальное распространение передовых вооружений и возросшую угрозу ядерного принуждения со стороны наших противников, особенно России» [4, 5.5].

Британская оборонная стратегия даёт оценку событиям последних лет на Украине. Согласно документу Украина понесла значительные территориальные потери в результате «российской агрессии», поэтому вместе с союзниками по НАТО Британия поможет сформулировать устой-

чивость Украины к продолжающейся агрессивной тактике, обычной и субпороговой, используемой её соседом. Миссия Британии и НАТО состоит в наращивании потенциала, который включает в себя как наземную, так и морскую подготовку вооружённых сил Украины, что будет способствовать их развитию и взаимодействию с НАТО [2, 5.14].

В Военной доктрине отмечено, что Турция является важнейшим союзником НАТО и ей предстоит сыграть важную роль во многих аспектах более широкой региональной безопасности, связанной с военными интервенциями России в Средиземноморском и Черноморском регионах [4, 5.15].

Таким образом, в Военной доктрине Соединённого Королевства 2021 г. Российская Федерация названа военным противником, противодействовать которому необходимо не только посредством повышения военной мощи Великобритании и НАТО, но и через укрепление подготовки наземных и морских вооружённых сил Украины, а также используя союзничество с Турцией.

Закреплённое во внешнеполитической и военной доктринах Великобритании 2021 г. отношение к Российской Федерации отражено в выступлениях глав внешнеполитического ведомства. 2 декабря 2016 г., впервые характеризуя концепцию «Глобальная Британия», Б. Джонсон заявил: «Великобритания настаивает на решимости ввести санкции против России за оккупацию Крыма и участие в войне против Восточной Украины. Именно Великобритания была самой твёрдой в осуждении участия России в разрушении Алеппо. По всем

этим причинам мы не можем нормализовать отношения с Россией или вернуться к “обычному бизнесу” [5]. Тем не менее Б. Джонсон отметил: «Британия готова быть жёсткой с Россией. Но это не значит, что говорить и вступать в контакт неправильно» [5].

Через четыре с половиной года, 17 марта 2021 г., после закрепления

концепции в доктрине государства Д. Рааб констатирует: «Мы будем и дальше противостоять откровенно хищнической беспринципности таких государств, как Россия, Иран, Северная Корея и ряд других» [6] – уже без оговорки о необходимости вести диалог.

Анализ эволюции внешней политики Великобритании с учётом концепции «Глобальная Британия» показывает, что с 2010 г. произошла значительная трансформация отношения Соединённого Королевства к Российской Федерации. Она связана прежде всего с внешнеполитическим курсом правительства консерваторов, выразившимся в не вполне адекватной политической реальности концепции «Глобальная Британия», претендующей на ведущие роли в мировом сообществе.

От политики двустороннего сотрудничества и бизнеса с Россией «европейская страна с глобальными интересами» прошла путь до открытой конфронтации и противостояния.

Нежелание вести диалог или вступать в какие-либо контакты с Россией, позиционирование её в качестве противника и «самой острой угрозы» в Евро-Атлантическом регионе, отражённые во внешнеполитической и военной доктринах 2021 г., не дают оснований даже для очень осторожного оптимизма в развитии британо-российских отношений.

Библиография • References

- Годованюк К. А. «Глобальная Британия» в преддверии брекзита. М.: Институт Европы РАН, 2020. – 160 с.
 [Godovanyuk K. A. «Global'naya Britaniya» v preddverii brekzita. M.: Institut Evropy RAN, 2020. – 160 s.]
- Годованюк К. А. Саммит Содружества Наций и новая внешнеполитическая стратегия Британии // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. № 2. С. 35–42.
 [Godovanyuk K. A. Sammit Sodruzhestva Nacij i novaya vneshnepoliticheskaya strategiya Britanii // Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN. 2018. № 2. S. 35–42]
- Рааб Д. Глобальная Британия в эпоху конкуренции // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/a-force-for-good-in-a-competitive-age-foreign-secretary-speech-at-the-aspen-security-conference.ru>
- [Raab D. Global'naya Britaniya v epohu konkurencii // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/a-force-for-good-in-a-competitive-age-foreign-secretary-speech-at-the-aspen-security-conference.ru>]
- Chalmers M. The Integrated Review: The UK as a Reluctant Middle Power? Royal United Services Institute for Defence and Security Studies // URL: https://static.rusi.org/rusi_pub_281_chalmers_final_web_version_0_0.pdf

Defence in a Competitive Age // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/publications/defence-in-a-competitive-age>

Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>

Global Britain: UK Foreign Policy in the Era of Brexit // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/beyond-brexit-a-global-britain>

National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>

Securing Britain in an Age of Uncertainty. The Strategic Defence and Security Review // Government of the United Kingdom // URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-defence-and-security-review-securing-britain-in-an-age-of-uncertainty>

Статья поступила в редакцию 18 января 2022 г.