

УДК 327(470)
ББК 66.4(2Рос)
И20

Иванов, Игорь Сергеевич.
И20 Европейский вектор внешней политики современной России /
Игорь Иванов. — Москва : Издательство «Э», 2018. — 424 с. — (Со-
временная политика).

ISBN 978-5-04-090967-4

В сборнике представлены статьи Игоря Сергеевича Иванова, члена-корреспондента РАН, президента Российского совета по международным делам (РСМД), министра иностранных дел России (1998–2004), секретаря Совета Безопасности Российской Федерации (2004–2007), посвященные отношениям России и Европы в 2012–2016 гг. в контексте вопросов безопасности и выстраивания политического диалога между сторонами. Отдельного внимания заслуживает первый раздел, где автор раскрывает основные направления эволюции российско-европейских отношений и причины текущего кризиса. Материалы дополнены подборкой официальных документов по проблематике сборника.

Издание будет полезно экспертам, госслужащим, журналистам и всем, кто интересуется актуальными международными отношениями.

УДК 327(470)
ББК 66.4(2Рос)

ISBN 978-5-04-090967-4

© Составление. НП РСМД, 2018
© Иванов И. С., 2018
© Оформление. ООО «Издательство «Э», 2018

Все права защищены. Книга или любая ее часть не может быть скопирована, воспроизведена в электронной или механической форме, в виде фотокопии, записи в память ЭВМ, репродукции или каким-либо иным способом, а также использована в любой информационной системе без получения разрешения от издателя. Копирование, воспроизведение и иное использование книги или ее части без согласия издателя является незаконным и влечет уголовную, административную и гражданскую ответственность.

Научно-популярное издание

СОВРЕМЕННАЯ ПОЛИТИКА

Иванов Игорь Сергеевич

ЕВРОПЕЙСКИЙ ВЕКТОР ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Директор редакции *Е. О. Кальёв*
Шеф-редактор *И. А. Воеводин*
Редакторы *Т. А. Махмутов, Д. М. Хаспекова*
Выпускающий редактор *П. А. Тотоева*
Дизайн *Е. С. Чимирис*
Художественный редактор *А. С. Шуклин*
Верстка *В. В. Пучков*
Корректоры *М. А. Гурова, В. А. Арстанова*

В коллаже на обложке использована иллюстрация:
FastMotion / Shutterstock.com
Используется по лицензии от Shutterstock.com

ООО «Издательство «Э»

123308, Москва, ул. Зорге, д. 1. Тел.: 8 (495) 411-68-86.

Өндіруші: «Э» АҚБ Баспасы, 123308, Мәскеу, Ресей, Зорге көшесі, 1 үй.

Тел.: 8 (495) 411-68-86.

Тауар белгісі: «Э»

Қазақстан Республикасында дистрибьютор және өнім бойынша арыз-талаптарды қабылдаушының
өкілі «РДЦ-Алматы» ЖШС, Алматы қ., Домбровский көш., 3-а», литер Б, офис 1.

Тел.: 8 (727) 251-59-89/90/91/92, факс: 8 (727) 251-58-12 вн. 107.

Өнімнің жарамдылық мерзімі шектелмеген. Сертификация туралы ақпарат сайтта Өндіруші «Э»

Оптовая торговля книгами Издательства «Э»:

142700, Московская обл., Ленинский р-н, г. Видное,

Белокаменное ш., д. 1, многоканальный тел.: 411-50-74.

**По вопросам приобретения книг Издательства «Э» зарубежными оптовыми
покупателями обращаться в отдел зарубежных продаж**
*International Sales: International wholesale customers should contact
Foreign Sales Department for their orders.*

**По вопросам заказа книг корпоративным клиентам,
в том числе в специальном оформлении, обращаться по тел.:**
+7 (495) 411-68-59, доб. 2261.

**Оптовая торговля бумажно-беловыми
и канцелярскими товарами для школы и офиса:**

142702, Московская обл., Ленинский р-н, г. Видное-2,

Белокаменное ш., д. 1, а/я 5. Тел./факс: +7 (495) 745-28-87 (многоканальный).

Сведения о подтверждении соответствия издания согласно законодательству РФ
о техническом регулировании можно получить на сайте Издательства «Э»

Өндірген мемлекет: Ресей
Сертификация қарастырылмаған

Подписано в печать 13.11.2017. Формат 70x100¹/₁₆.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 34,35.

Тираж экз. Заказ



ISBN 978-5-04-090967-4



9 785040 909674 >



В электронном виде книги издательства вы можете
купить на www.litres.ru

ЛитРес:
один клик до книги



СОДЕРЖАНИЕ

От автора.	6
I. Непростой выбор	11
Этапы становления внешнеполитического курса современной России.	13
Россия и Европа: новые реалии.	20
II. Взгляд в будущее (избранные статьи)	33
2011 год	35
Какая дипломатия нужна России в XXI веке?	35
Неделимость безопасности в глобальном мире	45
2012 год	54
Россия и Европа – возможен ли прорыв в отношениях?	54
И Россия, и ЕС останутся в проигрыше, если не будут работать сообща	65
Европейские перспективы России	70
2013 год	73
Непредсказуемость рождает недоверие в отношениях РФ и ЕС	73
Реконструкция евроатлантической безопасности	79
К новой системе евроатлантической безопасности	82
«Необходимо строить Большую Европу».	86
2014 год	90
ОБСЕ нужна Европе так же, как и 40 лет назад	90
Украина не должна стать новой Берлинской стеной	97
Украинский кризис в системе международных отношений	99
А об Украине подумали?!	103
Опасность возникновения новой холодной войны	105
2015 год	108
Перезагрузка безопасности для Евроатлантического региона	108
Большая Европа вместо холодной войны.	111
Непростые уроки кризиса в отношениях между Россией и ЕС	116

■ Содержание

Закат Большой Европы	120
«Франция – Россия – Европа: раскол или примирение?»	125
Россия и Европа: к новым правилам	129
2016 год	133
Как обеспечить национальную безопасность в XXI веке?	133
Миграционный вызов требует глобального ответа	136
Российская Федерация и Евросоюз: услышать друг друга	140
Россия и Европа: вместе или врозь?	144
Россия — ЕС: вызовы взаимозависимости и формирование новой повестки	148
III. Документы	155
1. <i>Основополагающие документы внешней политики России</i>	<i>157</i>
Военная доктрина Российской Федерации (2014 г.)	157
Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (2015 г.)	179
Концепция внешней политики Российской Федерации (2016 г.)	212
2. <i>Основные документы общеевропейского процесса</i>	<i>241</i>
Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт (1975 г.) (избранное)	241
Парижская хартия для новой Европы (1990 г.)	255
Хартия европейской безопасности (1999 г.)	271
3. <i>Документы, регулирующие отношения Россия–ЕС</i>	<i>289</i>
Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (1994 г.)	289
Заключение N 193 Парламентской Ассамблеи Совета Европы по заявке России на вступление в Совет Европы (1996 г.)	295
О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы (1996 г.)	301
Совместное заявление о расширении ЕС и отношениях Россия–ЕС (2004 г.)	302
«Дорожная карта» по общему экономическому пространству (2005 г.)	307

«Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия (2005 г.)	323
«Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности (2005 г.).	336
«Дорожная карта» по общему пространству науки и образования, включая культурные аспекты (2005 г.)	345
Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза (2006 г.)	351
Совместное заявление саммита Россия–ЕС по «Партнерству для модернизации» (2010 г.)	364
Дорожная карта энергетического сотрудничества России и ЕС до 2050 г. (2013 г.)	366
4. <i>Документы, регулирующие отношения Россия–НАТО</i>	406
Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора (1997 г.)	406
Отношения Россия–НАТО: Новое качество (2002 г.)	417
Совместное заявление Совета Россия–НАТО на заседании Совета Россия–НАТО в Лиссабоне (2010 г.)	421

ОТ АВТОРА

Пятнадцать лет назад, находясь на посту министра иностранных дел России, я опубликовал книгу «Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны»¹. В предисловии к английскому изданию книги выдающийся американский политик и дипломат Генри Киссинджер писал: «Необычно откровенно для действующего государственного лица... Министр иностранных дел Игорь Иванов представляет полезную и интересную оценку принципиальных задач российской внешней политики в начале двадцать первого столетия».

Действительно, в мировой дипломатической практике министры, как правило, пишут подобные книги уже после того, как они покинули свой официальный пост. Жанр политических мемуаров был популярен во все времена: ведь рассуждать о прошлом и проще, и менее рискованно, чем давать оценки происходящему и говорить о будущем.

Почему я все же пошел на этот риск пятнадцать лет назад? Во многом меня убедили в этом мои коллеги. Дело в том, что, несмотря на то, что 28 июня 2000 г. Президент России В. Путин подписал Концепцию внешней политики России, в которой содержались не только новаторские подходы к внешней политике России в целом, но и четко были сформулированы ее приоритеты, этот документ так и не стал «достоянием масс».

И в России, и особенно за рубежом продолжались дискуссии относительно целей нашей внешней политики, подчас делались недобросовестные спекуляции на ее счет, нередкими были и случаи умышленного искажения действий страны на международной арене.

Если бы на тот момент у нас в руках был такой мощный инструмент, как неправительственные общественные организации, профессиональные объединения, разнообразные фонды, располагающие всеми необходимыми возможностями для работы с общественным мнением внутри страны и на международной арене, то мы, конечно, скорее всего, обратились бы к их услугам. Но такие организации тогда только зарождались, а действовать надо было быстро и решительно.

Вот так родилась идея, опираясь на документы и факты, написать книгу, чтобы попытаться ответить на многие из тех вопросов, которые на тот момент находились в центре общественного внимания.

¹ Иванов И. С. Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны / И. С. Иванов. М.: Олма-Пресс, 2001. 381 с.

Считаю, что свою задачу эта книга тогда выполнила. Она разошлась большим тиражом, была переведена на многие языки (английский, испанский, китайский, японский, др.), стала использоваться как учебное пособие в наших университетах и за рубежом.

Пишу об этом так подробно, потому что у меня складывается впечатление, что нынешняя ситуация вокруг внешней политики России в чем-то схожа с той, которая складывалась в начале XXI в. Публикуются официальные концепции и стратегии, делаются многочисленные политические заявления, но в силу разных причин они далеко не всегда доходят до «слушателей», не снимают те вопросы, которые постоянно возникают вокруг актуальных проблем международной жизни и внешней политики России. Старые стереотипы, мифы и предрассудки оказались на редкость живучими, возрождаясь снова и снова на каждом новом витке исторического развития. Накал ведущихся дискуссий вызывает в памяти самые острые периоды холодной войны.

Одной из таких дискуссионных тем являются отношения России и Европы. Тема эта не нова, ее с полным основанием можно отнести к разряду «вечных» тем — и у нас, и на Западе. Но, конечно, сегодня эта тема звучит по-новому, в контексте быстро меняющихся реальностей XXI в.

Я уже не раз писал, что считаю бесконечные дискуссии относительно того, кто мы и куда нам направлять свои усилия: на Запад или на Восток, в современном все более глобализирующемся мире не только бессмысленными, но и контрпродуктивными. Эти схоластические обсуждения лишь отвлекают внимание от реальных, насущных проблем нашей внешней политики, которые заслуживают куда большего внимания. Кстати, в Концепции внешней политики России, одобренной Президентом России В. Путиным, было четко сформулировано, что интересам нашей страны отвечает именно многовекторная внешняя политика.

Европейское направление в российской внешней политике было и остается одним из центральных, и не случайно, что именно оно оказалось предметом ожесточенных академических споров и политических баталий. Особенности взаимодействия России и ее европейских соседей в большей степени, чем какое-либо другое региональное измерение ее внешней политики, отражают фундаментальные вопросы о роли нашей страны в мировой политике XXI в., о сильных и слабых сторонах российской государственности, о доминирующих тенденциях мирового развития в целом.

Предлагаемая вниманию читателей книга состоит из трех разделов. В первом из них я ставил своей целью максимально объективно показать, в каких условиях, на каких основах и с какими ожиданиями строились наши отношения с Европой после распада Советского Союза. Несмотря на целый ряд очень серьезных разногласий с Европой (агрессия НАТО на Балканах,

■ От автора

расширение НАТО, организация «цветных революций» в соседних по отношению к России странах и т.д.), в Москве исходили из того, что конструктивное развитие отношений, выстраивание новых механизмов сотрудничества на каком-то этапе в будущем позволит минимизировать разногласия и создать основу для формирования единого европейского пространства в различных областях.

Что-то удалось сделать на этом направлении, а что-то — нет. Что-то вызывает глубокое удовлетворение, а что-то — не менее глубокое разочарование. Хочу, однако, возразить многочисленным критикам, которые сегодня обвиняют российскую внешнюю политику того времени в наивности, романтизме и чрезмерной доверчивости. Будучи министром иностранных дел, а затем секретарем Совета Безопасности России, я хорошо помню, в каком крайне тяжелом положении находилась наша страна еще пятнадцать — двадцать лет назад, об объективных ограничениях, с которыми нашим политикам и дипломатам приходилось, так или иначе, считаться. Во многих случаях нашей внешней политике удавалось добиваться максимума результатов при минимуме доступных нам ресурсов.

Во втором разделе книги собраны некоторые мои размышления последних лет о том, как дальше строить отношения между Россией и Европой. Здесь, излагая личную точку зрения, я пытаюсь провести две главные мысли. Первая сводится к тому, что реальной, полноценной альтернативы отношениям с Европой у России нет и не будет. Это касается и политики, и экономики, и научно-технической сферы, и образования, и многих других областей. Если это так, то вторая мысль логично вытекает из первой: надо срочно остановить враждебную риторику и начать серьезный диалог о будущем наших отношений. Четверть века после окончания холодной войны должны были научить нас реально смотреть на вещи и не подменять долгосрочные национальные интересы конъюнктурными «шараханьями».

В третьем разделе дается подборка основополагающих документов в области европейской безопасности, а также актуальных документов, регламентирующих деятельность России во внешней политике. Думается, что было бы полезно время от времени «освежать» знакомство с этими документами, чтобы избежать их вольной или избирательной интерпретации. Некоторые мои западные партнеры, например, до сих пор продолжают уверять, что военные действия НАТО против Югославии не являются нарушением основополагающих норм международного права и принципов Хельсинкского Заключительного акта. Они доказывают, что эта операция не была агрессией. А когда я спрашиваю, что же это было, начинают рассуждать о «праве на защиту», «ограниченном суверенитете», «гуманитарной интервенции» и т.д. Однако из какого международного юридического документа взяты эти понятия, они объяснить не могут. И не смогут — таких понятий нет ни в Уставе

ООН, ни в Хельсинкском Заключительном акте, ни в других международных соглашениях, договорах, декларациях или иных аналогичных документах.

Все это еще раз говорит о том, что для того, чтобы восстановить управляемость в международных отношениях, необходимо безотлагательно начинать кропотливую работу по согласованию, а где это требуется — и реформированию основополагающих норм международного права. Эта сложная, тяжелая и неизбежно весьма длительная работа могла бы стать одним из важных направлений будущего российско-европейского сотрудничества.



I. Непростой выбор

Этапы становления внешнеполитического курса современной России

После окончания холодной войны минуло уже четверть века. Это тот срок во внешней политике, когда можно подводить первые итоги пройденного пути, объективно оценить достижения и неудачи, наметить тенденции развития на будущее.

Отношения между Россией и Европой претерпели глубокие изменения за этот период. Они формировались на фоне тех сложных и порой противоречивых процессов, которые протекали в самой России и на международной арене в целом.

В декабре 1991 г. Российская Федерация вышла на мировую арену в облике, коренным образом отличающемся от всех предшествующих исторических форм существования Российского государства. Это в равной мере относилось и к ее политическому строю, не имеющему аналогов в российской истории, и к столь же беспрецедентному, с исторической точки зрения, очертанию внешних границ и непосредственному геополитическому окружению. По всем этим признакам Россия действительно представляла собой новое государство. Отсюда необходимость выработки новой системы взглядов на внешнеполитические задачи и приоритеты страны с учетом новых реалий. Формирование таких взглядов, разумеется, не могло произойти в одночасье — потребовалось время, прежде чем в государственном, политическом и общественном сознании начали складываться более или менее устойчивые подходы к базовым принципам внешней политики новой России.

Несомненно, Российская Федерация имела за плечами многовековой опыт международного общения, сложившуюся инфраструктуру многосторонних и двусторонних связей, богатейшие профессиональные традиции русской и советской дипломатических школ. Однако в наследовании и освоении этого опыта не было и не могло быть никакого «автоматизма» — формирование новой внешней политики России с самого начала приобрело характер творческого процесса и объективно шло по пути сложного синтеза советского наследия, возрождаемых российских дипломатических традиций и принципиально новых подходов, диктуемых кардинальными изменениями в стране и на мировой арене.

Как и в середине XIX в., России фактически пришлось решать во внешней политике во многом схожие задачи: создавать максимально благоприятные внешние условия для осуществления внутренних реформ и одновременно не допускать ослабления позиций страны на международной арене.

■ I. Непростой выбор

По-современному звучат слова канцлера А. М. Горчакова, который в своей памятной записке императору Александру II сформулировал задачи внешней политики в тот момент, когда Россия, ослабленная поражением в Крымской войне, столкнулась с реальной угрозой превращения из великой державы во второразрядное государство, оттесняемое на задний план европейского «концерта». Канцлер писал тогда: «Наша политическая деятельность должна преследовать двойную цель. Во-первых, оградить Россию от участия во всякого рода внешних осложнениях, которые могли бы частично отвлечь ее силы от собственного внутреннего развития; во-вторых, приложить все усилия к тому, чтобы в это время в Европе не имели место территориальные изменения, изменения равновесия сил или влияния, которые нанесли бы большой ущерб нашим интересам или нашему политическому положению... При выполнении этих двух условий можно будет надеяться, что Россия, оправившись от потерь, укрепив силы и восстановив ресурсы, вновь обретет свое место, положение, авторитет, влияние и предназначение среди великих держав... Россия сможет занять такое положение, лишь развив свои внутренние силы, кои на сегодняшний день есть единственный реальный источник политического могущества государств»².

Одновременно надо учитывать, что формирование внешнеполитического курса современной России проходило в неразрывной связи с главными тенденциями мирового развития.

Международное сообщество перешагнуло рубеж нового тысячелетия на волне подлинного цивилизационного взрыва, преобразующего, по сути, все сферы жизни и достижения человека. На этом фоне парадоксальность международной ситуации заключалась в том, что мировое сообщество, уйдя от глобальной конфронтации, оказалось не в состоянии создать всеобъемлющую систему противодействия современным вызовам, которые несут в себе разрушительную силу для международной стабильности.

В этих условиях неудивительно, что путь формирования внешнеполитического курса России, который протекал под сильным воздействием внутриполитических преобразований и трансформации всей системы международных отношений, был непростым, а порой болезненным.

В начале 1990-х гг. в российском общественном сознании царил эйфория перемен. Тогда многим казалось, что стоит лишь резко сменить политические ориентиры, как большинство проблем начнет решаться само собой как во внутренних, так и в международных делах. Например, подобно тому, как в экономической стратегии расчет строился на том, что резкая либерализация цен и включение рыночных механизмов сами по себе создадут положительную динамику развития, во внешней политике ожидалось, что ра-

² Канцлер А. М. Горчаков. 200 лет со дня рождения / МИД Российской Федерации; редкол. : Примаков Е. М. и др. М. : Междунар. отношения, 1998. С. 321–322, 334.

дикальный поворот от конфронтации к сближению с западными странами автоматически изменит их отношение к России и мобилизует массивную политическую поддержку и экономическую помощь. Эти завышенные ожидания оставили свой отпечаток в первой редакции внешнеполитической Концепции России, принятой в 1993 г.³

Следует признать, что для таких надежд в тот момент действительно было немало оснований. К концу 1980 – началу 1990-х гг. произошло реальное улучшение международного климата. Демократические перемены в нашей стране, а затем драматические события августа 1991 г. в Москве вызвали массовые симпатии к России и поддержку ее руководства во всем мире. В российском общественном мнении приветствовали курс на сближение с бывшими противниками СССР, ожидая от него реальной отдачи для интересов страны.

В действительности все оказалось намного сложнее. На фоне серьезного ухудшения социально-экономической обстановки в первые годы реформ в России произошло обострение идейной и внутриполитической борьбы. Внешняя политика стала одной из сфер государственной деятельности, которую также начали захлестывать споры о принципиальном выборе пути развития страны. Не обошли они и проблему взаимоотношений России с западными государствами. Стоит в этой связи напомнить, что дискуссии вокруг Запада как определенной модели социально-экономического и политического развития имеют в России давнюю историческую традицию. Вновь, как и в середине XIX в., отношение к Западу стало в России своего рода знаком определенной идеологической ориентации, символом либо воинствующего неприятия западной цивилизации, либо столь же страстного желания как можно скорее влиться в нее, нередко в ущерб собственным интересам страны.

Показательна в этом отношении ставка, сделанная в начале 1990-х гг., на ускоренную интеграцию России в евроатлантические структуры. Выдвигались нереалистические задачи – такие, как установление «союзнических» отношений с Западом, к которым ни наша страна, ни сами западные государства готовы не были, поскольку по-разному понимали их смысл. Многие в США, да и в некоторых странах Западной Европы, попав под влияние синдрома «победителя в холодной войне», не видели демократическую Россию в качестве равноправного союзника. Ей в лучшем случае отводилась роль младшего партнера. Любое же проявление самостоятельности и стремления отстоять свои позиции воспринималось как рецидив советской «имперской» политики. Взятый США и НАТО курс на продвижение Альянса к границам России, столь явно игнорировавший российские национальные интересы, был в этом отношении наиболее отрезвляющим сигналом.

³ Дипломатический вестник. 1993. Янв. Специальный выпуск.