

УДК 327 (470)

ФОРМИРОВАНИЕ ЕВРАЗИЙСКИХ ПРИОРИТЕТОВ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

А.А. Крутько

Рассмотрена трансформация приоритетов внешней политики России, проанализированы основные доктринальные документы, показано нарастание евразийского вектора и формирование проекта большого евразийского партнерства.

Ключевые слова: концепция внешней политики России; интеграционные процессы; ЕАЭС; “Один пояс – один путь”; большое евразийское партнерство.

FORMATION OF EURASIAN PRIORITIES FOR RUSSIA'S FOREIGN POLICY

А.А. Krutko

The article considers the transformation of the priorities of Russia's foreign policy, analyzed the main doctrinal documents, shows the growth of the Eurasian vector and the formation of a project for a large Eurasian partnership.

Keywords: the concept of Russia's foreign policy; integration processes; Eurasian Economic Union; “One belt – one way”; a great Eurasian partnership.

Динамику оценок современной системы международных отношений можно увидеть в результате сравнительного анализа различных редакций Концепции внешней политики Российской Федерации (1993, 1997, 2000, 2008, 2013 и 2016 гг.). Декларируемые в них национальные интересы и ценности, оценка международной ситуации, самоопределение места государства в системе международных отношений, выдвижение внешнеполитических приоритетов отражают трансформацию внешнеполитического курса России. Актуальность такого анализа обусловлена тем, что позволяет выделить специфику современного этапа и наглядно продемонстрировать смену внешнеполитических приоритетов России.

Первая Концепция внешней политики Российской Федерации была утверждена Президентом России Б.Н. Ельциным 23 апреля 1993 г. [1]. В документе признавалось большое значение “нового политического мышления”, призванного решить задачи “возрождения России как демократического, свободного государства” и “обеспечения благоприятных условий для полноправного и естественного включения РФ в мировое сообщество как великой державы”.

Партнерство с США и Европой определялось как приоритет и как условие вхождения России в сообщество развитых государств. Первый ми-

нистр иностранных дел РФ А.В. Козырев в 1994 г., разъясняя смысл Концепции, утверждал, что для постсоветской демократической России западные демократии, включая США и их союзников в Западной Европе, такие же естественные партнеры, а в будущем и союзники, как они были врагами для тоталитарного СССР. Отказ от партнерства с Западом он рассматривал как условие потери Россией шанса превратиться в открытое демократическое государство. Россия, отмечал Козырев, делает свой выбор в пользу Запада, будучи его равноправным партнером, и именно в этом партнерстве, а не в попытках отгородиться от него лежит предпосылка успешного развития страны [2].

В Концепции определялось отношение к государствам СНГ, странам Центральной и Восточной Европы и Балтии, которые хотя и рассматривались в качестве традиционной сферы российских интересов, но воспринимались как неприоритетные партнеры, с которыми необходимо выстраивать новые отношения. Такая установка повлекла активное вовлечение восточноевропейских государств и бывших республик СССР в евроатлантические структуры безопасности.

В рамках выполнения Концепции в 1993 г. был подписан договор о дальнейшем сокращении

ядерных вооружений (СНВ-2), российские войска выведены с Кубы. В 1994 г. войска выведены с территории бывшей ГДР, стран Центральной и Восточной Европы и Балтии. Но надежды на быстрое включение России в западное сообщество на правах равного партнера и оздоровление экономики за счет западных инвестиций и технологий оказались нереализованными. Чрезвычайный и Полномочный Посол России в Таиланде К.М. Барский так обрисовал ситуацию середины 90-х гг.: “Кризис прежнего внешнеполитического курса стал особенно очевидным в условиях нацеленности НАТО на расширение без учета интересов России. В этой ситуации в российском руководстве и обществе начали осознавать пагубность ориентации политики России только на Запад, следствием которой были бы подрыв ее национальной безопасности, консервация социально-экономической отсталости и зависимости от Запада, дальнейшая маргинализация в международных делах” [3, с. 43].

К 1996 г. стало очевидным, что Концепция нуждается в новой редакции. Второй министр иностранных дел Е.М. Примаков в 1996 г. констатировал, что отношения России и Запада, прежде всего в области безопасности, должны перестать носить характер односторонних уступок. России нельзя делать ставку на прием в НАТО: подобная инициатива будет использована как повод для расширения блока на Восток, а Россия в конечном итоге получит отказ в силу “ее величины и сложности”, которые не позволят в должной степени обеспечить ее безопасность. Он настаивал на принципиальном изменении внешнеполитических приоритетов, наведении порядка в отношениях России со странами АТР и существенном повышении внимания к восточному направлению российской дипломатии [4].

Занимавший с 90-х гг. должность заместителя министра иностранных дел России А.Н. Панов отмечает, что “к 1997 году были сформулированы и начали претворяться в жизнь основные принципы политики России в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Главная цель этой политики – создание на востоке страны “пояса” добрососедства, доверия, безопасности в интересах обеспечения благоприятных условий для экономического и социального развития России, успешного осуществления политики реформ. Ставилась задача развивать двусторонние отношения со странами региона в максимально возможной степени, идти в этом так далеко, насколько это будет приемлемо для российских партнеров. Важнейшее значение придавалось подключению России к деятельности всех региональных организаций и форумов” [5, с. 415].

В 1997 г. выходит в свет Концепция национальной безопасности России [6]. В ней при-

знавалось, что Россия более не играет той роли в системе международных отношений, которую играл Советский Союз. Вместе с тем отмечалось, что Россия, имея уникальное географическое положение, ядерный потенциал, сырьевые ресурсы и т.п., должна играть роль великой державы. Там же констатировалось, что партнерство с Западом по многим направлениям зашло в тупик. Признавался факт смены границ, а перспектива расширения НАТО на Восток объявлялась неприемлемой и рассматривалась как угроза национальной безопасности.

28 июня 2000 г. была утверждена новая Концепция внешней политики Российской Федерации [7]. В ней признавалось, что расчеты, “связанные с формированием новых равноправных, взаимовыгодных партнерских отношений России с окружающим миром”, не оправдались. Констатировалось появление тенденции формирования однополярного мира при доминировании США и ее неприемлемость для России. При этом утверждалось, что Россия не претендует на конфронтацию с Западом, но готова отстаивать свои национальные интересы и препятствовать продвижению границ НАТО на Восток. Россия в силу своего географического положения должна оставаться великой державой в контексте многополярного мира. Ее миссиями в мире назывались укрепление институтов международного права, налаживание равноправного диалога между центрами многополюсного мира, сохранение роли и авторитета таких институтов, как ООН.

Третий министр иностранных дел РФ И.С. Иванов, анализируя содержание Концепции, писал: “...для России в равной мере неприемлемы как неоправданные уступки в ущерб собственным интересам, так и сползание к конфронтации с США, странами Западной Европы и Японией. Курс на последовательное, а там, где необходимо, и жесткое отстаивание национальных интересов ни в коей мере не противоречит задаче дальнейшей интеграции России в сообщество демократических государств и международные экономические структуры” [8].

Качественно новым аспектом Концепции становится существенный рост значимости проблемы терроризма. Если в предыдущей Концепции терроризм отмечался как одна из угроз, то в новой Концепции международный терроризм и экстремизм рассматривались уже как транснациональная сила и глобальная угроза.

В 2004 г. министром иностранных дел РФ назначается С.В. Лавров. С его возвращением на Смоленскую-Сенную площадь в качестве министра в российских политических кругах началось

обсуждение новой внешнеполитической стратегии страны, основанной на тезисе о “сильной и более уверенной в себе России”. Новая Концепция внешней политики была утверждена Президентом России Д.А. Медведевым 12 июля 2008 г. [9]. Важнейшим региональным приоритетом внешней политики страны объявлялись ее отношения со странами СНГ, прежде всего с Белоруссией, странами-участниками ОДКБ и ЕврАзЭС.

Концепция декларировала отрицательное отношение к расширению НАТО, в частности, к планам приема в члены альянса Украины и Грузии, а также к приближению военной инфраструктуры НАТО к российским границам в целом, что нарушает принцип равной безопасности, ведет к появлению новых разведывательных линий в Европе и противоречит задачам повышения эффективности совместной работы по поиску ответов на реальные вызовы современности.

Утверждение новой внешнеполитической концепции произошло на фоне новых серьезных изменений в международных отношениях и выдвинутых новых внешнеполитических концепций рядом крупнейших держав (например, Китаем). Новая редакция Концепции внешней политики России была утверждена 12 февраля 2013 г. [10] Указом о разработке этой Концепции был подписан президентом В.В. Путиным в день его инаугурации, что рельефно показывает значение, придаваемое данной Концепции главой государства.

Важной новеллой в Концепции – 2013 стало концептуальное определение существа современной ситуации в мире. Если Концепция – 2008 просто говорила о “фундаментальных и динамичных изменениях”, “кардинальной трансформации международных отношений”, то Концепция – 2013 дала этим изменениям качественную характеристику. В новой редакции говорилось, что существо переходного периода, который переживают международные отношения, заключается в формировании полицентричной международной системы, что возможности исторического Запада доминировать в мировой экономике и политике продолжают сокращаться и происходит рассредоточение мирового потенциала силы и развития, его смещение на Восток, в первую очередь в Азиатско-Тихоокеанский регион. При этом выход на авансцену мировой политики и экономики новых игроков на фоне стремления западных государств сохранить свои привычные позиции сопряжен с усилением глобальной конкуренции, что проявляется в нарастании нестабильности в международных отношениях.

Министр иностранных дел России С.В. Лавров отмечал, что мы не можем даже гипотетически

рассматривать вариант “пристегивания” России в качестве ведомого к какому-либо другому ключевому игроку на международной арене. Независимость внешней политики России обусловлена ее географическими размерами, уникальным геополитическим положением, многовековой исторической традицией, культурой и самосознанием нашего народа [11].

В Концепции – 2013 подтверждалось, что приоритетными направлениями российской внешней политики являются развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами-участниками СНГ, дальнейшее укрепление СНГ – основы углубления регионального взаимодействия его участников, имеющих не только общее историческое наследие, но и обширный потенциал интеграции в различных сферах. Россия заявила в качестве приоритетной задачу формирования Евразийского экономического союза, призванного не только максимально задействовать взаимовыгодные хозяйственные связи на пространстве СНГ, но и стать определяющей будущее стран Содружества моделью объединения, открытого для других государств. Было акцентировано, что строящийся на универсальных интеграционных принципах новый союз призван стать эффективным связующим звеном между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом.

С 2014 г., с началом серьезного кризиса в отношениях между Россией и государствами Запада, резко меняется характер международных отношений. США и их союзники взяли курс на сдерживание России, оказание на нее политического, экономического, информационного и иного давления через систему разнообразных санкций, вызванных признанием Крыма и принятием его в состав РФ и ее позицией в украинском кризисе. Введенные в марте 2014 г. санкции включают в себя: дипломатические меры; ограничительные меры в отношении отдельных лиц (замораживание активов и запрет на поездки); ограничительные меры для Крыма и Севастополя; экономические санкции – меры, направленные на ограничение обмена с Россией в конкретных секторах экономики, меры, касающиеся экономического сотрудничества [12].

Ответное заявление России о том, что с политикой умиротворения Запада в ущерб своим национальным интересам покончено [13], вызвало еще большую напряженность. Так, в Глобальной стратегии ЕС по внешней политике, принятой в июне 2016 г., продекларировано: “Нарушение Россией международного права и дестабилизация ситуации в Украине наряду с затяжными конфликтами в регионе Черного моря стали вызовом для основ Европейской системы безопасности. ...Мы не при-

знаем незаконную аннексию Крыма Россией и не смиремся с дестабилизацией восточной Украины. Мы укрепим Европейский союз, повысим устойчивость наших восточных стран-соседей и будем отстаивать их право свободно определять степень сближения с ЕС” [14].

Нестабильность мировой политической и экономической системы, проявляющаяся в событиях на Украине, на Ближнем Востоке, особенно в Сирии, в проблемах Европейского союза, в миграционном кризисе, в несостоятельности политики мультикультурализма, в росте угроз распространения международного терроризма и экстремизма, в снижении значения международного права, привела к возрастанию роли фактора силы в международных отношениях. Все эти факторы были зафиксированы в Концепции внешней политики России, принятой в ноябре 2016 г.: “В условиях обострения политических, социальных, экономических противоречий и роста нестабильности мировой политической и экономической системы повышается роль фактора силы в международных отношениях” [15].

В то же время динамика становления полицентричного мира, выход на международную арену Китая и других стран Азиатско-Тихоокеанского региона, изменение позиции Турции, новый статус Ирана, формирование интеграционных объединений на евразийском пространстве поставили вопросы о том, какие ресурсы внешней политики, наряду с силой, являются определяющими, какие приоритеты способны обеспечить эффективность защиты национальных интересов и ценностей незападных государств.

В этом контексте Китай предложил проект по совместному созданию Экономического пояса Шелкового пути и Морского Шелкового пути XXI в. Как отмечается в программном документе проекта, “инициатива “Один пояс и один путь” также нацелена на формирование и укрепление взаимосвязанности в материках Азии, Европы и Африки, и в омывающих их океанах, на укрепление взаимосвязанного партнерства между примыкающими к поясу и пути странами в интересах создания многовекторной, многоуровневой, комплексной сети сотрудничества, обеспечения стран, расположенных вдоль Шелкового пути, всесторонним, самостоятельным, сбалансированным и устойчивым развитием. Проекты взаимосвязи и интеграции помогут этим странам сверить и соединить стратегии развития между собой, раскрыть потенциал регионального рынка, активизировать инвестиции и потребление, создать спрос и рабочие места, расширить гуманитарные обмены между народами и взаимообогащение культур” [16].

В свою очередь, в рамках Петербургского международного экономического форума “На пороге новой экономической реальности” (июнь 2016 г.) прошла презентация аналитического доклада “Экономический пояс евразийской интеграции”, который был посвящен путям сопряжения интеграционного проекта Евразийского экономического союза и “Экономического пояса Шелкового пути”, формированию торгово-экономического партнерства от Лиссабона до Владивостока и Шанхая.

Этот же вопрос активно обсуждался на Международном форуме “Один пояс – один путь” в мае 2017 г. в Пекине, где Президент России В.В. Путин четко обозначил евразийские приоритеты: “Россия видит будущее евразийского партнерства не просто как налаживание новых связей между государствами и экономиками. Оно должно изменить политический и экономический ландшафт континента, принести Евразии мир, стабильность, процветание, принципиально новое качество жизни. ... Считаю, что сложение потенциалов таких интеграционных форматов, как ЕАЭС, “Один пояс, один путь”, Шанхайская организация сотрудничества, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, способно стать основой для формирования большого евразийского партнерства” [17].

В настоящее время Россия считает ключевой задачей углубления и расширения интеграции в рамках Евразийского экономического союза и утверждает, что ЕАЭС способен сыграть важную роль в деле гармонизации интеграционных процессов в Европейском и Евразийском регионах, и надеется на сопряжение процессов европейской и евразийской интеграции. Она настроена “на формирование общего, открытого и недискриминационного экономического партнерства – пространства совместного развития государств-членов АСЕАН, ШОС и ЕАЭС”, позволяющего обеспечить взаимодополняемость интеграционных процессов в Азиатско-Тихоокеанском и Евразийском регионах.

Литература

1. Концепция внешней политики Российской Федерации, утверждена Распоряжением Президента РФ Б.Н. Ельцина от 23 апреля 1993 г. // Дипломатический вестник. 1993. № 1–2. Спецвыпуск. С. 3–23.
2. Козырев А.В. Стратегия партнерства / А.В. Козырев // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002: Хрестоматия: в 4 т. Т. 1. Исследования. М., 2002. С. 182–192.
3. Барский К.М. “Восточный вектор” начертил Примаков / К.М. Барский // Международная жизнь. 2016. № 10. Октябрь.

4. *Примаков Е.М.* Международные отношения накануне XXI века: проблемы, перспективы / Е.М. Примаков // *Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002: в 4 т. Т. 1.* М.: РОССПЭН, 2002. С. 201–202.
5. *Панов А.Н.* О Японии: Очерки и исследования дипломата / А.Н. Панов. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2014.
6. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. 1997 г. // *Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002: в 4 т. Т. 4.* М.: РОССПЭН, 2002.
7. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утв. Президентом РФ В.В. Путиным 28 июня 2000 г. // URL: cfr.gov.ru/documents/25.html
8. *Иванов И.С.* Внешняя политика России на рубеже XXI века: проблемы формирования, эволюции и преемственности / И.С. Иванов // *Внешняя политика России и мир.* М.: РОССПЭН, 2000 // URL: <https://www.e-reading.club/chapter.php/150710/103/>
9. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утв. Президентом РФ Д.А. Медведевым 12 июля 2008 г. // URL: mid.ru/ns-osndoc.nsf/
10. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утв. Президентом РФ В.В. Путиным 12 февраля 2013 г. // URL: http://archive.mid.ru/bpr_4.nsf/
11. *Лавров С.В.* Внешнеполитическая философия России / С.В. Лавров // *Международная жизнь.* 2013. № 3 // URL: <https://interaffairs.ru/news/show/9274>
12. Ограничительные меры ЕС в ответ на кризис в Украине // URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8412/ogranichitelnye-mery-es-v-otvet-na-krizis-v-ukraine_ru
13. Выступление и ответы на вопросы СМИ министра иностранных дел России С.В. Лаврова в ходе пресс-конференции по итогам деятельности российской дипломатии в 2015 г. Москва, 26 января 2016 г. // URL: http://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches
14. Общее видение, единый подход: сильная Европа: Глобальная стратегия Европейского союза по внешней политике и политике безопасности (28.06.2016) // URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_ru
15. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ В.В. Путина от 30 ноября 2016 г. № 640 // URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248
16. Перспективы и практические действия по совместному созданию Экономического пояса Шелкового пути и Морского Шелкового пути XXI в. // URL: <https://charltonslaw.ru/hong-kong-law/one-belt-one-road-vision-and-actions/>
17. Выступление Президента России В.В. Путина на Международном форуме “Один пояс, один путь” (14.05.2017) // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54491>