

«Маргиналии» современной внешней политики России

Махмутов Тимур Анварович

Канд. полит. наук, зам. программного директора Российского совета по международным делам (РСМД)

E-mail: tmakhmutov@russiancouncil.ru

Укрепление позиций России на международной арене, обусловленное интеграцией страны в глобальные и региональные политические и экономические институты, а также стремлением восстановить позиции в значимых регионах мира, тем не менее, не привело к формированию комплексной стратегии на ближайших рубежах — в отношении стран постсоветского пространства. Большинство этих стран остается за рамками активной внешней политики российского руководства, воспринимается политическими элитами в качестве партнеров «по умолчанию», априори зависимых экономически.

Автором предложена метафора «маргиналии» в отношении данной группы стран как значимых с политической и экономической точек зрения, но не входящих в число приоритетных в контексте реальных внешнеполитических усилий России, в отношении которых не ведется комплексная работа и не выстраивается долгосрочное планирование. Отсутствие целеполагания в отношении этих стран приводит к тому, что российской дипломатии приходится реагировать на уже поступившие сигналы из стран бывшего СССР, а не самостоятельно формировать внешнюю политику на данном направлении. В то же время стремление России быть равноправным партнером для ключевых мировых игроков не может быть реализовано без обеспечения лояльного, дружественного геополитического окружения. Одна из мер по формированию такого окружения — создание Евразийского экономического союза. Однако сегодня, в условиях экономической нестабильности, обострения внешних угроз, данный институт также требует более глубокого внимания и проработки стратегии на перспективу. В данной статье предпринята попытка проанализировать существующие у российской дипломатии возможности в отношении стран постсоветского пространства по формированию лояльного, политически и экономически предсказуемого пограничья. Методологической базой данной статьи послужили сравнительный анализ, анализ документов, кейс-стади. В ходе проведенного исследования сгруппированы задачи для российской внешней политики на среднесрочную перспективу в отношении ближайших соседей и выработаны рекомендации по оптимизации российской стратегии на постсоветском пространстве.

Ключевые слова: внешняя политика России, постсоветское пространство, ближнее зарубежье, внешнеполитическая стратегия.

On the Margins of the Russian Foreign Policy

Makhmutov Timur A.

Ph.D. in Political Sciences, Deputy Director of Programs, Russian International Affairs Council (RIAC), Moscow

E-mail: tmakhmutov@russiancouncil.ru

Russia's strengthening in the world arena although based on the integration of the country into global and regional political and economic institutions and reinforced by its attempts to restore position in key regions did not result in complex foreign policy strategy towards neighbor-countries of post-Soviet space. Most former Soviet republics are on the margins of Russian foreign policy activity. They are perceived by Russian political and economic elites as partners "by default", definitely depended on bilateral economic ties with Russia.

The author uses the metaphor of margins to describe the above-mentioned group of countries as politically and economically important for Russia but in real Russia's foreign policy activity and priorities ranked second with no complex long-term strategies be implemented to them. That means that Russian diplomacy needs to react to challenges coming from the former Soviet republics and it does not follow proactive way in dealing with these countries.

Russia's ambition to be equal partner to major global actors can be realized only in the context of loyal, stable and friendly geopolitical neighborhood of the former Soviet republics. One of the measures to achieve such neighborhood is to pursue further development of

Eurasian Economic Union (EEU). Today this institution needs much attention from its members meaning the necessity to elaborate on EEU long-term strategy in the context of on-going economic instability and increasing external threats.

This article provides an analysis of the existing Russian foreign policy potential to be implemented to the former Soviet republics in order to achieve the goal of forming loyal, politically and economically predictable neighborhood. The research is based on comparative and case-study analysis extended by the study of documents regulating contemporary Russian foreign policy.

The research results in formulating three group of mid-term tasks for Russian foreign policy in the post-Soviet space. Three types of recommendations are highlighted to make Russia's foreign activity in this direction more efficient.

Keywords: Russia, foreign policy, post-Soviet space, former Soviet republics, foreign policy strategy.

Стратегия взаимодействия России со странами-соседями

Со времени знаменитого «разворота Примакова над Атлантикой» российская дипломатия неоднократно демонстрировала успехи в мировой политике. Начало второго десятилетия XXI в. не стало исключением. В полной мере проявились такие черты внешней политики России, как многовекторность, поддержка институтов многосторонней дипломатии, стремление к диалогу с ведущими государствами мира. Наиболее яркие примеры связаны с подписанием Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов и Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ-III), участием России в переговорах по утилизации химического оружия в Сирии, поддержкой переговорного процесса по иранской ядерной программе.

Данный список можно было бы продолжить еще несколькими примерами, но одно обстоятельство уже достаточно четко прослеживается — все эти успехи касаются весьма отдаленных в географическом плане стран и регионов. Это легко объяснимо статусом России как мировой державы, вовлеченной в решение глобальных проблем политического развития мира. Однако при этом за скобками обозначенных событий оставались отношения со странами — непосредственными соседями России. На этом направлении достижения российской дипломатии редко становились предметом внешнеполитической гордости. Для любой страны, и мировые державы здесь не исключение, надежные дружеские и конструктивные отношения по периметру своих границ — залог успешного развития.

Картина стала меняться в связи с нарастающим политическим диалогом между Россией и Китаем, а также полноценным началом работы Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Такое смещение внимания внешней политики России от дальних

стран к государствам-соседям требует отдельного рассмотрения.

С момента развития геополитического пространства распавшегося СССР сформировалось представление о ближнем зарубежье России как регионе, в котором ряд политических и экономических процессов происходит по умолчанию в режиме наибольшего благоприятствования. Такое концептуальное видение вызвано представлением о том, что за годы совместного пребывания республик в составе СССР Россия сформировала достаточно прочные связи с ними, включая устойчивые промышленно-экономические и инфраструктурные цепочки, а также отлаженные научно-производственные и образовательные связи. Соответственно, даже в условиях самостоятельного развития бывшие советские республики, как предполагалось, должны тяготеть друг к другу на основе уже сложившихся общих производственных потребностей и гуманитарного пространства. Отсюда неизменное упоминание постсоветского пространства во внешнеполитических концепциях России в качестве приоритета. Однако на протяжении лет специальная стратегия, направленная на развитие связей с «новыми» соседями в новых условиях мирового развития и открытой международной конкуренции за ресурсы, не была сформулирована. Все предложения о развитии отношений с бывшими советскими республиками оставались своего рода маргиналиями — пометками на полях — российской внешней политики, не оформленными в логически связанную многоуровневую систему взаимодействий. Под влиянием прежде всего внешних вызовов Россия пересматривает сегодня отношения с ближайшими странами в пользу выстраивания более прагматичных связей.

В этом контексте встает ряд принципиальных вопросов, ответы на которые позволят оценить внешнеполитическую стабильность отношений на границах Российской Федерации.

Во-первых, повысится ли статус сопредельных государств постсоветского пространства в системе координат реальной внешней политики России?

Во-вторых, возможно ли полное восстановление отношений России со всеми странами СНГ? В-третьих, целесообразна ли выработка четкой стратегии взаимодействия России с соседними странами?

Без понимания ответов на эти вопросы трудно представить эффективную внешнюю политику России.

Потенциал развития и потенциал конфликта

Различия, существующие между странами — соседями России в постсоветском пространстве, представляют для самой России значительный вызов. Это разница и в экономических укладах, и в устройстве общественной жизни, и в исторических условиях формирования двусторонних отношений с Россией, участием стран в различных международных организациях, объединениях, альянсах. Все это накладывает свой отпечаток на формирование отношений с соседями.

Простой анализ показывает, что геополитические контуры России имеют весьма неровный вид. Если взять общую границу России с новыми государствами на постсоветском пространстве, то даже по такому показателю, как протяженность, она будет варьировать от 70 км с Южной Осетией до более чем 7,5 тыс. км с Казахстаном.

В условиях такой разнородности возможно ли формирование общей стратегии взаимодействия с соседними странами? Однако понимание фундаментальных задач в отношениях России с соседними постсоветскими государствами поможет сформулировать основные подходы к стратегическому и комплексному взаимодействию с ними.

Первая группа задач связана с сохранением и укреплением двусторонних дипломатических связей России с соседними странами. Ко второму десятилетию XXI в. выполнение этой задачи перешло из разряда простого поддержания связей в «игру на нескольких досках». После августовской войны 2008 г. Россия приобрела двух новых внешнеполитических партнеров в лице Южной Осетии и Абхазии, но потеряла прямые дипломатические контакты с Грузией. Если подойти к этому вопросу формально, арифметически, то число государств, с которыми Россия имеет дипломатические отношения, выросло на единицу. Для целевых показателей государственной программы Российской Федерации «внешнеполитическая деятельность» — это положительный ре-

зультат¹. Однако задача по сохранению ранее установленных связей оказалась более трудной к выполнению в случае с Грузией.

С 2014 г. в крайне напряженном состоянии находятся российско-украинские отношения. Их уровень сегодня далек от того понимания, которое зафиксировано в Концепции внешней политики России 2013 г.: «...выстраивать отношения с Украиной как приоритетным партнером в СНГ, содействовать ее подключению к углубленным интеграционным процессам»². Неразрешенность проблемы Юго-Востока Украины и отсутствие международно-правового признания Крыма как территории России усиливают степень напряжения на российских границах.

В связи с этим первоочередной остается задача по правовому закреплению государственных границ Российской Федерации и решению территориальных споров. Руководствуясь во многом этой целью, именно в нулевые годы Россия подписала (уточнила или обменялась ратификационными грамотами) ряд договоров (или соглашений) о границе, причем не только с новыми независимыми государствами: с Литвой — в 2003 г., с Казахстаном — в 2005 г., с КНР — в 2005 г., с Латвией — в 2007 г., с Азербайджаном — 2011 г., с Норвегией — в 2011 г., с Эстонией — в 2014 г.

Полноценная реализация указанной задачи напрямую влияет на последующее решение вопросов, связанных с функционированием таможенных служб и интенсивностью приграничной деятельности.

Вторая группа задач касается уточнения международной субъектности и государственной идентичности стран, утвердивших свою независимость 25 лет назад, после распада СССР. Активные действия новых соседей направлены преимущественно на утверждение своей самости, на отказ от поддержки прошлого советского опыта, включая объективные факты формирования инфраструктуры и промышленности на их территории за счет усилий всего СССР. Для реализации устремлений к независимости выбираются наиболее сильные экономические иностранные партнеры. Цель таких партнерств — обеспечить гарантированное социально-экономическое развитие страны при сохранении специфики формирования политической элиты. При этом за скобками остаются глубокие культурные и родственные связи, мощное цивилизационное влияние русского языка и российской науки на все постсоветские страны.

¹ Государственная программа Российской Федерации «Внешнеполитическая деятельность». URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/Cpt1Ck6BZ29/content/id/698403 (дата обращения: 31.01.2016).

² Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г.). URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/Cpt1Ck6BZ29/content/id/122186 (дата обращения: 31.01.2016).

Борьба на местах с этими проявлениями вызывает наиболее яркую эмоциональную реакцию и препятствует развитию конструктивного диалога.

В настоящее время все труднее положиться на историческую память поколений, проживших свою трудовую жизнь в Советском Союзе. В обществах новых государств, бывших республик СССР, в активную фазу жизни входят те, кто родился в новых политических реалиях. Именно за их умонастроения идет активная борьба. Для России важно не потерять конструктивную составляющую своего образа как преемника большой страны. На этом направлении также важно сохранить всестороннюю поддержку проектов, связанных с сохранением интереса к изучению русского языка, открывающего широкие возможности для развития познавательной активности. Пока продолжается формирование государственности на постсоветском пространстве, и результаты этого процесса спрогнозировать до сих пор трудно, наиболее эффективной остается тактика укрепления двустороннего взаимодействия с новыми соседними странами при продолжении активной работы по подготовке и реализации более общей стратегии в отношении этих государств.

Третья группа задач относится к развитию региональных многосторонних институтов и формированию ответственности в отношении общих процессов в политике и экономике. В рамках этого направления серьезного осмысления потребует решение проблем, связанных с реализацией крупных экономических инициатив и проектов в области региональной безопасности. Уже сейчас очевидно, что СНГ как экономически обусловленный проект все более наталкивается на вызовы, имеющие вполне геополитическую окраску и затрагивающие сферу национальной безопасности. По этим же причинам обсуждаются возможности включения в орбиту сопряжения ЕАЭС и китайского проекта Экономического пояса Шелкового пути (ЭПШП) деятельности Шанхайской организации сотрудничества. Закономерно возникает вопрос о роли Организации Договора о коллективной безопасности.

При этом залогом стабильности на пространстве СНГ является сохранение интенсивности регионального диалога по общим для всего пространства новых независимых государств вызовам и угрозам. Речь идет, прежде всего, о нерегулируемой миграции, наркотрафике, исламском радикализме, терроризме, контрабанде. Едва ли можно назвать какую-либо страну из рассматриваемого региона, где хотя бы две-три из этих проблем не присутствовали.

В настоящее время все новые задачи в этой группе остаются «маргиналиями» российской внешней политики. Есть понимание, но нет четкого видения и подходов к решению, нет комплексной стратегии. Примечательно, что такая ситуация не сможет оставаться в неизменном положении, развитие каждой отдельной страны и ее окружения будет подталкивать к принятию решений. Важно быть готовыми предвидеть основные изменения, затрагивающие интересы России, и своевременно на них реагировать.

Некоторые рекомендации по формированию российской стратегии отношений с соседними странами

В условиях кризиса отношений России со странами Европы и США при принятии политических решений набирает силу логика «одного дня». Тактические шаги активно обсуждаются, принятые меры имеют видимый и осязаемый эффект. В отличие от западных элит, мыслящих в категориях линейности и предсказуемости, российское руководство оттачивает свое мастерство в тактике «отложенного действия» и «адекватного ответа». Наоборот, долгосрочное планирование представляется затруднительным и мало востребованным лицами, принимающими решения. Это приводит к преобладанию реактивной политики над проактивными действиями. Для повышения эффективности российской внешней политики, особенно в отношении соседних стран бывшего СССР, необходимо ввести элемент стратегирования. При этом рецепты со стороны едва помогут России преодолеть трудности, возникшие в отношениях с соседними государствами. Уникальное сочетание географии и культурно-исторических связей делает взаимодействие сопредельных государств неизбежным.

Какие в этом случае могут быть подходы?

Одной из ключевых должна стать деятельность по формулированию стратегий взаимодействия с сопредельными государствами. Такая работа может идти не только по пути создания внешнеполитической стратегии в отношении всех новых соседей, но и в отношении групп стран или региона, либо затрагивать отдельные аспекты взаимодействия, например, гуманитарное или приграничное сотрудничество. Определенные шаги в этом направлении сделаны. Правовые основы создания таких документов определены Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³. Кроме того, в реализации

³ URL: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (дата обращения: 31.01.2016).

этой задачи успешно могли бы принимать участие приграничные субъекты России. В целом распределение усилий между всеми заинтересованными сторонами в России по стратегированию отношений с соседними странами представляется достаточно продуктивным.

С реализацией этого подхода тесно связано решение задач по дальнейшей прагматизации отношений с соседями и определению российских интересов в каждом сопредельном государстве. Формирование своеобразной «матрицы» интересов позволит эффективнее использовать ресурсы и определять перспективные направления регионального сотрудничества. Сегодня в условиях растущего внимания к сопряжению ЕАЭС и ЭПШП наиболее продуктивной может быть совместная работа над инфраструктурными проектами, в том числе по развитию электросетей, строительству автодорог и железных дорог и сопутствующей им инфраструктуры.

Отдельного внимания заслуживает организация работы по проведению активного мониторинга и сценарирования будущих процессов в сопредельных государствах. Сегодня нет недостатка в организациях, готовых предоставить такого рода информацию. В режиме *ad hoc* такая работа может быть реализована по запросу заинтересованных государственных или коммерческих структур. Примером такого ситуативного сценарирования могут быть результаты летней школы Российского совета по международным делам (РСМД) «Ситуация в Центральной Азии: безопасность, экономика, человеческое развитие»⁴. Тогда участники — молодые эксперты разработали свой проект сценарного развития Центральной Азии после вывода войск НАТО из Афганистана. Ключевая проблема такого рода аналитических продуктов — их продвижение: рассмотрение политиками высокого уровня «в порядке информации», обсуждение на экспертных встречах, освещение журналистами в печатных и электронных СМИ.

Более позитивное отношение может быть проявлено к результатам мониторинга. Периодические срезы информации, особенно в виде статистики, имеют больше шансов стать необходимым аргументом при принятии политических решений. Но такая информация будет иметь вес только при условии отработанного алгоритма сбора и обобщения данных из заслуживающих доверия источников.

Опираясь на указанные допущения, для целей формирования российской внешнеполитической стратегии необходимо создание и продвижение открытой базы правовой информации, отражающей развитие отношений России с сопредельными государствами. Сегодня такая информация присутствует в разрозненном виде и не всегда является полной и своевременной. Представляется, что наилучшим решением могло бы быть размещение и оперативное обновление на сайте МИД России текстов подписанных соглашений и договоров между Россией и соседними странами ближнего зарубежья. Такой подход позволил бы экспертному сообществу иметь надежную основу для оценки эффективности реализуемых мер и создания новых стратегий развития отношений с сопредельными государствами.

Фокусирование внимания на стратегическом подходе России к сопредельным странам отвечает не только неоспоримой логике географического соседства, но и процессам, происходящим на постсоветском пространстве. Сегодня эксперты отмечают нарастающий тренд на отход от понятия «постсоветские государства» [1]. Это связано с активно проникающими в эти страны международными экономическими процессами, вызванными интересами крупных мировых и региональных держав. Параллельно продолжается поиск и укрепление идентичности новых государств. В контексте этих процессов России важно сформулировать многоуровневую стратегию отношений с новыми сопредельными странами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Маркедонов С.М. Прощание с «постсоветским пространством»? [Электронный ресурс] // URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=7015#top-content (дата обращения: 31.01.2016).

REFERENCES

1. Markedonov S.M. *Proshchaniye s «postssovetskim prostranstvom»?* [Farewell to the «post-Soviet space»?]. Available at: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=7015#top-content (accessed 31 January 2016).

⁴ Сценарный прогноз развития ситуации в Центральной Азии после вывода коалиционных войск из Афганистана 2014–2024 гг. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1870#top-content (дата обращения: 31.01.2016).