



**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ДЕЛАМ**

**ТЕЗИСЫ О ВНЕШНЕЙ
ПОЛИТИКЕ РОССИИ
(2012-2018 ГГ.)**



Российский совет по международным делам

Москва 2012 г.

УДК 327(470+571)
ББК 66.4(2Рос)
Т29

Российский совет по международным делам

В редакционной подготовке приняли участие:
к.полит.н. **И.Н. Тимофеев**, к.полит.н. **Т.А. Махмутов**

В Тезисах о внешней политике, подготовленных при участии членов и экспертов Российского совета по международным делам, обсуждается положение России на международной арене, роль глобальных вызовов в формировании внешнеполитических задач, обозначены приоритетные направления внешней политики на период 2012–2018 гг. Цель Тезисов — активизировать общественную дискуссию о новых контурах и ориентирах внешней политики России, предложить решения для защиты от традиционных и новых угроз безопасности.

Тезисы о внешней политике России (2012–2018 гг.) / РСМД. — М. : Спецкнига, 2012. — 32 с. — ISBN 978-5-91891-191-4.

Оглавление

I. ИДЕОЛОГИЯ ДЛЯ «НЕИДЕОЛОГИЗИРОВАННОЙ» ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ	5
1. Зачем России внешняя политика?	5
2. Россия в мире.	6
3. Предварительные итоги двадцатилетия: внешняя политика	6
4. Текущие угрозы и вызовы в сфере безопасности	7
5. Текущие угрозы и вызовы для развития страны.	8
6. Общие приоритеты следующего цикла	9
7. Принципы и инструменты.	10
II. РЕГИОНАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ	12
1. Интеграционное ядро СНГ	12
2. Безопасность постсоветского пространства	14
3. Евroatлантическое пространство безопасности: США и НАТО	16
4. Россия и Европейский Союз	18
5. Азия и Тихий океан: экономическая интеграция	19
6. Безопасность и геополитика в АТР.	20
7. Центральная и Южная Азия	22
8. Ближний и Средний Восток, Северная Африка	23
9. Африка.	23
10. Латинская Америка	24
III. ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ (ГЛОБАЛЬНЫЕ) НАПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ	25
1. Политическое мироустройство и мировой порядок	25
2. Многосторонние институты.	26
3. Экономика и финансы.	26
4. Стратегическая стабильность и ядерное нераспространение	27
5. Энергетическая безопасность	28
6. Урегулирование конфликтов.	28
7. Экология	29
8. Миграция и сосуществование культур.	29
9. «Мягкая сила» России.	30

Цель предлагаемых Тезисов — дать обзор нынешнего международного положения Российской Федерации, суммировать угрозы и вызовы, с которыми сталкивается страна, сформулировать приоритеты внешней политики России на предстоящие шесть лет (2012–2018 гг.). И на этой основе предложить некоторые практические шаги для решения внешнеполитических задач на ключевых направлениях.

Тезисы призваны содействовать началу плодотворной экспертной дискуссии о путях развития внешней политики на ближайшую и более отдаленную перспективу. Такая дискуссия актуальна, поскольку Россия вступает в новый политический цикл, во время которого ей придется осуществлять социально-экономическую и политическую модернизацию на фоне стремительно меняющейся внешней среды.

В предлагаемых Тезисах, равно как и в своей деятельности, Российский совет по международным делам (РСМД) исходит из того, что внешняя политика России должна иметь надпартийный характер, представлять интересы всего общества, а не отдельных групп и политических движений. При этом обсуждение широкого круга проблем внешней политики имеет для Совета и сугубо прикладное значение. Необходимо уточнить приоритетные направления работы РСМД, выявить ниши и пробелы в экспертно-аналитическом сопровождении нашей внешней политики. В заполнении этих ниш и пробелов Совет мог бы принять участие, формулируя конкретные рекомендации для органов государственной власти.

Президент РСМД
И.С. Иванов

I. ИДЕОЛОГИЯ ДЛЯ «НЕИДЕОЛОГИЗИРОВАННОЙ» ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

1. Зачем России внешняя политика?

На обозримую перспективу зависимость нашей страны от внешнего мира будет возрастать. Любой вариант изоляционизма обречен на неудачу. Это связано и с общемировыми тенденциями глобализации, и со специфическим положением Российской Федерации в мировой системе. **Успешная внешняя политика может быть только активной, она должна предполагать интеграцию страны в глобализирующийся мир на максимально благоприятных условиях.**

Международная роль России — это производная от ее внутреннего состояния. На период 2012–2018 гг. фундаментальные задачи внешней политики Российской Федерации должны исходить из интересов внутреннего развития.

Главная задача, стоящая перед Россией в первой половине XXI столетия, — ее глубокая и всесторонняя модернизация. Неудача модернизации внутри страны будет означать ее маргинализацию на международной арене.

Задачу модернизации невозможно решить с использованием только внутренних ресурсов. Внешняя политика в условиях глобализации должна предоставить России максимально широкий доступ к **внешнему модернизационному ресурсу** — инвестициям, технологиям, ноу-хау, лучшим практикам, рынкам.

Для получения полноценного доступа к экономическому и социальному модернизационному ресурсу требуется высокий **уровень взаимопонимания, доверия и стабильности** в отношениях с зарубежными партнерами.

Социально-экономическая и политическая модернизация России должна, с одной стороны, **расширять потенциал российской внешней политики**, создавая дополнительные возможности, а с другой — **определять ее приоритеты.**

Крайне важно **поддерживать баланс** между экономическим и социально-гуманитарным измерениями российской внешней политики, с одной стороны, и измерением безопасности, с другой, не допуская перекосов (в том числе и в ресурсном выражении). Эти три направления должны дополнять друг друга, а не конкурировать между собой.

2. Россия в мире

Геополитическое положение России уникально, она находится между двумя крупнейшими центрами современной мировой экономики. На ее территории сосредоточены значительные природные ресурсы. Страна располагает колоссальным транзитным потенциалом, способным приносить значительные доходы. Вместе с тем геополитическое положение России подразумевает высокую ответственность и требует серьезных усилий при его использовании.

К российским активам относится **качество человеческого капитала**. Россия смогла избежать катастрофического обвала образовательного уровня населения, сохранить часть научного потенциала, богатые культурные традиции, которые по-прежнему привлекательны для миллионов людей во всем мире.

В первое десятилетие XXI века нашей стране удалось оздоровить финансовую систему, расплатиться по старым долгам и накопить значительные валютные резервы. **Складывается новая ресурсная база российской внешней и оборонной политики**. При всей ограниченности этой базы она заметно шире той, которой страна располагала в последнее десятилетие XX века.

Тем не менее в ряде важнейших областей реальное **положение России в мире периферийно**. Экономика критически зависит от мировых цен на нефть и другое сырье. Научно-технический потенциал сокращается, доля в производстве и торговле высокими технологиями крайне скромна, население убывает. Россия воспринимается за рубежом как страна, не слишком благоприятная для ведения бизнеса.

На протяжении первого десятилетия текущего века многие системные проблемы **имели тенденцию к обострению**. Увеличилась зависимость экономики от экспорта энергоресурсов, резко обострилась проблема коррупции, практически не снизился отток квалифицированных кадров за рубеж, продолжалось интенсивное бегство капитала. Мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. не стимулировал структурную перестройку российской экономики, еще больше увеличив отставание от наиболее передовых стран.

3. Предварительные итоги двадцатилетия: внешняя политика

За прошедшие двадцать лет российская внешняя политика **не допустила обвала позиций страны в мире** и отказалась от опасного искушения силой воссоединить бывшие республики СССР. Она обеспечила приемлемый уровень отношений с большинством главных внешних контрагентов на Западе и на Востоке. Россия вступила в важнейшие международные организации и структуры. За последнее десятилетие удалось восстановить связи с большинством бывших партнеров и союзников СССР в зоне, традиционно называемой «третьим миром».

Россия приняла активное участие, а в ряде случаев выступила **инициатором и движущей силой создания новых международных институтов** — СНГ, ОДКБ, ШОС, БРИКС.

Российская внешняя политика больше не определяется идеологией, центральное место в ней отводится национальным интересам, прежде всего вопросам экономического сотрудничества. В то же время прагматизм российской внешней политики еще не стал нормой. Очевидно расхождение между декларациями и политической практикой.

Тревожной тенденцией является **увеличение разрыва между договоренностями на высшем уровне и их осуществлением в виде конкретных практических достижений**. Это наносит существенный ущерб имиджу России в мире, оставляя впечатление декларативности международных инициатив. Чтобы изменить положение, необходимы срочные и комплексные усилия. (Справедливости ради нужно отметить, что в ряде случаев реализация договоренностей тормозится партнерами.)

В последние годы внешняя политика зачастую откровенно подстраивается под **экспортные интересы нефтегазового сектора**. Вне всяких сомнений, энергетика останется мощным ресурсом нашего внешнеполитического влияния и основным финансовым источником российской модернизации. Однако России следует избегать открытой политизации данной темы.

В целом не решена задача **формирования позитивного образа** России за рубежом. В мире живы рудиментарные представления о реваншизме, который якобы органически присущ российской внешней политике. Россия часто ассоциируется с коррупцией, преступностью, бюрократизмом, судебным произволом и другими негативными явлениями. Наша страна обычно проигрывает информационно-пропагандистские кампании.

4. Текущие угрозы и вызовы в сфере безопасности

В 2012–2018 гг. **вероятность вовлечения России в крупный вооруженный конфликт с участием других великих держав минимальна**.

Серьезным вызовом может стать **системный кризис в одной из соседних стран СНГ**, особенно если он вызовет обострение отношений России с Западом, либо совпадет с ним по времени.

Более вероятны локальные **кризисы внутри и вокруг** Нагорного Карабаха, Приднестровья, Абхазии, Южной Осетии. В силу различных причин Россия не может устранить ситуацию на этих территориях.

Нельзя полностью исключать возможность того, что в рассматриваемый период вновь будет поднят вопрос о членстве Украины и Грузии в Североатлантическом альянсе. Однако и в этом случае **фактическое вхождение Украины и Грузии в НАТО отодвигается за пределы 2018 г.**

Существенным образом интересы России затронет **крупный региональный конфликт** (вооруженное столкновение между Северной и Южной Кореей, война Индии и Пакистана, воздушный удар по ядерным объектам Ирана). Ни в одном из перечисленных случаев Россия не должна ввязываться в противостояние, ей следует занимать строго беспристрастную позицию, но быть готовой, если поступит соответствующая просьба, оказать посреднические услуги по урегулированию.

Высока вероятность возникновения **внутренних конфликтов** политического, религиозного, этнического и социального характера в нестабильных странах (Афганистан, Пакистан, Ирак, Сирия, Северная Корея, некоторые государства зоны Персидского залива). Это чревато «перехлестом» нестабильности через государственные границы, в том числе стран СНГ и самой России.

На протяжении 2012–2018 гг., скорее всего, обострятся угрозы, связанные с **распространением ядерного оружия**. По всей вероятности, не уменьшится и угроза получения **террористическими организациями** доступа к ядерному оружию или другим видам ОМУ. Россия — один из потенциальных объектов атомного терроризма.

Военно-политическая стратегия США в период 2012–2018 гг. не будет представлять для России непосредственной угрозы. Российско-американский ядерный баланс обладает высоким уровнем устойчивости. России следует и дальше развивать силы и средства ядерного сдерживания, противоракетной обороны (имея в виду угрозы со стороны «третьих стран»), модернизировать силы общего назначения, исходя из угроз XXI, а не XX века. Ни в коем случае нельзя поддаваться на провокации и «срываться» в гонку вооружений с США. Это отразится на стратегии модернизации самым негативным образом.

России нежелательно втягиваться в геополитическое соперничество и сопутствующую ему гонку вооружений в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Возможная перспектива противостояния США и КНР, трения между КНР и Индией, КНР и Японией, КНР и странами АСЕАН, не говоря уже о ситуации на Корейском полуострове, требуют от России исключительной осмотрительности. Трансформация российско-китайского стратегического партнерства в военно-политический союз противоречила бы коренным интересам России; равным образом вредным для страны было бы присоединение к планам по геополитическому окружению Китая. Главная задача нашей внешней политики в АТР — всемерно способствовать развитию российского Дальнего Востока и Сибири путем привлечения в эти регионы инвестиций, технологий и — в определенных масштабах — иностранной рабочей силы. Внешняя политика должна создавать этому процессу максимально благоприятный политический фон.

Одной из серьезных проблем международной безопасности является конфликт между базовыми принципами международного права (прежде всего, принципом национального суверенитета) и современными правовыми новациями, например, ответственностью за защиту. Практика так называемых гуманитарных интервенций приводит к правовым и политическим коллизиям. В ряде случаев настоятельная необходимость — упреждающая выработка новых правил игры, а не попытка сохранить прежние.

5. Текущие угрозы и вызовы для развития страны

Среди возможных внешних вызовов предстоящего шестилетия — вероятность **значительного падения мировых цен на энергоносители** и другие сырьевые товары, составляющие основу российского экспорта. В результате Россия может

лишиться не только части своего экономического фундамента, но и важнейшего внешнеполитического инструмента.

Другой вызов — **растущая нестабильность мировой валютно-финансовой системы**, высокая вероятность резких изменений валютных курсов, девальваций национальных валют, банкротства крупнейших финансовых институтов, суверенных дефолтов и т.д.

К числу внешних вызовов следует отнести дальнейшие **попытки западных партнеров ограничить прямые российские инвестиции в своих странах**. России препятствуют в доступе к некоторым ключевым технологиям. Едва ли положение существенно улучшится после вступления России в ВТО.

Еще одним внешним вызовом является продолжающийся **неконтролируемый отток за рубеж национальных стратегических ресурсов — капитала и интеллекта**.

За последние годы серьезно возросла угроза **наркотрафика и наркопотребления** в России. Пока здесь наблюдается негативная динамика.

Россия, как и другие страны, не гарантирована от природных катаклизмов. Не исключены эпидемии, в том числе возникновение новых вирусов и мутации уже известных. Сохраняется опасность технологических катастроф, а также негативный эффект от таких катастроф на территории сопредельных стран. Износ и фактическое исчерпание советского технологического ресурса — дополнительный фактор риска.

6. Общие приоритеты следующего цикла

Национальные интересы России требуют самого широкого привлечения внешних ресурсов для модернизации на максимально благоприятных условиях. Это означает установление и поддержание стабильно мирных и партнерских отношений со странами, где сосредоточены **основные внешние ресурсы** модернизации. Среди них, главным образом, страны — участницы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Потребности России в инвестициях и технологиях из этих стран будут возрастать на протяжении 2012–2018 гг. независимо от сценариев развития российской экономики.

Будучи стратегически ориентированной на партнерство с ядром мировой экономики, Россия должна умело использовать и наращивать связи с развивающимися странами. Партнерство с ними должно решать целый ряд иных задач, начиная с обеспечения российской промышленности рынками сбыта и заканчивая решением общих региональных проблем развития и безопасности. России следует сохранять политику «многовекторности».

Страны СНГ останутся российским внешнеполитическим приоритетом в силу целого комплекса причин. Однако возможности политики на постсоветском пространстве в очень большой мере будут определяться **успехом или неудачей реализации российского модернизационного проекта**. Только модернизирующаяся Россия будет способна выступить в качестве локомотива евразийской интеграции, устойчивого полюса притяжения для большинства постсоветских государств. Данный потенциал должен быть подкреплён культурными и историческими связями

с республиками бывшего СССР. Без серьезной экономической основы связи будут утрачены.

Постепенно выстраивая Евразийский Союз (ЕАС), нужно избегать форсирования интеграции и расширения интеграционного пространства. Важно, чтобы интеграционный проект на территории бывшего СССР **не обгонял модернизационный проект в самой России**, а тем более — не выступал как альтернатива последнему.

Приоритетной задачей, дополняющей усилия по интеграции постсоветского пространства, остается экономическое, политическое и гуманитарное **сближение с Западом**. Однако этот процесс должен быть последовательным, без суетливости.

Формирование «**Большой Европы**» — иная задача. Речь идет об органичном соединении экономических, научно-технических, социальных потенциалов Евросоюза и Российской Федерации, а в перспективе ЕАС, развитии энергетического партнерства как интеграционного стержня при формировании общего пространства в экономике, науке и культуре, а также структурированного взаимодействия в сфере внешней политики.

В качестве предпочтительной альтернативы дальнейшему расширению Евросоюза, который, по всей видимости, уже превзошел свои оптимальные размеры, Россия и ее партнеры должны сосредоточиться на формировании широкого спектра **общеевропейских режимов** по максимально возможному количеству направлений. Внутренние усилия России по модернизации соответствующих сфер жизни будут способствовать сближению с ЕС в рамках «Большой Европы», и наоборот.

Решение большой европейской задачи будет серьезно затруднено, если не прекратятся остаточное военное противостояние и геополитическое соперничество с США.

В геополитическом отношении Российская Федерация является страной **не столько евразийской, сколько евро-тихоокеанской**. Это определение не только подчеркивает европейские корни России, но и указывает на важнейший факт наличия у нее широкого выхода в Тихий океан. При этом ориентация на прорыв в АТР не означает отказа от необходимости развивать отношения с центральноазиатскими странами и государствами Ближнего Востока.

В силу ресурсных ограничений некоторые регионы мира (Африка, Латинская Америка) будут находиться на периферии российских внешнеполитических интересов. Тем не менее очень важным представляется сохранение позиций для более активного продвижения в будущем, «**точек входа**» в эти регионы. В каждом регионе следует сосредоточиться на небольшой группе **опорных партнеров**, проводя малобюджетную, но потенциально эффективную стратегию использования «мягкой силы» в отношении других стран региона.

7. Принципы и инструменты

Важнейшим принципом внешней политики является стратегическая самостоятельность страны на международной арене. Россия не входит в союзы, возглавляемые другими странами, и пока не участвует в политико-экономических объединениях, управляемых на наднациональном уровне. При этом самостоятельность

ни в коем случае не должна предполагать стремления к изоляционизму или, наоборот, гегемонии. Именно самостоятельность дает России возможность максимально активно и продуктивно для себя участвовать в разнообразных коалициях, ассоциациях и альянсах, создаваемых для решения конкретных задач, а также регулирования отдельных измерений глобальной и региональной политики.

Внешняя политика должна обеспечивать высокий уровень эффективности при минимальном вложении материальных ресурсов. Это предполагает, в частности, **совершенствование механизма** принятия и воплощения в жизнь внешнеполитических решений, в том числе тщательную экспертную проработку инициатив, кардинальное повышение уровня межведомственной координации внешней политики, подключение институтов гражданского общества к осуществлению внешнеполитических проектов, использование государственно-частных партнерств во внешней политике.

Не менее важной задачей представляется **расширение набора внешнеполитических инструментов**, который Россия способна задействовать. В настоящий момент она опирается преимущественно на такие инструменты, как **военная сила** (включая ее ядерный компонент), **энергосырьевые ресурсы**, в которых остро нуждаются ведущие экономики мира, **присутствие в ключевых международных организациях** (место постоянного члена Совета Безопасности ООН). Набор инструментов должен быть расширен с учетом новых коммуникационных технологий, глобализации образования и науки, беспрецедентного взрыва публичной дипломатии и многого другого.

Одной из стратегических задач России в ближайшие годы станет выявление своей международной «специализации», то есть определение областей, где у нее есть сравнительные преимущества перед другими, и использование их для создания глобальных или региональных общественных благ. К таким областям можно отнести **стратегическую стабильность и ядерную безопасность, энергетическую безопасность, развитие международного права, международное посредничество** и некоторые другие. Активная работа по этим направлениям отчасти способна компенсировать прочие слабости.

В настоящее время Россия воспринимается многими, в том числе и благожелательно настроенными к нам партнерами, как **закрытая страна**, руководство которой считает любое влияние извне потенциально опасным и деструктивным. Необходимо продвигать образ другой России — страны, **открытой для коммуникаций с внешним миром**.

Не менее важно развивать внутри страны представление о внешнем мире как об **источнике возможностей для России**, ресурсе для преобразования. Сегодня в общественном сознании доминирует иное представление — об опасном, жестоким и враждебном окружении, от которого страна должна обороняться. Это представление — неподходящий психологический фон для эффективного использования преимуществ глобализирующегося мира.

II. РЕГИОНАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

1. Интеграционное ядро СНГ

Интеграция с отдельными странами СНГ не является средством решения ключевых проблем развития России. Тем не менее **благодаря интеграции создаются благоприятные условия** для формирования более емкого рынка товаров, услуг, инвестиций и рабочей силы. Кроме того, успех интеграционного проекта означает формирование вокруг России «пояса безопасности», который облегчит модернизационные преобразования внутри страны.

Интеграция на пространстве бывшего СССР должна восприниматься в категориях **экономического, а не геополитического проекта**. Возможности использования энергетики как основы интеграционных процессов будут со временем сокращаться. России придется предложить соседям существенно более широкий набор стимулов, чтобы те сохранили экономическую ориентацию на Москву. Речь должна идти о развернутой линейке финансовых институтов, венчурных и инвестиционных фондов, о создании механизмов распространения удачных моделей российского инновационного бизнеса на страны СНГ, о совместном выходе на международные патентные рынки. Нельзя недооценивать и перспективы в более традиционных секторах — транспорте, машиностроении, легкой промышленности.

Важно **исключить любой нажим** на партнеров России в вопросах присоединения к интеграционному процессу. В противном случае, оказавшись «внутри» не вполне добровольно, они будут работать на дезинтеграцию. Необходимо также избегать соблазна пойти по пути **механического расширения интеграционного пространства** путем поспешного приема стран (прежде всего среднеазиатских), не соответствующих критериям членства.

Наличие интегрированных структур будет означать, что со временем России придется передать им **часть своего суверенитета**. Целесообразно определить заранее приемлемый уровень подобного делегирования, а также систему институциональных гарантий, обеспечивающих соблюдение наших интересов.

Не очевиден вопрос о создании на территории интеграционного ядра СНГ **обособленной рублевой зоны**. Реализация этой идеи, привлекательной по политическим соображениям, может обернуться для России существенными экономи-

ческими издержками. Поэтому на нынешнем этапе не следует ставить вопрос о валютном союзе в рамках ЕАС.

В связи с этим **основные приоритеты России** на 2012–2018 гг. в отношении интеграционного ядра СНГ можно сформулировать следующим образом:

- создать функционирующий Евразийский общий рынок с участием России, Казахстана и Белоруссии;
- создать основы Евразийской финансовой системы;
- формировать общее гуманитарное (в первую очередь, научно-образовательное и культурное) пространство трех стран.

Интеграционное ядро СНГ (Россия, Казахстан, Белоруссия) не изолировано от других государств Содружества. Более широкое объединение — Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) — может стать основой для реально действующей зоны свободной торговли; СНГ в полном составе способно обеспечить свободу передвижения без виз и тесное культурное, образовательное сотрудничество. В связи с этим представляется **нецелесообразным сворачивать работу СНГ**.

Важная задача на ближайшие годы — развитие **общих финансовых институтов** зоны СНГ (существующие, но недокапитализированные Евразийский банк развития и Антикризисный фонд ЕврАзЭС, планируемое Бюро технического содействия СНГ). Эти институты могли бы заместить практику скрытого дотирования большинства стран СНГ Россией, повысить эффективность и оперативность нашей экономической политики на постсоветском пространстве. При этом Россия как основной донор этих институтов должна сохранить за собой рычаги влияния и контроль над распределением средств.

Следующие несколько лет дадут России уникальную возможность позиционировать евразийский интеграционный проект как реальную альтернативу ориентации «западного фланга» СНГ на экономическую, а в перспективе — и политическую ассоциацию с Европейским Союзом (учитывая фундаментальные проблемы, с которыми в настоящее время сталкивается ЕС).

В этом смысле крайне важной представляется задача **изменить в ближайшие годы отношение Европейского Союза к интеграционным процессам на территории бывшего СССР**. Первым шагом могло бы стать предложение о создании постоянной площадки взаимодействия ЕЭП — ЕС для обсуждения перспектив двустороннего институционального сотрудничества.

При любом развитии событий постсоветское пространство будет представлять собой **открытую систему**, тесно связанную с другими регионами мира. Возможные попытки «закрыть» ее для внешних влияний и рассматривать государства СНГ как объекты геополитической игры между Россией и ЕС (Украина, Белоруссия, Молдова), Россией и Турцией (Азербайджан, Армения), Россией и Китаем (Центральная Азия) бесперспективны. России придется учиться взаимодействовать с государствами СНГ в условиях острой конкуренции с «внешними» игроками, которая, впрочем, не исключает и активного сотрудничества с ними. Придерживаясь принципа «многовекторности», Россия не может отказать своим соседям в этом же праве, и их стремление к диверсификации не должно восприниматься Россией как угроза.

России предстоит задействовать **«мягкую силу»**, научиться производить — хотя бы в региональном масштабе — «международные общественные блага». Следующие шесть лет могут стать критически важными, когда станет ясно, насколько

России удастся сохранить большую часть постсоветского пространства в зоне своего культурно-цивилизационного влияния. В странах СНГ в активную жизнь вступают первое постсоветское поколение. Вопросы использования русского языка, российских образовательных стандартов, ориентации на российскую культуру и образ жизни стоят для него принципиально по-другому. Если не найти эффективных механизмов использования «мягкой силы» в зоне СНГ, коммуникация с этим поколением может быть затруднена, а российские сравнительные преимущества окажутся невостребованными.

Соответственно, актуальная задача следующих шести лет — не «реинтеграция» части пространства бывшего СССР, а максимальное содействие естественным процессам развития экономического, образовательного, научно-технического, культурного и гуманитарного сотрудничества каждой страны. Новый Евразийский союз должен сформироваться, в первую очередь, как **совокупность дополняющих друг друга режимов** в самых разных областях. Наличие таких режимов должно создавать «страховочную сеть» на случай возможных резких политических перемен в странах СНГ.

В качестве ближайших задач, связанных с процессом экономической интеграции стран СНГ, решение которых не потребует больших инвестиций или сложных согласований, можно выделить следующие:

- увеличение числа стипендий, выделяемых студентам и ученым из стран СНГ для учебы и работы в России;
- выделение престижных грантов на проведение совместных исследований ученым из России и стран СНГ;
- расширение сети профессиональных контактов по ключевым для нас направлениям;
- создание сети ведущих политологических научных центров стран СНГ;
- разработка новой стратегии взаимодействия с диаспорами стран СНГ в России;
- развитие в самой России исследовательской, информационной и общественной инфраструктуры, направленной на взаимодействие с республиками бывшего СССР.

2. Безопасность постсоветского пространства

Основные проблемы безопасности России на постсоветском пространстве будут сосредоточены на **южном направлении** — в субрегионе Центральной Азии и в меньшей степени Южного Кавказа. Отдельный набор угроз связан с риском эскалации «замороженных» конфликтов на территории отдельных стран СНГ и втягивания в эти конфликты внешних сил.

В связи с этим представляется целесообразным «заземлить» **функционал ОДКБ**, превратив эту организацию в инструмент решения конкретных проблем безопасности Центральной Азии. ОДКБ остается **аморфной организацией**, стремящейся одновременно выполнять целый набор разнообразных и не всегда сочетающихся функций. До настоящего времени приоритеты ОДКБ в значительной мере

ориентированы на взаимодействие с внешними структурами (ООН, ШОС, НАТО), а не на практическое обслуживание потребностей своих членов.

Необходимы меры по **совершенствованию военного потенциала** ОДКБ, модернизации Коллективных сил быстрого развертывания, приданию им дополнительного потенциала. Не менее важна задача выведения на новый уровень **военно-технического и военно-экономического сотрудничества** государств-членов ОДКБ (включая совместную подготовку кадров). Качественного улучшения требуют механизмы координации и взаимодействия вооруженных сил и спецслужб стран-участниц.

Среди мер по **совершенствованию организационной структуры ОДКБ** можно упомянуть создание открытых программ для вовлечения в них в качестве полноправных участников международных организаций и государств-нечленов, создание института специальных представителей ОДКБ и наблюдательных миссий ОДКБ в афганском приграничье. Целесообразно продолжать усилия по активизации диалога ОДКБ — НАТО. Перспектива вывода из Афганистана вооруженных сил США и их союзников в 2014 г. повысит необходимость таких контактов.

В плане **оптимизации взаимодействия ОДКБ с другими организациями на постсоветском пространстве** желательно упразднить параллелизм организаций, где лидирующую роль играет Россия (ОДКБ, СНГ, ЕврАзЭС), таким образом, чтобы все функции военно-политической координации перешли из структур СНГ в структуры ОДКБ.

В настоящее время **функционал ОДКБ и ШОС** должным образом **не ограничен**. Не исключена возможность дальнейшего расширения функций ШОС и соответствующей маргинализации ОДКБ, что вряд ли отвечает в полной мере российским интересам, поскольку способно повысить роль Китая в вопросах обеспечения безопасности Центральной Азии. Актуальна разработка правового механизма взаимодействия ОДКБ и ШОС за пределами имеющегося сейчас простого обмена информацией между секретариатами. В интересах России сохранить в деятельности ШОС акцент не только на экономических вопросах, но и на проблемах безопасности. Именно этот аспект привлек в качестве наблюдателей Иран, Пакистан и Индию.

Важным условием успеха российской внешней политики является ее способность содействовать урегулированию **«замороженных» конфликтов**, начиная с приднестровского. На протяжении ближайших лет только в Приднестровье есть шанс на реальный прорыв; урегулирование там способно создать позитивную динамику и по более сложным конфликтам на Южном Кавказе.

Важной задачей России на период 2012–2018 гг. станет **минимизация внешнего военно-политического присутствия** в зоне СНГ. Для этого нужно создать альтернативные и привлекательные для соседей механизмы обеспечения безопасности, а также достичь прогресса в решении двусторонних проблем.

Значение **военного сотрудничества с Белоруссией** будет снижаться, если предположить «демилитаризацию» отношений России с НАТО. Тем не менее сохранение взаимодействия с Минском в военной области представляется важным элементом российской стратегии в Европе и существенным измерением отношений с Белоруссией. Стабильные отношения с ней сохранят значение и для обеспечения транспортных коридоров между Россией и ЕС.

3. Евроатлантическое пространство безопасности: США и НАТО

Основным внешним ресурсом для воплощения в жизнь планов экономического развития России являются страны ОЭСР. Чтобы в полной мере использовать этот ресурс, требуется **последовательно менять характер отношений с США**. Соответствующий приоритет можно обозначить как постепенную демилитаризацию российско-американских (российско-натовских) отношений, **формирование сообщества безопасности в Евроатлантике**. Такое сообщество является непременным условием общего экономического пространства Евросоюза и России/ЕАС.

Главной задачей российской политики в отношении НАТО является формирование в Евроатлантике сообщества безопасности с участием Российской Федерации. Основными приоритетами на этом направлении на период 2012–2018 гг. являются:

- трансформация российско-американских (и российско-западных) отношений в направлении стратегического сотрудничества, достижение договоренности с США/НАТО по ПРО в Европе, учитывающей интересы безопасности России;
- укрепление доверия посредством дальнейшего контроля над вооружениями, договоренности с США по нестратегическим системам — крылатым ракетам и тактическому ядерному оружию в Европе;
- использование отношений Россия — НАТО для модернизации системы внешней безопасности Российской Федерации.

Ограниченная геополитическая конкуренция между Россией и США сохранится в силу того, что их интересы объективно противоречат друг другу. России, однако, не обязательно делать упор именно на это. Время работает не на американскую гегемонию, хотя запас прочности американского лидерства в мире не будет исчерпан к 2018 г. Однополярная модель мирового порядка уже сменилась более сложной, для которой характерно наличие нескольких разнокалиберных центров силы. Дело самой России — повышать собственную привлекательность для иностранных инвесторов. Другим направлением могут стать последовательные усилия по расширению научно-технического, образовательного, культурного и гуманитарного взаимодействия с США. Следует обратить внимание и на слабо используемый потенциал российской диаспоры.

Россия не должна претендовать на лидерство в каких-либо антиамериканских коалициях. Участие в них допустимо только в исключительных случаях, когда речь идет о фундаментальных интересах национальной безопасности.

В интересах России содействовать максимально плавной и наименее рискованной эволюции миропорядка в направлении постамериканского мира. При этом важно, чтобы в центре внимания американской политической элиты находилась не Россия как главная проблема внешней политики США, а другие темы, например, отношения с Китаем, урегулирование на Ближнем Востоке, борьба с терроризмом, ядерным распространением и пр. Впрочем, это не означает, что Россия должна отказаться от критики деструктивных внешнеполитических действий США.

В российско-американских отношениях целесообразно снизить акцент на проблематику противоракетной обороны. Сегодня Россия вряд ли сможет изменить позицию Соединенных Штатов и их союзников. Диалог по ПРО должен учитывать степень реальной угрозы российским стратегическим ядерным силам (СЯС) и объем затрат, связанный с ответом России на развертывание ПРО.

При всех сложностях, касающихся этой проблемы, крайне нежелательно, чтобы они полностью заблокировали возможность **дальнейшего взаимного понижения потолков СНВ**. Любой прогресс, особенно если к сокращению СНВ удастся подключить «третьи страны», имел бы большое значение и с точки зрения экономии средств на дальнейшую модернизацию ядерных арсеналов, и с точки зрения укрепления режима нераспространения, и в плане укрепления российско-американских отношений.

Российское тактическое ядерное оружие (ТЯО) в Европе интересует США опосредованно, как и Россию — соответствующие американские активы в Европе. Это разменная монета для дискуссии с европейцами (только они действительно заинтересованы в выводе ТЯО) в рамках диалога Россия — НАТО. Через Европу можно воздействовать и на позицию США. Надо также учитывать, что ТЯО необходимо России для негласного укрепления потенциала сдерживания Китая в условиях усиления его конвенциональной военной мощи.

Российско-американская «перезагрузка» не привела к качественному прорыву в двусторонних торгово-экономических, научно-технических и других связях. Более глубокая проблема заключается в том, что в обеих странах отсутствуют влиятельные силы, заинтересованные в развитии отношений. Требуются новые инструменты, которые позволили бы объединить усилия государства, частного сектора и институтов гражданского общества на американском направлении.

Нужно внимательно изучить опыт недавней российской инициативы о заключении всеобъемлющего **Договора о европейской безопасности (ДЕБ)**. В нынешних условиях согласование подобного юридически обязывающего документа с гарантиями его выполнения всеми странами евроатлантического пространства крайне маловероятно. Архитектуру европейской безопасности целесообразнее выстраивать поэтапно, начиная с повышения эффективности уже существующих механизмов (ОБСЕ, Совет Россия — НАТО, субрегиональные институты). В частности, больше внимания стоит уделить варианту **«Хельсинки плюс»** (реструктуризация ОБСЕ) с учетом перспективы создания в рамках ОБСЕ **коалиции государств**, заинтересованных в такой реструктуризации.

В ближайшем будущем мы можем рассматривать США в большей мере как партнера, нежели оппонента в вопросах развития системы общеевропейской безопасности. Основные угрозы и вызовы американским интересам лежат в других частях мира (в первую очередь, в Восточной Азии и на Ближнем Востоке), что объективно повышает **гибкость американских позиций по отношению к архитектуре безопасности в Европе**.

Одной из проблем российской политики безопасности в Европе в ближайшие годы будут последствия окончательного развала режима ДОВСЕ. Перед нашими партнерами пора поставить вопрос о разработке нового соглашения по обычным вооруженным силам в Европе — **пост-ДОВСЕ**, учитывающего современные военно-политические реалии.

4. Россия и Европейский Союз

Несмотря на сложности в отношениях с ЕС, именно эти отношения останутся для России **главным экономическим и научно-техническим приоритетом**.

Нынешний кризис Евросоюза может оказаться дополнительным фактором, подталкивающим его к более активному сотрудничеству с Россией. Кризис продемонстрировал не только слабость евро, но и **хрупкость всего европейского проекта**. В ближайшие годы ЕС продолжит испытывать растущее давление конкурентов, которые демонстрируют большую динамику экономического роста, меньшие социальные издержки, обладают более богатым демографическим потенциалом и пользуются более агрессивными методами ведения бизнеса. Российское направление может оказаться для ЕС одним из немногих преимуществ по сравнению с глобальными соперниками.

Общими приоритетами политики России в отношении Европейского Союза на 2012–2018 гг. могли бы стать:

- заключение нового соглашения о партнерстве Россия — Евросоюз с дальнейшим постепенным переходом к формату отношений ТС/ЕЭП — ЕС;
- устранение существующих препятствий на пути взаимных прямых иностранных инвестиций;
- создание совместных научно-производственных комплексов, обмен активами, вхождение России в европейскую Программу научно-технического сотрудничества («Горизонт 2020»);
- дальнейшая либерализация визового режима со странами ЕС; повышение уровня образовательной и научной мобильности между Россией и Евросоюзом;
- расширение сотрудничества с Европейским Союзом в противодействии наркотрафику;
- укрепление российско-европейского сотрудничества в сфере борьбы с международным терроризмом;
- повышение координации усилий двух сторон по взаимодействию в чрезвычайных ситуациях и гуманитарных кризисах;
- создание в Брюсселе профессиональной лоббистской структуры российского бизнеса в интересах предприятий инновационного сектора.

На период 2012–2018 гг. целесообразно поставить вопрос об окончательном **превращении стран Центральной Европы из внешнеполитического пассива во внешнеполитический актив**. Для этого предлагается следующее:

- углубление процесса российско-польского исторического примирения;
- развитие аналогичных процессов с Латвией, Литвой, Эстонией;
- урегулирование приднестровского конфликта в рамках партнерства Россия — Евросоюз;
- активизация экономического сотрудничества с регионом ЦВЕ путем реализации совместных инвестиционных проектов (энергетика, транспортная инфраструктура, финансовый сектор, туризм, образование).

«Северный фасад» России — **Арктика** — геополитически является продолжением Евроатлантики, причем для нас она имеет особое значение. В 2012–2018 гг. необходимо решить следующие задачи:

- закрепить исключительную роль арктических стран в решении вопросов, относящихся к Арктике;
- утвердить практику исключительно мирного урегулирования спорных вопросов в регионе, содействовать процессу демилитаризации акватории Северного Ледовитого океана;
- достичь благоприятного для России международного решения по вопросу о континентальном шельфе;
- развивать международное судоходство по Северному морскому пути, создавать необходимую инфраструктуру на российском Крайнем Севере;
- обеспечить условия, необходимые для развития сотрудничества стран региона по вопросам экологии, энергетики, сохранения и развития малых народов Севера, взаимодействия в сфере образования и науки по арктическим вопросам;
- позиционировать Россию как естественного лидера в координации международного арктического сотрудничества, развивая инфраструктуру Архангельска как площадки для этой работы.

Отдельно следует отметить необходимость активизации наших усилий по линии программы «Партнерство для модернизации». Нужно продумать вопрос об оптимальном балансе государственных программ и инициатив частного сектора в отношениях с ЕС.

5. Азия и Тихий океан: экономическая интеграция

За последние десятилетия центр мировой торговли и инвестиционной деятельности переместился в Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). В рассматриваемый период значение этого региона будет возрастать, особенно на фоне системных проблем и кризисов, прогнозируемых в других частях мира.

Главным приоритетом политики России в АТР является развитие ее **восточных регионов**. Развитие международного сотрудничества должно, с одной стороны, обслуживать потребности региональной модернизации, с другой — задавать ее вектор, форсируя проведение необходимых внутренних преобразований. В связи с этим задачами на 2012–2018 гг. являются:

- привлечение на Дальний Восток и в Сибирь инвестиций, технологий, специалистов и рабочей силы для создания современной транспортной инфраструктуры и производств;
- постепенное расширение ниши России в АТР: от энергоресурсов и транзитных возможностей к космическим, а в перспективе и к образовательным услугам;
- закрепление за Россией устойчивых позиций на продовольственных рынках региона;
- развитие туристической инфраструктуры Сибири и Дальнего Востока;
- широкое экономическое сотрудничество на уровне регионов: не только с Северо-востоком Китая, но и с Тайванем, Южной Кореей, западными штатами США — от Аляски до Калифорнии, Канадой, японскими префектурами, Австралией и Новой Зеландией;

- активизация связей с АСЕАН как наиболее динамичной региональной структурой;
- позиционирование России в качестве основного сухопутного (Транссибирская магистраль) и морского (Северный морской путь) транспортного коридора между Восточной Азией и Европой, решение вопросов инфраструктуры, логистики, таможенных и пограничных формальностей;
- осуществление «двойной интеграции»: Восточной России в общее экономическое пространство страны, с одной стороны, Российской Федерации в АТР — с другой.

Для решения этих приоритетных задач можно предложить следующие меры:

- поддержание стабильно дружественных отношений с Китаем, учитывая, однако, возможность замедления там экономического роста и осознавая пределы нынешней модели экономических связей между Россией и КНР;
- формирование модернизационного альянса с Южной Кореей, особенно с учетом различных вариантов развития КНДР в 2012–2018 гг.;
- вовлечение Японии в тесное экономическое сотрудничество с Россией независимо от решения территориальной проблемы;
- создание модернизационного альянса с Сингапуром; расширение сотрудничества со странами Юго-Восточной Азии и, в первую очередь, с динамично развивающимся Вьетнамом;
- поэтапный переход к принципу свободной торговли — от наименее «болезненных» для нас государств (Новая Зеландия, Вьетнам) к более сложным;
- активное участие в многосторонних дипломатических форматах — АТЭС, Восточноазиатском саммите, Региональном форуме АСЕАН, Шестисторонних переговорах по ядерной проблеме Корейского полуострова и т.д.;
- превращение Владивостока в один из центров сотрудничества с АТР (например, при обсуждении вопросов образования, науки и инноваций).

Способом подключения России к экономическому сотрудничеству в регионе могли бы стать планируемые **Транскорейская магистраль и Транскорейский газопровод**.

Поскольку влияние России в регионе невелико, акцент целесообразно сделать на **максимально широкую диверсификацию** политических и экономических связей России в АТР, чтобы не допустить формирования асимметричной зависимости от одной страны или группы стран.

6. Безопасность и геополитика в АТР

В регионе продолжается интенсивная гонка вооружений. Не снижается острота ядерной проблемы Северной Кореи. Сохраняются территориальные споры. Есть признаки формирования военно-политического противостояния между США и КНР. Эти тенденции сохранятся и в рассматриваемый период.

Не меньшее значение для стран региона будут иметь многочисленные **нетрадиционные проблемы безопасности**: киберпреступность и политический экстремизм, природные катастрофы, эпидемии и продовольственная безопасность, борьба за природные ресурсы и контроль над транспортными путями и пр. Россия могла

бы сыграть активную роль в поиске многосторонних механизмов, призванных повысить эффективность сотрудничества в этих вопросах.

С начала текущего столетия формирующийся китайский национализм приобретает вид **долгосрочной внешнеполитической программы**. Помимо очевидных задач (всеобщее признание территориальной целостности Китая, включая Тайвань, Тибет и Синьцзян, урегулирование территориальных споров с соседними государствами на китайских условиях), эта стратегия предусматривает достижение следующих целей:

- международное признание «особых прав» КНР в акватории Южно-Китайского моря;
- распространение преобладающего китайского влияния на Юго-Восточную Азию;
- обеспечение поддержки соседними государствами позиций КНР в спорах с США и другими странами Запада;
- закрепление «особых прав» китайских меньшинств за рубежом;
- распространение китайского языка в Азии, обеспечение двуязычия в зарубежных районах компактного проживания этнических китайцев.

Текущие тенденции, которые сохранятся до конца десятилетия, свидетельствуют о нарастании соперничества в отношениях США и КНР. Однако полномасштабная конфронтация остается маловероятной.

В этих условиях России необходимо осуществлять **гибкое геополитическое маневрирование** в отношениях с Китаем. На практике это означает следующее.

1. Всемерно укреплять добрососедские, дружественные отношения. Слишком тесное стратегическое партнерство не выгодно для России из-за увеличивающейся (в пользу Китая) разницы потенциалов. Азиатско-тихоокеанская политика России должна быть сбалансированной, ориентированной на расширение российских связей в регионе, не допускающей ситуации, при которой Пекин станет основным актором на российском Дальнем Востоке.

2. Поддерживать и развивать тесные отношения с ведущими державами мира — США и КНР, избегая чрезмерной вовлеченности в их споры.

3. Активно проводить линию на улучшение отношений с Японией. Дружественная Япония нужна России, с одной стороны, как модернизационный ресурс, с другой — как элемент геополитического баланса в Северо-Восточной Азии.

4. Подчеркивать заинтересованность России в превращении Южной Кореи (а в случае объединения страны — единой Кореи) в надежного регионального партнера.

5. В отношении ядерной программы Северной Кореи добиваться укрепления режима нераспространения ядерного оружия и недопущения возникновения вооруженного конфликта вблизи российских границ.

6. Поддерживать традиционные отношения с Вьетнамом как наиболее близкой страной АСЕАН, имеющей большой ресурс развития, а также укреплять связи с Индонезией — потенциальным лидером Юго-Восточной Азии.

7. Развивать сотрудничество с Индией как с великой азиатской державой, однозначно дружественной России, избегая при этом вмешательства в возможное соперничество Индии и Китая в Азии.

В **Северо-Восточной Азии** переплетаются интересы наиболее влиятельных стран региона, и Россия могла бы играть там наиболее активную роль. Здесь нет действенного механизма обеспечения стабильности и безопасности, отсутствует

многосторонний механизм, содействующий развитию. Основой дискуссионной структуры может стать механизм Шестисторонних переговоров по ядерной проблеме Корейского полуострова. Россия как страна, курирующая проблемы безопасности в рамках Шестисторонних переговоров, должна взять на себя инициативу по организации диалога с участием экспертного сообщества заинтересованных стран. Постоянной площадкой для него мог бы стать Владивосток.

7. Центральная и Южная Азия

В регионе Центральной и Южной Азии перед Россией стоят три взаимосвязанные задачи: 1) сохранение и по возможности наращивание **российского влияния в государствах Центральной Азии**, которые на первоначальном этапе не войдут в интеграционное ядро СНГ; 2) активизация **сотрудничества с Индией** — как в экономике, так и в вопросах безопасности; 3) минимизация **дестабилизирующих последствий ухода сил США и НАТО из Афганистана**.

В отличие от Казахстана, остальные государства Центральной Азии не войдут в 2012–2018 гг. в Таможенный союз и Единое экономическое пространство. Но они являются экономическими партнерами России в рамках ЕврАзЭС и союзниками по линии ОДКБ. «Интеграционную перспективу» необходимо оставлять открытой для всех среднеазиатских стран.

Приоритетом должно быть сохранение **политической и социально-экономической стабильности** в этих странах, недопущение превращения их в объекты геополитической конкуренции.

Выстраивая экономические отношения со странами «интеграционного резерва», целесообразно идти по пути совершенствования **двусторонних соглашений** о свободе торговли и их поэтапного расширения на другие области (обмен услугами, либерализация инвестиций, транспортное сотрудничество). Одновременно надо стремиться избегать конкуренции с этими странами (в первую очередь, с Туркменистаном) на мировых рынках энергоресурсов и другого сырья.

Главная насущная задача на центральноазиатском направлении — кардинально **сократить поток наркотиков**, идущий в Россию из Афганистана.

За пределами бывшего СССР основным стратегическим партнером России выступает **Индия**. Это **недооцененный актив российской политики и внешнеэкономических связей** (в сравнении с Китаем). Главная задача — довести традиционно дружественные отношения до статуса реального стратегического партнерства. Это возможно за счет кардинального расширения экономического сотрудничества, повышения взаимной привлекательности для бизнеса. Индия — один из немногих рынков для российской промышленной продукции. Россия заинтересована в более глубоком подключении Индии к ШОС.

В сотрудничестве с соседними странами Россия должна стремиться к нейтрализации негативного эффекта афганских событий. Интересы всех основных игроков, как региональных, так и глобальных, здесь в целом совпадают, что позволяет рассчитывать на формирование **широкой международной коалиции**, где Россия могла бы играть заметную роль. При этом следует исходить из того, что внутреннее устройство Афганистана — это дело самих афганцев.

Возможная победа Талибана над центральным правительством после вывода международных сил из Афганистана окажет **дестабилизирующее влияние на Пакистан и Центральную Азию**. Все это требует активных мер ОДКБ по противодействию новым угрозам, а также совершенствования механизма деятельности данной организации.

8. Ближний и Средний Восток, Северная Африка

Регион Ближнего и Среднего Востока, Северной Африки скорее станет **источником проблем**, чем возможностей для российской внешней политики.

В числе основных вызовов, с которыми в будущем может столкнуться Россия, можно назвать следующие:

1. Очередное обострение американо-иранских отношений с возможностью нанесения **военного удара по Ирану** со стороны США или Израиля. Должны быть заранее отработаны возможные шаги, позволяющие минимизировать воздействие данного сценария на региональную и глобальную стабильность.

2. Сохранение и углубление **разногласий между Россией и ее ведущими западными партнерами** по ситуации в регионе.

3. Усиление **исламского экстремизма в регионе**. Особую опасность для России представляет «перехлест» политической и социальной нестабильности через южную границу бывшего СССР в регион Центральной Азии, проникновение международного терроризма в северокавказский регион.

4. Дальнейшее осложнение **процесса ближневосточного урегулирования**. Принимая во внимание участие России в ближневосточном «квартете», проживание в Израиле большого количества российских граждан и традиционно дружеские отношения России с палестинским руководством, можно утверждать, что срыв арабо-израильского диалога затронет и российские интересы.

Вызовом для России могут также стать **системные политические изменения в Иране**. Они поставят под вопрос некоторые направления российско-иранского сотрудничества, особенно военно-технического.

Нельзя исключить, что в 2012–2018 гг. начнется **эрозия политической стабильности в странах Персидского залива**.

Существуют и **некоторые возможности**. Ряд стран региона (в первую очередь, Турция и Иран) являются важными торговыми и политическими партнерами России. Некоторые государства располагают материальными ресурсами для инвестиций в российскую экономику. В регионе расположены крупные покупатели российской военной техники. Наконец, Израиль является уникальным партнером в области модернизации.

9. Африка

Россия в ближайшей перспективе не будет располагать ресурсами, позволяющими активно включиться в «борьбу за Африку». Поэтому **идеи восстановления в Африке позиций, которыми СССР располагал в 1960–1970-х годах**,

неактуальны. Тем не менее российская политика не должна игнорировать континент, где преобладает в целом позитивное отношение к России и еще сохраняются старые связи. Продуманная политика позволит создать задел на будущее, когда у нашей страны появятся больше ресурсов и интересов на данном географическом направлении.

Среди стран континента следует выделить несколько **опорных партнеров.** Они должны располагать потенциалом регионального лидерства, представлять существенный интерес для России как источники дефицитного сырья или рынки сбыта, быть готовы как к долгосрочному политическому сотрудничеству, так и к обоюдной либерализации торговли. Такими опорными партнерами могли бы стать Египет, Нигерия и ЮАР. В отношении каждой из этих стран нужна индивидуальная стратегия, основанная на учете комплекса интересов России, а также на имеющемся опыте сотрудничества и наличии там влиятельных сторонников взаимодействия.

Соображения этики, репутации и престижа требуют, чтобы Россия не уклонялась от участия в международных программах помощи африканским странам, равно как и в многосторонних миротворческих операциях на Африканском континенте. В интересах России договориться со своими партнерами по «восьмерке» и «двадцатке» о **принципиальном разделении географических зон ответственности основных международных доноров.**

Африка может оказаться **одним из экономических конкурентов** нашей страны. Главные импортеры (страны Европейского Союза и Восточной Азии) будут стремиться противопоставлять Россию африканским экспортерам, добиваясь от обеих сторон максимально благоприятных условий поставок.

10. Латинская Америка

Удельный вес континента в мировой экономике будет повышаться, а отношения с США — осложняться.

Данные тенденции создают в целом **благоприятные возможности** для расширения политического и экономического сотрудничества России со странами региона. Можно рассчитывать на совпадение или близость позиций по многим ключевым вопросам мирового развития, включая нераспространение ядерного оружия, противодействие терроризму, сохранение центральной роли ООН в обеспечении международной безопасности. Перспективно взаимодействие с латиноамериканскими партнерами в рамках региональных организаций (АТЭС) и межконтинентальных образований (БРИКС). Интересно сотрудничество по вопросам глобального управления. Латинская Америка остается одним из немногих многообещающих рынков для российской промышленной продукции.

В обозримом будущем Россия не сможет выступить конкурентом США в регионе, равно как не составит здесь конкуренцию и Китаю. Ограниченность ресурсов обуславливает необходимость **концентрации усилий** на ключевых для нас странах. Наиболее дальновидным представляется формирование **стратегического партнерства с Бразилией.**

III. ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ (ГЛОБАЛЬНЫЕ) НАПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

1. Политическое мироустройство и мировой порядок

Главная задача России — способствовать формированию сбалансированного миропорядка, который обеспечивал бы ее самостоятельность, создавал благоприятные условия для развития и гарантировал национальную безопасность.

Россия может вступать в **тактические союзы** с различными государствами и группами государств, но не должна считать для себя выгодным или целесообразным создавать блоки против кого-либо или присоединяться к существующим блокам (за исключением консолидации вокруг себя основной части постсоветского пространства).

России следует в целом сохранить нынешний подход к Организации Объединенных Наций, выступая за повышение ее роли в глобальных делах, но рассматривая как инструмент мировой политики, а не как субъект. При любом сценарии реформирования ООН Россия обязана сохранить в рамках этой организации статус державы первого порядка. Любые попытки де-факто узурпировать часть полномочий СБ ООН со стороны Секретариата следует пресекать.

При этом Россия **не должна позволить свести дискуссии о реформировании ООН к вопросу о составе и процедурах Совета Безопасности**. Существует много других проблем, решение которых обеспечило бы эффективность взаимодействия специализированных органов ООН друг с другом, подключение к практической работе ООН неправительственных организаций, возможную активизацию деятельности Военно-штабного комитета, повышение авторитета Международного суда в Гааге и т.п. Следовало бы взять на себя инициативу по разработке соответствующих предложений. Желательно и возможно возобновление масштабного участия России в миротворческих операциях ООН.

Следует добиваться повышения роли ООН в борьбе с **распространением ядерного оружия** путем расширения полномочий Совета Безопасности по действиям в отношении нарушителей режима нераспространения.

Коррекцию требует и нынешнее российское отношение к вопросам изменений в **международном публичном праве**. Например, размытость международно-правовой основы гуманитарных интервенций позволяет их инициаторам расширительно интерпретировать резолюции СБ ООН. Россия может выступить с опережающей инициативой создания международной договорно-правовой основы тех или иных акций, имеющих гуманитарное предназначение.

2. Многосторонние институты

Четкое понимание специфических интересов России должно определять нашу позицию в **«восьмерке»**, **«двадцатке»**, **БРИКС** (Россия — единственная страна в мире, участвующая во всех трех организациях). В основе позиции России — активный поиск оптимальных решений глобальных экономических, финансовых и торговых проблем, а не стремление к изменению глобального баланса между, условно говоря, Западом и крупными развивающимися странами. Позиция России по конкретным вопросам не должна меняться в зависимости от того, в каком форуме мы участвуем.

Развертывание диалога «Группы восьми» и БРИКС стоит использовать для влияния на решения в рамках «восьмерки». БРИКС, в свою очередь, можно использовать и в качестве **второго ядра «двадцатки»**. Целесообразно организовать взаимодействие по линии **«гражданской восьмерки»**. Этот опыт полезно применить и при подготовке председательства в «двадцатке».

Взаимодействие со странами БРИКС имеет для России смысл, прежде всего, с информационной и консультационной точки зрения. У Москвы есть надежные каналы двусторонних отношений со всеми этими странами, особенно с Индией и Китаем. Успех России в рамках БРИКС зависит от способности изменить свою специализацию в рамках этой конфигурации — перейти от ресурсного снабжения Китая и Индии к инновационно-научному обеспечению потребностей партнеров.

3. Экономика и финансы

Нужно изучить имеющийся специфический зарубежный опыт государственного содействия мирохозяйственной экспансии национального бизнеса и выявить модели и практики, наиболее подходящие России.

Следует качественно повысить уровень включенности России в **международное научно-техническое сотрудничество**. Актуальны задачи эффективного международного **маркетинга** российских разработок, вывода отечественных инноваций на международные патентные рынки, привлечения иностранного венчурного капитала и приобретения опыта венчурной деятельности.

Участие России в реформировании **глобальной финансово-экономической архитектуры** будет достаточно ограниченным. Превращение Москвы в глобальный финансовый центр, способный конкурировать с 10–12 лидерами в этой сфере, нереально до конца рассматриваемого периода. В лучшем случае можно говорить о позиционировании Москвы как регионального финансового центра, обслуживающего зону СНГ.

Преждевременно ставить вопрос о превращении рубля в одну из **мировых резервных валют**; эту задачу стоит отложить на более отдаленное будущее. Для ее решения потребуются совершенно иное качество российской экономики и финансов.

Наиболее сложным и болезненным для нас окажется **процесс интеграции российской экономики в ВТО**. На момент фактического вхождения нужно иметь программу действий по пересмотру ранее введенных необоснованных ограничений в отношении российских товаров и услуг. В 2012–2018 гг. России предстоит разработать свою национальную стратегию поведения внутри ВТО, увязать с ней

стратегии в отношении ОПЕК, Форума стран-экспортеров газа и Международного энергетического агентства.

На членство в ВТО не стоит возлагать чрезмерные надежды. Большинство стран (включая США и Китай) все чаще предпочитают продвигать свои внешне-торговые интересы через систему **двусторонних и региональных соглашений о либерализации торговли и инвестиций**. Россия в этом плане относится к числу отстающих — вне зоны СНГ у нас очень мало таких соглашений, и работа ведется лишь по нескольким направлениям.

С задачей выстраивания новой системы двусторонних и многосторонних торговых соглашений тесно связана задача **оптимизации механизмов управления импортом**. Необходимо срочно осваивать технологию избирательного протекционизма и гибкого применения антидемпинговых процедур.

Большие резервы включения в мировую экономику существуют в рамках использования **транзитных возможностей России**. Центральным элементом транспортной стратегии должны стать резкое повышение пропускной способности Транссибирской магистрали и решение сопутствующих проблем региональной инфраструктуры.

Россия оказывает помощь менее развитым странам. Стратегия в этой сфере должна, прежде всего, делать упор на страны, **исторически связанные с Россией**, — государства Средней Азии, Южного Кавказа, Молдавию. Цель помощи — стимулировать экономическое и социальное развитие соседей, улучшая тем самым внешние условия существования самой России.

4. Стратегическая стабильность и ядерное нераспространение

Роль России состоит в том, чтобы вместе с США сохранять лидерство в усилиях по **уменьшению ядерной угрозы**. Для этого необходимы следующие меры:

- сокращение ядерных вооружений с подключением к процессу других ядерных держав;
- трансформация ядерного сдерживания в направлении кооперативных стратегических отношений между ведущими государствами;
- противодействие дальнейшему распространению ядерного оружия и предотвращение его применения;
- повышение уровня безопасности ядерного оружия и материалов, укрепление мер доверия между ядерными государствами, обеспечение гарантий безопасности «пороговых» государств, при условии отказа от производства ядерного оружия и обладания им.

В этой области мы можем рассчитывать на **широкую международную поддержку и улучшение имиджа России в мире**.

Целесообразно вернуться к вопросу о «**негативных гарантиях**» безопасности для **неядерных стран-участниц ДНЯО** со стороны государств, являющихся официальными членами «ядерного клуба». С учетом новой ситуации в сфере распространения можно вернуться к идее конвенции, юридически закрепляющей полномасштабные гарантии безопасности неядерным государствам-участникам ДНЯО.

5. Энергетическая безопасность

На протяжении 2012–2018 гг. структура мирового потребления энергии **принципиально не изменится**. Ее основу, как и сегодня, будут составлять пять первичных источников: нефть, природный газ, уголь, атомная энергия и гидроэнергия.

Значительно быстрее меняется **географическое распределение потребления энергии**. Несмотря на инерционность мировой энергетики, текущее десятилетие будет отмечено **высоким уровнем нестабильности энергетических рынков**.

В интересах России — **достижение устойчивого рыночного и политического равновесия** между интересами основных участников энергорынков — производителей, потребителей и транзитеров энергетических ресурсов. Практическим выражением этих усилий может стать система энергетических партнерств между Россией и рядом ведущих игроков, в первую очередь, Евросоюзом и странами Северо-Восточной Азии.

Сохранится высокий уровень **политизации энергетических рынков**. При выборе предпочтительных поставщиков энергоресурсов покупатели (особенно в Европе) будут не в последнюю очередь опираться на внеэкономические соображения. Эти факторы существенны для ребрендинга российского энергетического бизнеса в Европе. На азиатских рынках надо учитывать особенности местной системы ценообразования, которая не позволяет рассчитывать на доходы, сопоставимые с доходами, получаемыми на европейских рынках.

Адаптация России к вероятной динамике на глобальных энергетических рынках **должна начаться уже сейчас**; в противном случае мы можем не успеть реализовать необходимые инвестиционные проекты, включая создание дорогой транспортной инфраструктуры. Следует еще раз внимательно изучить коммерческую целесообразность крупных транспортных проектов в области газоснабжения, решения о которых принимались, прежде всего, для того, чтобы избежать политических рисков отношений с транзитерами.

России следует **повысить приоритетность международного сотрудничества** в сфере энергоэффективности. Энергоемкость российской экономики в 3–4 раза превосходит аналогичные показатели развитых стран. Такое положение невозможно изменить без масштабного привлечения зарубежных технологий и опыта. Задачи повышения энергоэффективности должны решаться комплексно, включая использование налогово-финансовых, административных, просветительских и иных механизмов.

6. Урегулирование конфликтов

Невовлеченность (за редкими исключениями) в международные конфликты позволяет России выступать в роли **«честного посредника»** между конфликтующими сторонами. Речь, в первую очередь, идет о конфликтах на территории бывшего СССР, а также о ситуациях, сложившихся вокруг ядерных программ Ирана и КНДР. Российское участие востребовано на Ближнем Востоке, в Афганистане и ряде других мест. Успешное посредничество требует серьезных дипломатических усилий, но способствует повышению международного престижа и влияния страны.

Долгосрочное урегулирование конфликтов невозможно без запуска социально-экономического развития конфликтогенных территорий. Однако опыт, в том числе

российского Северного Кавказа, свидетельствует, что одними только массированными программами помощи проблему не решить. Необходим комплексный подход к долгосрочному урегулированию, который увязал бы экономические, социальные и политические вопросы с проблематикой безопасности. Целесообразно придать Евразийскому банку развития полномочия для эффективного оказания международной помощи в целях конфликтного урегулирования на постсоветском пространстве.

7. Экология

Природно-климатические изменения сопряжены с существенными рисками, но они открывают и **новые возможности** для России. Россия как страна с огромной площадью, занятой лесами, обладающая самыми большими запасами пресной воды в мире, находится в выгодном положении по отношению к большинству государств. Нужно научиться использовать эти преимущества во внешней политике. В то же время Россия несет ответственность за ликвидацию последствий загрязнения окружающей среды на своей территории.

В большинстве стран постсоветского пространства на период 2012–2018 гг. можно прогнозировать обострение экологических проблем. В работе ЕврАзЭС и других многосторонних региональных организаций следует уделять больше внимания экологической проблематике. Россия могла бы выступить инициатором разработки стратегии создания **регионального рынка водных ресурсов**, в будущем — один из аргументов в пользу сохранения российской ориентации стран Центральной Азии.

Вторым по значимости региональным направлением экологической стратегии является взаимодействие с Китаем. Оно должно выходить за рамки регулирования приграничных и трансграничных водных артерий и включать более широкий круг вопросов (координацию позиций в международных организациях, совместные разработки в сфере экологических и энергосберегающих технологий, договоренности о сотрудничестве в борьбе с природными и техногенными катастрофами).

Экологическая проблематика должна быть одной из российских тем в повестке дня АТЭС и многосторонних и двусторонних обсуждений проблем Арктики. России важно поднимать вопросы сохранения биоразнообразия северной части Тихого океана, добиваться от партнеров содействия в противодействии браконьерству и незаконному вылову рыбы.

России следует более активно и последовательно поднимать экологические вопросы и на **глобальном уровне**. При этом надо учитывать, что практически все участники международных отношений используют эти вопросы в своих политических целях.

8. Миграция и сосуществование культур

В течение 2012–2018 гг. потребности российской экономики и особенности текущего демографического состояния страны будут диктовать необходимость привлечения значительного числа трудовых мигрантов. В связи с этим нужна целенаправленная политика адаптации, интеграции и натурализации иммигрантов. В этой области

по-прежнему сохраняется целый ряд административно-правовых, политико-психологических, социально-экономических и иных проблем, требующих срочного решения.

В глобальном мире Россия ведет **острую конкурентную борьбу за качественные трудовые ресурсы** со странами Евросоюза, Северной Америки и даже с некоторыми из своих соседей по СНГ. Поэтому она должна научиться привлекать и удерживать ресурсы различными способами. Одновременно российскую политику нужно направить на то, чтобы приток иностранцев обогащал страну, а не подрывал ее единство. Необходимо повышение уровня межведомственной координации в сфере регулирования миграционных процессов с участием МИД, ФМС, Минобрнауки, Минрегиона и Минкультуры.

Миграционная стратегия должна отражать изменение структуры российской экономики, запрос на развитие инновационных отраслей. Реализация миграционной стратегии придется на период, когда будет расти внутренняя структурная безработица; соответственно, легко предвидеть возможное усиление негативных отношений в обществе к мигрантам.

9. «Мягкая сила» России

Россия обладает **существенным потенциалом «мягкой силы»**, который пока используется недостаточно. Это один из важнейших резервов российской внешней политики. Нужна продуманная стратегия наращивания российской «мягкой силы». Она могла бы включать в себя, в частности, более активное продвижение в сфере **современных средств коммуникации**.

Другим ресурсом внешней политики является расширение **экспорта образовательных услуг**. Стратегия образовательного экспорта должна включать создание значительно более качественного продукта (предложения) и активное стимулирование притока студентов (спроса). В рамках такой стратегии, выработанной при участии МИД и Минобрнауки, должны быть определены ниши, которые российский образовательный экспорт мог бы заполнить в первую очередь, и намечены пути их расширения. Важно, чтобы российские университеты сохраняли привлекательность для соседних стран, государств, с которыми Россия развивает экономическую интеграцию и формирует региональные системы безопасности.

Наряду с образованием важным **потенциальным элементом** российской «мягкой силы» являются **наука и техника**. Последние годы отмечены целым рядом масштабных федеральных инициатив, направленных на стимулирование инновационных, научно-образовательных и инфраструктурных проектов. В то же время возросший приток финансовых средств пока не привел к качественным изменениям в модернизации российской науки, а также слабо содействовал системной интеграции отечественной науки в глобальные механизмы научного сотрудничества.

Серьезным элементом «мягкой силы» России остается **русская культура**. Ее продвижение предполагает современный коммерческий подход. В то же время необходима совместная стратегия МИД и Министерства культуры по распространению русской/российской культуры в мире. Политическим приоритетом являются не только страны СНГ, но и ключевые партнеры России в мире — страны Европы, Северной Америки, Китай, Индия, Япония, Турция. Значение русской культуры будет возрастать и в контексте взаимодействия с российскими диаспорами за рубежом.

Культура тесно связана с **языком**. Необходимо дальнейшее развитие образования на русском языке в странах СНГ, активизация деятельности славянских университетов в странах Центральной Азии, развитие международного радио-, теле- и Интернет-вещания на русском языке. Это — сфера финансовой ответственности нашей страны.

Большим резервом «мягкой силы» Российской Федерации является **туризм**, для развития которого Россия располагает огромными ресурсами. Включение этого резерва потребует общенациональной программы развития инфраструктуры туризма — от аэропортов и отелей до повышения до мирового уровня профессионализма тех, кто непосредственно занят в этой сфере. Важным элементом должно стать кардинальное улучшение знания иностранных языков персоналом индустрии туризма и представителями власти, начиная с полицейских.

Специфическую составляющую «мягкой силы» России являет собой **Русская православная церковь (РПЦ)**. Целесообразно позиционирование РПЦ как транснационального института.

Хронической проблемой стала **неспособность использовать потенциал нашей диаспоры**, особенно в ведущих странах Запада. Объективные препятствия, которые мешали этому раньше (идеологический характер значительной части эмиграции из России, ограниченность ресурсов, которые государство могло выделить на работу с диаспорами, отсутствие эффективных каналов коммуникации), в настоящее время исчезают.

Народная дипломатия позволяет внешней политике выйти за пределы правительственной бюрократии и реализовать потенциал людей, получивших широкую известность, но не занимающих официальных постов. Они могут не только принимать активное участие в обсуждении международных проблем, влияя на формирование международного общественного мнения, но и создавать движения и организации для практического решения многих вопросов.

* * *

Краткий обзор внешнеполитических задач на ближайшие годы может создать представление об исключительных трудностях, с которыми сопряжены попытки их решения.

На самом деле в современном мире нет страны или географического региона, перед которыми не стояли бы угрозы и проблемы исторического масштаба. Окончательных ответов на вызовы времени нет ни у кого. В мире XXI века никому не гарантировано положение международного лидера. Ясно одно: значение таких нематериальных факторов, как креативное внешнеполитическое мышление, инновационные подходы к мировым проблемам, способность к оперативному реагированию на меняющиеся внешние условия, будет повышаться.

История России дает примеры не только многочисленных упущенных возможностей, нереализованных шансов, досадных ошибок и просчетов во внешней политике, но и выдающихся внешнеполитических побед, поразительных достижений, опиравшихся на заведомо недостаточную ресурсную базу. Нет оснований полагать, что эти возможности безвозвратно утрачены.

При всех многочисленных внешнеполитических проблемах положение нашей страны в мире сегодня благоприятнее, чем оно было 10–15 лет назад. Россия прошла точку своей «максимальной слабости» и находится в состоянии подъема. Внешний мир нужен России, но и Россия нужна внешнему миру.

**Тезисы
о внешней политике России
(2012–2018 гг.)**

Издательство «Спецкнига»
т. (495) 744-6179
www.specialbook.net

Верстка — К. А. Фрей

Подписано в печать 30.07.2012 . Формат 70×100/16.
Бумага мелованная. Печать офсетная.
Гарнитура Варнок Про. Усл. печ. л. 2.
Тираж 1000 экз. Заказ 1859.

Отпечатано в ОАО «Типография «Новости»,
105005, Москва, ул . Фридриха Энгельса, 46.