

Председательство России в международных организациях

Мягкая сила и многосторонняя дипломатия под вопросом?

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка No. 259
Июнь 2013

Андрей Макарычев
Тартуский университет

Председательство в международных организациях - одна из институциональных форм "мягкой силы", которую крупные государства используют для формирования общих политических рамок отношений и усиления своего коммуникативного потенциала. Обычно повестки дня стран-председательниц отражают те политические сферы, где их правительства добились наибольших успехов и могут, соответственно, продемонстрировать свои лидерские качества.

Есть много примеров стран, для которых их председательство в международных организациях становилось важным инструментом укрепления их ресурсов "мягкой силы" и легитимации их международных курсов посредством продвижения многосторонних дипломатических усилий. Например, председательства Германии и Польши в Европейском Союзе существенно обновили инструментарий политики ЕС в Восточной Европе; Венгрия воспользовалась аналогичной возможностью для получения поддержки своему проекту Дунайского регионализма, и так далее. Среди пост-советских стран Украина и Казахстан как минимум продемонстрировали свои европейские устремления в роли председателей Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

В настоящей аналитической записке я проанализирую, оказалась ли Россия способной использовать себе во благо многие возможности председательства в региональных и глобальных организациях для артикуляции и воплощения своего

видения международных отношений. Мой анализ будет базироваться на официальных повестках дня, содержащих перечни российских приоритетов, и включать в себя обсуждение их эффективности и ограничений.

Россия в региональных организациях

Председательство РФ в организации *Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества* (АТЭС), с его кульминационным моментом в виде владивостокского саммита в сентябре 2012 года, было сфокусировано на следующих приоритетах: продовольственная безопасность; транспортная и логистическая инфраструктура, включая облегчение транс-граничных процедур; инновационные технологии, научные исследования и образование. В числе важных аспектов называлась также человеческая безопасность. Огромные - и в массе своей использованные без должной эффективности - инвестиции федерального бюджета, направленные на реконструкцию инфраструктуры Владивостока, должны были сигнализировать о наличии у Москвы интереса к Азиатско-Тихоокеанскому региону, однако за пределы политического символизма этот интерес, к сожалению, не вышел. Продекларированные приоритеты остались весьма абстрактными и оторванными от совокупности тех реальных проблем, с которыми Россия вынуждена сталкиваться на Дальнем Востоке, включая необходимость форсирования инвестиций в этот регион и управление потоками китайских мигрантов.

Председательство РФ в *Организации Черноморского экономического сотрудничества* (ОЧЭС) в июле - декабре 2011 г. было отмечено длинным списком приоритетных направлений, который вобрал в себя повышение эффективности институтов, реконструкцию транспортной инфраструктуры, развитие туризма, вопросы энергетики, защиту экосистем и биоразнообразия, координацию между правоохранительными органами в вопросах безопасности, обеспечение продовольственной безопасности, а также проекты в сфере массовых коммуникаций.

В связи с председательством в ОЧЭС министр иностранных дел Сергей Лавров особо отметил, что МИД видит одну из основных проблем региона в политизации происходящих в нем процессов, что фактически означало нежелание Москвы обсуждать в региональном формате такие вопросы безопасности, как, например, последствия войны между Россией и Грузией в августе 2008 года. Но в то же самое время Москва сама выдвигает чисто политическое условие равенства России и ЕС при взаимодействии в регионе Черного моря, что на практике приводит к ложному чувству самодостаточности и к нежеланию использовать все возможности многосторонней дипломатии.

Российская повестка дня при председательстве в *Совете государств Балтийского моря* (СГБМ) в июле 2012 - июне 2013 гг. состояла из четырех пунктов. Первый касался модернизации и инноваций и, по всей видимости, был просто механически перенесен на региональный уровень из структуры отношений между РФ и ЕС. Однако адекватной адаптации этой позиции к интересам региональных акторов не произошло - так, например, программа российского председательства фактически оставила без внимания потребности и ожидания стран Балтии в отношении проектов по энергетической эффективности, строительству терминалов для сжиженного газа и их технической связи друг с другом, либерализации энергорынков, более активному использованию возобновляемых источников энергии в рамках концепции устойчивого развития, и пр.

Второй программный пункт российского председательства в СГБМ касался идеи государственно-частного партнерства. Однако практика применения этой модели сильно дискредитировала себя многочисленными скандалами и финансовыми махинациями во время подготовки к Олимпийским играм в Сочи, в силу чего Россия едва ли может претендовать на лидерство в этой области.

В-третьих, Россия считала возможным выдвинуть в число своих приоритетов борьбу с экстремизмом и утверждение толерантности в Балтийском регионе. Этот открыто нормативный жест смотрится весьма противоречиво на фоне растущих проблем с толерантностью и мультикультурализмом внутри самой России, а также очевидно расширенной трактовки экстремизма, постоянно адаптируемой правящим режимом к целям борьбы с политической оппозицией. Кроме того, вопросы религиозной и этнической толерантности гораздо логичнее смотрелись бы как элементы политики России в более конфликтных регионах, таких как Южный Кавказ или Средняя Азия, где Москва, однако, часто предпочитает обходить их стороной.

В-четвертых, включение в программу российского председательства вопроса об облегчении визового режима выглядит также неуместным по той причине, что у СГБМ нет на этот счет никаких прерогатив. Если РФ имела в виду наращивание позитивного опыта подписания соответствующего соглашения с Польшей при посредничестве Германии, то две последние страны видят эти договоренности скорее как часть отношений по линии ЕС - РФ, чем как элемент региональной политики.

В качестве председателя *Совета Баренцева/Евроарктического региона* (СБЕР) в 2007-2009 гг. Россия взяла на себя обязательства по реализации программ устойчивого развития, включая защиту окружающей среды, биоразнообразия и мест проживания коренных народов Севера; здравоохранения; образования;

либерализации торговли, содействию транс-границной кооперации и облегчению таможенных процедур; развития энергосберегающих технологий, а также сотрудничества при чрезвычайных ситуациях. В этом длинном списке самым уязвимым элементом, пожалуй, является забота о малочисленных автохтонных народах Крайнего Севера, которые регулярно - хотя без особого успеха - апеллируют к федеральному правительству с требованиями юридически защитить их традиционные места обитания и виды деятельности от масштабных и экологически вредных проектов добычи природных ресурсов, реализуемых крупными корпорациями.

Россия в глобальных организациях

Глобальные организации видятся многими государствами, в том числе Россией, как элементы рождающейся системы глобального управления. Именно сквозь эту призму и следует анализировать взаимодействие РФ с Большой Восьмеркой (G8) и Большой Двадцаткой (G20).

В качестве председателя G8 в 2006 году и хозяйки саммита этой организации в Санкт-Петербурге, Россия выбрала три главных приоритета. Первый состоял в усилении веса всего комплекса вопросов энергетики, что сразу же выявило различные интересы стран-участниц. Усилия России по выработке общих подходов к энергетической безопасности не смогли сблизить позиции добывающих, транзитных и потребляющих стран. Последовавшие газовые конфликты России с Украиной стали наглядным подтверждением того, что даже среди своих ближайших соседей Россия не может надеяться на репутацию надежного поставщика энергоресурсов.

Второй приоритет России состоял в образовании - сфере, где ее позиции в мире далеки от идеальных. Российское правительство регулярно выражает недовольство по поводу низких позиций вузов РФ в мировых рейтингах, а также встречается с проблемой массовой миграции работников научно-образовательной сферы на Запад. Функционирование "сетевых образовательных структур", на которые ссылалась программа российского председательства, тормозится низкой эффективностью российских вузов, а также противоречивыми и непоследовательными реформами образования, вызвавшими широкие протесты профессионального сообщества преподавателей и ученых. Более конкретный вопрос об интеграции иммигрантов через образование является важной мерой, однако его эффекты обесцениваются растущим национализмом и ксенофобией в российском обществе.

Третий пункт в председательской повестке дня России - это здравоохранение, еще одна социальная сфера, которая насыщена нерешенными проблемами - от невысокого качества медицинских услуг до низкой продолжительности жизни. Кроме того, именно в медицинских технологиях зависимость России от Запада просматривается весьма четко.

G20 - еще одна глобальная организация, председателем которой Россия является в настоящее время и готовится принять саммит двадцати лидеров в Санкт-Петербурге в сентябре 2013 года. По словам президента Владимира Путина, эффективность российских подходов к международным делам будет во многом зависеть именно от успеха председательства в таких структурах, как "большая двадцатка".

С одной стороны, можно согласиться с экспертами московского Института современного развития, которые полагают, что участие в "восьмерке" и "двадцатке" позволяет как-то корректировать проблемы в отношениях с Западом, особенно обострившиеся в третий срок президентства В. Путина. С другой же стороны, Россия рассматривает свое председательство в "двадцатке" с точки зрения усиления координации со странами БРИКС и, соответственно, противовеса Западу, а не приоритетного взаимодействия с ним. Это можно проследить по российской политике в отношении Сирии, Северной Кореи и других горячих точек.

Программа председательства РФ в G20 состоит, во-первых, из вопросов интенсификации инвестиций, создания рабочих мест, продовольственной безопасности и развития человеческого капитала. Эта "корзина" представляется очень широкой и включает в себя множество отдельных направлений деятельности, в силу чего их общую эффективность измерить достаточно сложно.

Во-вторых, в рамках "двадцатки" Россия продекларировала свои намерения усилить взаимное доверие и прозрачность. Однако на практике и то, и другое пока в дефиците. Во время финансового кризиса на Кипре Россия и страны ЕС не смогли - даже если и пытались - найти общие решения, которые могли бы служить доказательством пользы логики коллективных действий вопреки институциональным различиям. Мегасобытия упомянуты в числе тех сфер, которые требуют международных усилий по искоренению коррупции и установлению норм прозрачности, однако ход подготовки к зимней Олимпиаде 2014 года показывает, что Россия не может самостоятельно обеспечить эффективное расходование огромных финансовых вложений и не стремится к международному сотрудничеству в этой области.

В-третьих, Россия выделила еще одним своим приоритетом вопросы глобального управления, включая многостороннюю торговлю, устранение

протекционистских мер и внедрение принципов устойчивого развития. В частности, на встречах в рамках "бизнес-двадцатки" (B20) в качестве удачного примера приводился опыт германского бизнеса в России.

Однако недавно опубликованный Комиссией ЕС отчет о состоянии четырех общих пространств между РФ и ЕС в 2012 году подчеркнул, что меры санитарного и фитосанитарного контроля в России продолжают оставаться непрозрачными, дискриминационными и непропорциональными в отношении стран ЕС. В 2012 году Россия ввела несколько новых ограничений на ввоз сельскохозяйственной продукции из ЕС. Доклад ЕС констатирует, что РФ продолжает создавать препятствия для проведения инспекций и отказывается отзываться требования к ввозимым продуктам (молочным, мясным и пр.), противоречащие нормам ВТО. Россия оставляет за собой право применять ограничения без соответствующих научных объяснений, а также противится установлению устойчивого режима рыболовства в Антарктике.

Итоги

Институциональные эффекты от председательства в международных организациях можно ожидать лишь тогда, когда страна-председатель будет продвигать повестку дня, отражающую ее лидерские качества и демонстрирующую способность координировать свою политику с важнейшими партнерами. Это в корне отличает режим функционирования региональных и глобальных институтов от реалполитических моделей международных отношений, основанных на сферах влияния, балансе сил и т.п.

Однако случаи председательства России в международных организациях скорее представляют дипломатические пиар-шаги, чем намерения идти по пути глубокой международной социализации. В каждом из регионов, рассмотренных выше, Россия встречается с конкуренцией со стороны других стран, но не имеет в своем арсенале политических инструментов, сравнимых со Стратегией ЕС в Балтийском регионе или Черноморской синергией. Россия, по сути, отделяет региональные институты от глобальной геополитики и тем самым отрицает политическую составляющую своего поведения в регионах ближайшего соседства, однако в конечном итоге именно политические проблемы и составляют основной вызов для российской дипломатии. Например, Москва пытается не только переориентироваться от Европы к Азиатско-тихоокеанскому региону, но и представить всю систему отношений с азиатскими партнерами как в корне отличающуюся от отношений с европейскими соседями, однако на практике российская повестка дня в АТЭС мало чем отличается от той, которая связывает Россию с ЕС. Политические проблемы прорываются и сквозь преимущественно

финансово-экономическую повестку России в глобальных организациях, особенно в G20. Политическим здесь является вопрос о том, как Россия намерена балансировать стратегию занятия достойного места в сообществе развитых стран Запада с альтернативной стратегией по укреплению БРИКС.

На основе предпринятого анализа можно заключить, что Россия не является ни создателем региональных форм институционального взаимодействия с соседями, ни глобальным игроком, голос которого был бы слышен при решении вопросов об изменении климата, защите окружающей среды, устойчивого развития, надлежащего управления, человеческой безопасности и содействию странам Юга. Даже если Россия и пытается поднять глобально значимые вопросы в рамках "двадцатки", ее лидерские качества могут быть поставлены под сомнение из-за отсутствия историй успеха по этим направлениям в самой России - от борьбы с коррупцией до эффективного регулирования рынка рабочей силы. Это снижает институциональные возможности многосторонней дипломатии и привлекательность российской модели "мягкой силы" как в региональном, так и в глобальном масштабе.

**Elliott School of
International Affairs**
THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org