



Александр Габуев

АЗИЯ НЕ В КУРСЕ, ИЛИ КАК РОССИЯ ПЫТАЕТСЯ ИНТЕГРИРОВАТЬСЯ В МНОГОСТОРОННИЕ СТРУКТУРЫ АТР

В условиях кризиса отношений с Западом, вызванного событиями на Украине, Россия пытается осуществить *поворот на Восток*, укрепив свои позиции в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) и превратив Восточную Азию в драйвер для развития экономики РФ, в первую очередь для подъема Сибири и Дальнего Востока. За полтора года *поворот* в основном свелся к ряду двусторонних договоренностей с Китаем, в то время как диверсифицировать контакты и выстраивать отношения с другими азиатскими игроками у России получается хуже. Одна из причин — непоследовательность Москвы при работе в многосторонних форматах, которые начинают играть в регионе все большую роль. Прежде всего речь идет о площадках АТЭС и ВАС.



А
Н
А
Л
И
З

ИДУ НА ВАС

В декабре 2005 г. президент РФ В. Путин посетил Куала-Лумпур. Формально главным пунктом в повестке его визита было участие в первом в истории саммите России с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН объединяет Бруней, Вьетнам, Индонезию, Камбоджу, Лаос, Малайзию, Мьянму, Сингапур, Таиланд, Филиппины). Но не менее важным было то, что российский лидер стал единственным иностранным гостем на учредительной встрече Восточного азиатского саммита (ВАС) — совершенно нового механизма в АТР, созданного по инициативе малазийского премьера М. Мохамеда.

Выдвинутая М. Мохамедом, известным сторонником концепции *Азии для азиатов*, еще в 1991 г. идея ВАС предполагала создание сообщества на базе механизма *АСЕАН плюс три* (Китай, Южная Корея, Япония). ВАС должен был стать платформой для обсуждения не только экономической, но и политической интеграции региона. При этом Малайзия настаивала, что интеграция должна проходить без участия США. Преемник М. Мохамеда на посту премьера А. Бадави, который и выступил хозяином саммита, даже заявил, что цель ВАС — постепенное снижение зависимости Азии от влияния Вашингтона¹. И хотя изначальная задумка малазийских хозяев была размыта за счет включения в ВАС региональных союзников и партнеров Соединенных Штатов (Австралия, Новая Зеландия и Индия), президент США Дж. Буш приглашения в Куала-Лумпур так и не получил.

В этих условиях российская дипломатия попыталась развить активное наступление на азиатском направлении. В середине июля 2005 г., за полгода до учредительного саммита ВАС, Москва подала официальную заявку на присоединение к будущей организации. 28 июля того же года глава МИД РФ С. Лавров во время переговоров с коллегами из стран АСЕАН в лаосском Вьентьяне получил ответ, что рассмотрение российской заявки пока отложено, но В. Путин сможет посетить декабрьский саммит в Куала-Лумпуре как единственный иностранный гость². Против принятия РФ в ВАС тогда выступили Сингапур, Индонезия и Япония, мотивировав это низким уровнем интеграции российской экономики в АТР³. Изначальный отказ не демотивировал Россию, и она продолжала попытки получить членство в ВАС и во время второго срока В. Путина, и при новом президенте Д. Медведеве. Наконец в 2011 г. Москва добилась своего — страны АСЕАН решили официально пригласить Россию в ВАС одновременно с США. Важную роль сыграли все те же сингапурские дипломаты, убедившие коллег, что обладатель постоянного места в Совете Безопасности ООН и второго в мире ядерного арсенала усилит ВАС и превратит форум в ключевую площадку для обсуждения вопросов безопасности в АТР — в отличие от формата Региональных форумов АСЕАН (АРФ), где страны в основном представлены на уровне замглав МИДов и обсуждаются преимущественно технические вопросы⁴.

Однако этой дипломатической победой Россия не воспользовалась. В 2011 г. Д. Медведев на саммит ВАС не поехал. Официальной причиной стало участие президента в думской кампании *Единой России*. «У президента много дел внутри страны, поэтому Россию на саммите ВАС будет представлять глава МИДа С. Лавров», — поясняла тогда газете *Коммерсантъ* пресс-секретарь Д. Медведева Н. Тимакова⁵. Традицию не ездить на ВАС, членства в котором российские дипломаты добивались с таким трудом, после своего переизбрания на третий срок продолжил и В. Путин.

Подобное игнорирование Россией ключевого для региона формата вызвало недоумение среди азиатских членов ВАС. На саммите в Пномпене генсек АСЕАН С. Питсуван прямо сказал российским журналистам об обиде стран региона на высокомерное поведение Москвы: «Мы уже два года подряд приглашаем руководителей РФ принять участие в ВАС, однако они не приезжают»⁶. Тем не менее в 2013 и в 2014 гг. ситуация повторилась. Причем в 2014 г. география перемещений В. Путина вызвала недоумение даже с точки зрения логистики. Приняв участие в саммите АТЭС, все лидеры АТР, включая президента США Б. Обаму, отправились на юг, в мьянманскую столицу Нейпидо для участия в ВАС, а затем еще южнее, на саммит G20 в Брисбене. Однако российский лидер в Нейпидо не поехал, вместо этого отправившись из Пекина на север, во Владивосток, где посетил недостроенный океанариум и хоккейный матч, и лишь затем полетел в Брисбен на саммит *двадцатки*⁷. На саммит ВАС был впервые отправлен премьер Д. Медведев⁸.

Официально подобное пренебрежительное отношение президента РФ к ВАС, который постепенно становится главным форматом для обсуждения безопасности в АТР (в отличие от АТЭС, которая является ключевой площадкой для обсуждения экономических вопросов), российская сторона объясняет напряженным графиком национального лидера. В частных разговорах российские чиновники

называют другие мотивы. Первый и главный — нелюбовь В. Путина к многосторонним бюрократическим форматам. Президент любит использовать их как площадку для двусторонних встреч, и свою *норму* встреч с азиатскими лидерами выполняет на саммитах АТЭС. Второй аргумент: для России в АТР важнее экономическая составляющая, а не вопросы безопасности, отсюда и выбор АТЭС как приоритетного формата. Третья причина — нежелание присутствовать при выяснении отношений между США и КНР в рамках ВАС, где России уготована лишь роль статиста. Наконец четвертая причина — тот факт, что и Китай отправляет на ВАС премьера, а не председателя КНР (правда, это делается как раз для того, чтобы избежать острой публичной конфронтации с Вашингтоном по вопросам безопасности — премьер Ли Кэцян как раз говорит о выгоде китайских инвестиций в АСЕАН и огромном потенциале внутреннего рынка КНР для стран региона)⁹.

В итоге складывается парадоксальная ситуация, когда на крупнейшем региональном форуме по безопасности ядерную державу и постоянного члена Совета Безопасности ООН представляет премьер (а до недавнего времени и вовсе глава МИД), а на экономическом форуме — глава государства, хотя в объеме региональной торговли на долю России приходится скромный 1%. Подобное противоречие вызывало сначала недоумение, а затем и откровенные насмешки представителей региональных держав. «Если Россия собиралась сводить свою азиатскую политику к превращению в младшего брата и сырьевой придаток Китая, нечего было проситься в ВАС», — подобные оценки можно услышать от высокопоставленных дипломатов многих стран АСЕАН¹⁰.

Непоследовательная политика в отношении ВАС — вполне характерный, но далеко не единственный пример того, как Россия упускает возможности использовать многосторонние форматы работы в АТР.



Э
И
Л
А
П
А

АЗИЯ В ДОКТРИНЕ: МЕЖДУ АРКТИКОЙ И АФРИКОЙ

До недавнего времени Азия не занимала важного места в российской внешней политике и экономической дипломатии ни на доктринальном уровне, ни на практике. Весьма показательно место, которое АТР занимает в *Концепции внешней политики* России. Четыре версии этого документа, которые были разработаны в РФ после распада СССР и отражали эволюцию подхода Москвы к окружающему миру и восприятия ею задач для своей внешней политике, были утверждены сначала в 1993 г. при Б. Ельцине, затем в 2000 г. при В. Путине, в 2008 г. — при новом президенте Д. Медведеве и в 2013 г. — после возвращения В. Путина в Кремль. Разумеется, доктринальные документы по внешней политике во всех без исключения странах имеют символический характер, а дистанция между словами и актуальной внешнеполитической практикой в России может быть очень велика. Тем не менее анализ подобных документов важен для понимания официальной линии и символического восприятия Москвой приоритетов своей внешней политики.

В отношении АТР все четыре документа демонстрируют завидную последовательность — этот регион всегда предстает в них как далеко не самый значимый для российских интересов. Если в отношении *Основных направлений концепции*

внешней политики РФ, принятых в 1993 г. в разгар экономического и политического кризиса, это можно понять, то отсутствие развернутого упоминания АТР в последующих документах говорит о многом. В Концепции 2000 об АТР говорится после перечисления глобальных задач, а также региональных приоритетов (СНГ, Европа, США, Северная Америка и лишь потом Азия). Отношения с АТР упомянуты после отношений с Балканами. Задачи РФ постулируются следующим образом:

Важное и все возрастающее значение во внешней политике Российской Федерации имеет Азия, что обусловлено прямой принадлежностью России к этому динамично развивающемуся региону, необходимостью экономического подъема Сибири и Дальнего Востока. Упор будет сделан на активизации участия России в основных интеграционных структурах Азиатско-тихоокеанского региона — форуме Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество, региональном форуме Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) по безопасности, в созданной при инициативной роли России шанхайской пятерке (Россия, Китай, Казахстан, Киргизия, Таджикистан)¹¹.

Текст медведевской Концепции 2008 почти ничем не отличается ни по месту АТР в системе приоритетов, ни по самому описанию:

В контексте многовекторной внешней политики Российской Федерации важное и всевозрастающее значение имеет Азиатско-Тихоокеанский регион, что обусловлено принадлежностью России к этому динамично развивающемуся району мира, заинтересованностью в использовании его возможностей при реализации программ экономического подъема Сибири и Дальнего Востока, необходимостью укрепления регионального сотрудничества в сфере противодействия терроризму, обеспечения безопасности и налаживания диалога между цивилизациями. Продолжится активное участие России в основных интеграционных структурах Азиатско-Тихоокеанского региона — форуме Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество, механизмах партнерства с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), включая региональный форум АСЕАН¹².

Наконец, вторая путинская Концепция 2013 среди мировых тенденций отмечает рассредоточение мирового потенциала силы и развития, его смещение на Восток, в первую очередь в Азиатско-Тихоокеанский регион (п. 6). Описание российской стратегии в отношении АТР и различных многосторонних региональных объединений гораздо более подробно:

Возрастающее значение приобретает укрепление позиции России в Азиатско-Тихоокеанском регионе, что обусловлено принадлежностью нашей страны к этому самому динамично развивающемуся геополитическому пространству, куда последовательно смещается центр тяжести мировой экономики и политики. Россия заинтересована в активном участии в интеграционных процессах в Азиатско-Тихоокеанском регионе, использовании его возможностей при реализации программ экономического подъема Сибири и Дальнего Востока, в создании в Азиатско-Тихоокеанском регионе транспарентной и равноправной архитектуры безопасности и сотрудничества на коллективных началах. Принципиальное значение для России имеет общее оздоровление военно-

политической обстановки в Азии, где сохраняется значительный конфликтный потенциал, наращиваются военные арсеналы, увеличивается опасность распространения оружия массового уничтожения. Россия последовательно выступает за урегулирование вовлеченными сторонами всех имеющихся разногласий политико-дипломатическими средствами при строгом соблюдении основополагающих принципов международного права. Россия считает важными формирование и продвижение в Азиатско-Тихоокеанском регионе партнерской сети региональных объединений. Особое значение в этом контексте придается укреплению роли ШОС в региональных и глобальных делах, конструктивное влияние которой на положение дел в регионе в целом заметно возросло. Россия рассматривает механизм Восточноазиатских саммитов как основную площадку для стратегического диалога лидеров по ключевым аспектам безопасности и сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Усилия на данном направлении будут подкрепляться активностью и в других форматах — форуме Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество, диалоге Россия–Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Региональном форуме АСЕАН по безопасности, форуме Азия–Европа, Сессии по взаимодействию и мерам доверия в Азии, Сессии министров обороны стран АСЕАН с диалоговыми партнерами, форуме Диалог по сотрудничеству в Азии¹³.



З
И
Л
А
Н
А

Таким образом, за последние 15 лет на доктринальном уровне Россия определяла себя как часть АТР, постулировала значимость укрепления связей с регионом для развития Сибири и Дальнего Востока, а в последней редакции Концепции (2013 г.) перечисляются все региональные форматы, в которых Россия намерена активно участвовать (главным из них называется тот самый механизм ВАС, который глава российского государства игнорирует четыре года подряд). При этом описание приоритетов в АТР неизменно следует за изложением приоритетов на постсоветском пространстве, в *большой Европе* и в отношениях с США, что в целом, скорее всего, отражает реальный расклад интересов российской внешней политики.

Единственный программный документ стратегического характера, подготовленный Россией в отношении АТР, был написан в 2011 г. по заданию Д. Медведева — соответствующее поручение правительству он дал 2 июля в Хабаровске во время совещания по социально-экономическому развитию стран Дальнего Востока и сотрудничеству со странами АТР¹⁴. *Хабаровские инициативы*, как стал известен этот документ впоследствии, были снабжены грифом секретности. Сотрудники российского правительства, видевшие документ, говорят, что он во многом повторял азиатскую часть подготовленной МИД РФ по поручению Д. Медведева *Программы эффективного использования на системной основе внешнеполитических факторов в целях долгосрочного развития Российской Федерации* (версию документа опубликовал *Русский Newsweek*, но МИД никогда не признавал авторства опубликованного на сайте журнала текста)¹⁵. При этом, по словам читавших документ чиновников, в тексте *Хабаровских инициатив* отмечалось, что Россия не может удовлетвориться в АТР ролью сырьевого придатка и должна быть источником новых технологий и модернизационных решений¹⁶.

ИНТЕРЕС К АЗИИ: ЕСТЬ ЛИ ОН?

Слабое внимание к АТР на доктринальном уровне не должно удивлять. Оно является отражением объективно низкого уровня интереса к региону со стороны Москвы. Это объясняется прежде всего низким уровнем экономического взаимодействия, поскольку на АТР приходится менее 30% российского товарооборота. По данным Минэкономразвития РФ, по итогам 2014 г. экспорт в страны АТЭС составил 107,2 млрд долл. США при общем объеме экспорта в 497,6 млрд долл. США¹⁷.

Показательна ситуация в торговле основным российским экспортным товаром — углеводородами. Так, по данным Центрального диспетчерского управления топливно-энергетического комплекса, в 2014 г. Россия поставила в АТР 1 млрд кубометров газа (всего экспортировано 183,3 млрд кубометров) и 51 млн тонн нефти (общий объем экспорта — 213,7 млн тонн)¹⁸. К 2035 г., рассказывал в феврале 2015 г. на Красноярском экономическом форуме министр энергетики А. Новак, страна рассчитывает поставлять в АТР 130 млрд кубометров газа и 110 млн тонн нефти — это при условии, что будут реализованы масштабные проекты вроде двух маршрутов наземного газопровода в КНР *Сила Сибири*¹⁹. Между тем в 2013 г., по данным ВР, страны АТР импортировали 294 млрд кубометров газа и 950 млн тонн сырой нефти²⁰. По прогнозу, к 2035 г. эти показатели вырастут на 184% и 61%²¹. Таким образом, Россия заметно отстает в гонке за статус крупного поставщика углеводородов в АТР. За прошедшие с момента распада СССР 25 лет Россия почти не создала новой инфраструктуры экспорта нефти и газа на азиатские рынки — исключения в виде нефтепровода *Восточная Сибирь–Тихий Океан* (ВСТО) и завода по производству сжиженного природного газа на Сахалине появились лишь в последние пять лет и незначительны по мощности.

Чем можно объяснить сравнительно низкие результаты сотрудничества России с АТР и не слишком большой интерес к региону, декларируемый в программных внешнеполитических документах? Помимо объективных факторов вроде протяженных расстояний от АТР до главных центров экономической активности в европейской части России, отсутствия дорогостоящей инфраструктуры и немногочисленности населения на примыкающем к Азии географически Дальнем Востоке РФ (6,2 млн человек), свою роль играет и субъективный фактор — низкий интерес к АТР со стороны российской элиты.

Среди представителей российского руководства на уровне министра и выше (включая губернаторский и депутатский корпус) нет ни одного специалиста по Азии — ни по диплому, ни по практическому опыту (единственное исключение — глава МИД Сергей Лавров, изучавший в МГИМО сингапурский и начинавший карьеру в Шри-Ланке, однако дальнейшая карьера министра с Азией связана не была). Для сравнения — в соседнем Казахстане на руководящих должностях находятся несколько специалистов по Китаю, включая премьера К. Масимова и главу сената К.-Ж. Токаева. С АТР представителей российского политического класса и деловую элиту мало что связывает — ни воспитание, ни деловые контакты, ни привычки. Низкая личная вовлеченность представителей российской и деловой элиты в установление прочных связей с АТР, безусловно, накладывает отпечаток и на определение национальной стратегии, и на ее реализацию.

Наконец еще один важный субъективный фактор — плохое состояние страноведческой экспертизы по АТР. Воспитав одну из лучших в мире школ по изучению Азии, после распада СССР российское руководство не выделяло на финансирование экспертизы (как академической, так и практической) достаточно ресурсов. Отток молодых специалистов и нехватка средств для закупки справочной литературы и баз данных привели к тому, что средний возраст специалистов по Азии вырос (около 65 лет), а уровень компетенций заметно упал. Это справедливо не только для академической науки, но и для систем МИД, торгпредств, а также российских спецслужб. В 2000-е, когда начался рост товарооборота с восточными странами, сопровождать принятие решений по интеграции в АТР могли лишь немногочисленные кадры на госслужбе²².

В целом же в эволюции отношения России к АТР при правлении В. Путина (сюда можно включить и президентский срок Д. Медведева) можно условно выделить три этапа. Первый, *европоцентричный*, начавшийся в 2000 г. и закончившийся в 2008 г. На этом этапе Россия почти не интересовалась АТР, сконцентрировавшись на выстраивании отношений с США и строительстве *четырёх общих пространств* с ЕС. Единственное важное достижение, полученное, правда, в двустороннем формате — урегулирование пограничного спора с КНР. Второй этап — *посткризисный*, начавшийся в 2008 г. и закончившийся зимой 2013 г. На этом этапе АТР стал вызывать интерес у российских руководителей и крупных бизнесменов как источник капитала, а также как новый рынок сбыта. Вторым драйвером интереса к Азии на этом этапе — проведение саммита АТЭС, а значит, необходимость формировать повестку и наращивать экспертизу. Основные достижения этого периода — строительство нефтепровода в Китай, первое IPO российской компании на азиатской бирже (*Русал* разместился в Гонконге в январе 2010 г., хотя технически компания зарегистрирована на Джерси), проведение саммита АТЭС и создание Министерства по развитию Дальнего Востока. Наконец третий этап — *украинский*, когда Москва была вынуждена искать возможности в АТР из-за разрыва связей с Западом и введения санкций.

Можно утверждать, что за последние 15 лет драйвером всплеска интереса к Азии в России были какие-то внешние события на глобальном или европейском театре — мировой финансовый кризис 2008 г. или война на Украине. Никакой последовательной политики на азиатском направлении, связанной с внутренними потребностями страны, Москва не проводила. Эта ситуативность полностью отразилась и в том, как Россия работает в многосторонних структурах АТР.

ПОЛНЫЙ АТЭС

Флагманским проектом российской интеграции в многосторонние структуры АТР стала работа в форуме Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Форум, созданный в 1989 г., объединяет 21 экономику. Россия стала участником последнего раунда расширения форума, вступив туда в 1998 г. одновременно с Вьетнамом и Перу.

В отличие от работы в таких структурах, как ООН или ОБСЕ, у России не было накопленного в советские времена опыта участия в многосторонних структурах в Азии. Справедливости ради стоит отметить, что ускоренное формирование подобных



Э
И
Л
А
Н
А

структур началось в 1980-е гг. — вслед за экономическим подъемом АТР и укреплением взаимозависимости внутри Восточной и Юго-Восточной Азии, а также формирования сильных связей между странами по разные берега Тихого океана. Россия, как отмечалось выше, не стала участником этой экономической интеграции в АТР, а потому традиция пассивного и даже настороженного отношения Москвы к многосторонним структурам в АТР берет свое начало еще в советские времена, когда СССР критиковал идеи создания Тихоокеанского сообщества, продвигавшиеся в США. В 1990-е и 2000-е настороженное отношение к АТЭС сохранилось, тем более что форум не является привычной для российских дипломатов структурой — международной организацией с настоящим уставом и мандатом. В итоге от российских чиновников, занимающихся АТЭС, нередко можно услышать рассуждения о бесполезности организации и что единственное достижение форума — создание карточки для безвизового въезда в страны-члены АТЭС²³.

Первым опытом сотрудничества новой России с АТЭС стало участие российской делегации в министерской встрече 1994 г. в Осаке, посвященной малому и среднему бизнесу. В марте 1995 г. РФ подала заявку на присоединение к форуму в секретариат АТЭС²⁴. В июле 1996 г. по распоряжению правительства РФ была создана специальная межведомственная комиссия, изучавшая итоги работы форума и перспективы вступления России и работавшая весь 1997-й и часть 1998 г. Благодаря работе комиссии был создан индивидуальный план действий в рамках АТЭС. При МИД РФ был даже сформирован Деловой клуб АТЭС — неформальное объединение, в котором участвовали свыше 50 представителей российских компаний. Впрочем, учитывая кризис в экономике, клуб работал не очень активно и к масштабным прорывам на рынках АТР не привел.

На саммите 1998 г. в Куала-Лумпуре, где было принято решение о принятии России, страну представлял премьер Е. Примаков, на следующем саммите в Окланде — премьер В. Путин. Уже в 2000 г. В. Путин представлял Россию как президент, приводя уровень российского представительства на саммите в соответствии с общей практикой — остальные страны также были представлены главами государств. Тогда же была разработана и утверждена *Концепция участия России в АТЭС*, которая до сих пор является единственным стратегическим документом, задающим курс РФ в рамках работы форума. Главные задачи России в объединении — информирование стран АТР об инвестиционном потенциале Сибири и Дальнего Востока, а также выстраивание партнерства как с АТЭС в целом, так и с региональными группировками внутри него (вроде АСЕАН) и отдельными странами.

Учитывая особенности АТЭС как диалогового форума различных экономик, а также низкий уровень связей РФ с отдельными экономиками АТР (добавим сюда отсутствие на тот момент членства в ВТО), Москва долгое время занимала наблюдательную позицию и не выдвигала никаких значимых инициатив по либерализации торговли или интеграции в других сферах. Если Россия и предлагала какие-то инициативы, то они были связаны с интересами отдельных отраслей или компаний. Например, во время первого в истории заседания Делового консультативного совета (ДКС) в Москве в 2001 г. В. Путин говорил не о концептуальных рамочных предложениях, а о возможностях РФ в сфере обеспечения энергобезопасности Азии и о транзитном потенциале Транссиба, особенно в случае его соединения с Транскорейской железной дорогой. В 2004 г. во время саммита в Сантьяго Рос-

сия стала сопредседателем (вместе с Чили) Диалога АТЭС по цветным металлам, в чем были заинтересованы отечественные металлурги.

Пик активизации России в АТЭС пришелся на конец 2000-х гг. В 2005 г. на саммите АТЭС в корейском Пусане губернатор Приморского края С. Дарькин впервые озвучил идею проведения саммита АТЭС во Владивостоке. Уже через год на саммите в Ханое В. Путин публично заявил о желании России выступить председателем в 2012 г. и провести саммит на острове Русский. В 2007 г. на саммите в Сиднее это предложение было принято и внесено в итоговую декларацию.

Следующие пять лет прошли под знаком грандиозной стройки на Русском, во Владивостоке. Ее, как и контентное наполнение саммита, курировал первый вице-премьер РФ И. Шувалов. Федеральная целевая программа *Развитие Дальнего Востока и Забайкалья* была дополнена пунктом *Развитие Владивостока как центра международного сотрудничества в АТР*. Модернизация города, создание минигородка для саммита, где потом разместился кампус Дальневосточного федерального университета, а также сопутствующего проекта *Газпрома* по строительству газопровода с Сахалина во Владивосток через Хабаровск обошлись России в 22 млрд долл. США, сделав саммит самым дорогим в истории АТЭС (В. Путин на итоговой пресс-конференции не соглашался с этим утверждением²⁵). По расчету *Ведомостей*, только прием гостей обошелся бюджету в 206 млн долл. США, притом что до того саммит АТЭС в Сингапуре 2009 г. обошелся организаторам в 71,8 млн долл. США, а саммит в Иокогаме 2010 г. — в 277 млн долл. США²⁶.

При этом, как показали последующие журналистские расследования, многие объекты саммитов были недостроены либо введены в эксплуатацию позже запланированных сроков²⁷ — прежде всего это касается двух пятизвездочных гостиниц *Huatt*²⁸, которые не достроили и к концу 2015 г. Из-за проблем с гостиничным фондом испытывают сложности и другие мероприятия, ориентированные на внешних инвесторов, например, это стало одной из причин трудностей во время первого Восточного экономического форума, проходившего во Владивостоке в сентябре 2015 г.²⁹

Гораздо лучше обстояло дело с контентным наполнением председательства. Для этого помимо работы ведомств еще в 2010 г. был создан специальный мозговой центр, Российский центр исследований АТЭС (РЦИ АТЭС), который выступил экспертной площадкой для разработки официальной повестки и сохранился в качестве подразделения Российской академии народного хозяйства и госслужбы и после окончания председательства³⁰. Во время ноябрьского саммита АТЭС 2011 г. в Гонолулу Д. Медведев представил четыре содержательных приоритета российского председательства: содействие торговле и инвестициям, региональная экономическая интеграция; укрепление продовольственной безопасности; создание надежных транспортно-логистических цепочек; интенсивное сотрудничество для содействия инновационному росту. Для российского бизнеса и правительства особое значение имели транспортная повестка (Россия продвигала Транссиб и Северный морской путь), а также тема продовольственной безопасности. Главным практическим достижением саммита во Владивостоке, важным для всех участников, стало согласование списка экологических товаров³¹. В итоге, как отмечает директор РЦИ АТЭС Н. Стапран, Россия показала возможности



З
И
Л
А
Н
А

проведения подобных саммитов и интеллектуального лидерства при составлении повестки³².

Однако после успешного проведения саммита от российской повестки осталось не так много. По отзывам участвовавших в саммитах чиновников и бизнесменов других государств, во время саммитов на Бали и в Пекине российские делегации были куда более пассивны, такая же пассивность наблюдалась и во время рабочих встреч между саммитами³³. Падение приоритетности АТЭС для бюрократической работы вылилось и в кадровых назначениях: все отвечавшие за него чиновники были переведены на другие направления³⁴, так что созданный в 2012 г. содержательный задел повис в воздухе, не получив продолжения. Маркером падения интереса к азиатской тематике стало, например, сворачивание Российским советом по международным делам (РСМД) формата *Азиатских форумов*, которые стартовали в 2012 г. и задумывались как ежегодные (прошло всего два мероприятия).

НЕ У ДЕЛ В ДКС

Снижение приоритетности работы в многосторонних форматах АТР было заметно не только на уровне устоявшихся бюрократических структур вроде АТЭС, но и на уровне структур, объединяющих представителей бизнеса. Главной такой структурой в АТР является ДКС АТЭС, где каждая экономика среди стран — членов форума представлена тремя бизнесменами. Формально роль ДКС сводится к тому, что бизнесмены встречаются четыре раза в год и готовят коллективные рекомендации для итогового форума политических лидеров. И хотя письмо ДКС главам государств носит рекомендательный характер, именно эта площадка является основной для широкого диалога бизнес-кругов в АТР, согласования позиций, выработки инициатив и сбора информации о планах других игроков.

Степень активности работы правительств с ДКС различается от экономики к экономике, наиболее продвинутые форматы существуют в США и других англосаксонских странах АТР. Так, в Соединенных Штатах существует Национальный центр АТЭС (National Center for APEC, NCAPEC) — НКО, объединяющее представителей бизнеса, заинтересованных в работе в АТР (членами центра являются свыше 50 крупнейших американских компаний, включая нефтегазовых мейджоров, лидеров Кремниевой долины вроде *Apple* и *Google*, а также промышленные и финансовые компании)³⁵. Созданный в 1994 г. NCAPEC является главной площадкой для формирования американской повестки в АТЭС, координируя усилия бизнеса и транслируя идеи делового сообщества госорганам. Одновременно NCAPEC служит бэк-офисом для трех представителей США в ДКС.

В России серьезная работа по активизации ДКС была запущена в 2010 г., накануне председательства. Тремя представителями России в совете стали владелец группы *Базовый элемент* О. Дерипаска, президент ВТБ Андрей Костин и председатель совета директоров группы *Сумма* З. Магомедов. Именно Магомедов, однокурсник тогдашнего помощника президента А. Дворковича по экономфаку МГУ им. М. В. Ломоносова, стал председателем всего ДКС в 2012 г. Россия начала заимствовать передовые практики работы западного бизнеса в отношении АТЭС. Был создан Национальный деловой центр АТЭС (НДЦ АТЭС), скопированный с NCAPEC, попечительский совет которого возглавил А. Дворкович. В НДЦ вошли

Сумма, ВТБ, Транснефть и фонд Сколково³⁶. К работе по выработке российской повестки в ДКС были привлечены глобальные консультанты вроде *McKinsey*, *PWC* и *Ernst&Young*, которые помогали выработать повестку, способную заинтересовать всех участников АТЭС (приоритетными темами в итоге стали транспорт, продовольственная безопасность, экогорода и трансфер технологий)³⁷.

Итоговый результат российского председательства в ДКС оказался для зарубежных участников приятной неожиданностью на фоне крайне низких изначальных ожиданий. Все российские предложения были включены в итоговое письмо лидерам АТЭС, были достигнуты договоренности о продвижении российской повестки с Индонезией как следующим председателем форума³⁸. Однако сразу после окончания председательства интерес к работе в ДКС резко упал. НДЦ АТЭС был фактически ликвидирован, поскольку компании перестали платить членские взносы в 2,5 млн рублей. В январе 2013 г. З. Магомедова в качестве представителя России в ДКС сменил гендиректор Российского фонда прямых инвестиций К. Дмитриев. По отзывам иностранных участников ДКС, все трое российских представителей начиная с 2013 г. не появились ни на одном из заседаний ДКС, посещая лишь форумы АТЭС с участием В. Путина. В итоге повестка, разработанная в 2012 г., так и осталась без какого-либо системного продвижения.

Неучастие в работе ДКС лишило Россию не только важного ресурса для продвижения инициатив. В последние два года именно ДКС стал неформальной площадкой для обсуждения важнейших торгово-инвестиционных инициатив в АТР — продвигаемого США Транстихоокеанского партнерства (ТТП) и продвигаемого Китаем Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП). Переговоры о конструировании этих мегаблоков идут в закрытом режиме, а для вступления в переговоры страна-кандидат должна подать заявку. Формальные критерии для присоединения к переговорам по ТТП отсутствуют, в то время как для участия в переговорах по ВРЭП обязательным условием является наличие зоны свободной торговли с АСЕАН. В этих условиях именно ДКС стал тем местом, где участники переговоров со стороны бизнеса обменивались информацией и обсуждали позиции. Учитывая участие в ДКС бизнесменов и Китая, и США, а также большую вовлеченность бизнеса в переговоры по ТТП, площадка ДКС стала совершенно уникальным источником сбора ценных сведений и возможностей формирования коалиций.

Россия оба переговорных формата по ТТП и ВРЭП игнорировала. По словам курирующих азиатское направление чиновников, Москва считала, что создать зону свободной торговли в Азии без Китая или без США невозможно, поэтому оба формата обречены³⁹. Между тем 5 октября сего года в Атланте соглашение о ТТП было подписано 12 министрами экономики стран, участвующих в переговорах. В середине ноября был опубликован полный текст соглашения, предстоит его ратификация в парламентах. Учитывая предвыборный год в США, процесс обещает быть непростым. Тем не менее сейчас создание ТТП кажется гораздо более вероятным, чем еще в начале года. В итоге Россия подошла к моменту возникновения новой геоэкономической реальности в АТР без значительной информации (некоторые сведения сотрудники РЦИ АТЭС и чиновники Минэкономразвития узнавали в экспертных дискуссиях), и виной тому отчасти неумелая работа в многостороннем неофициальном формате ДКС.



БОЛЬШЕ, ЧАЩЕ, УМНЕЕ

Рассмотренный в статье опыт участия России в ключевых многосторонних организациях в АТР (АТЭС и ДКС АТЭС, а также ВАС) показывает, что страна недостаточно эффективно использует эти площадки для продвижения своих интересов в АТР. Важнейшие проблемы сводятся к следующим пунктам:

- 1) отсутствие четко выстроенной стратегии в АТР и устойчивой системы приоритетов;
- 2) отсутствие экспертного понимания, какие именно площадки и как могла бы использовать Россия в АТР, а также слабый уровень коммуникации существующих экспертных знаний в центры принятия решений;
- 3) отсутствие кадрового потенциала среди российских госслужащих для ведения экономической дипломатии на многосторонних площадках АТР. Существующие компетентные специалисты малочисленны и перебрасываются с одного направления на другое в зависимости от конкретной бюрократической конъюнктуры;
- 4) низкий интерес высшего руководства РФ к теме многосторонних экономических и политических организаций и форматов, существующих в АТР;
- 5) низкий уровень вовлечения бизнеса в системную работу на многосторонних площадках АТР и в формирование российской повестки.

Преодоление этих проблем позволит заметно повысить эффективность работы в многосторонних структурах АТР и в регионе в целом. Важнейшими условиями для этого может стать прямое вовлечение первых лиц государства в работу ключевых форматов (прежде всего регулярное участие президента РФ в работе ВАС), формирование команды профессиональных сотрудников МИД и МЭР, владеющих азиатскими языками и концентрирующихся на работе в АТЭС, ВАС и других структурах, более активное вовлечение бизнеса в формирование повестки через такие механизмы, как НДЦ АТЭС или созданный при Российском союзе промышленников Национальный координационный центр по развитию экономических отношений со странами АТР⁴⁰. 

Примечания

- 1 Reddy Jahachandra. East Asia summit: interests and expectations // International Journal of Peace and Development Studies. 2010, December. Vol. 1, N 3. P. 35–46; http://www.academicjournals.org/article/article1381909297_Reddy.pdf.
- 2 Андреев Иван. Владимир Путин поедет в Лаос без России // *Коммерсантъ*. № 139 от 29 июля 2005. С. 10; <http://www.kommersant.ru/doc/597075>.
- 3 Саммит Россия–АСЕАН // *Коммерсантъ*. № 234 от 13 декабря 2005. С. 9; <http://www.kommersant.ru/doc/634910>.
- 4 Габуев Александр. Два океана // *Коммерсантъ-Власть*. № 45 от 17 ноября 2014. С. 28; <http://www.kommersant.ru/doc/2610876>.
- 5 Габуев Александр. До Бали в сердце // *Коммерсантъ*. № 217 от 19 ноября 2011. С. 2; <http://www.kommersant.ru/doc/1820527>.
- 6 Черненко Елена. АСЕАН обиделась на Россию // *Коммерсантъ*. № 220 от 21 ноября 2012. С. 8; <http://www.kommersant.ru/doc/2071771>.

- 7 Владимир Путин посетил хоккейный матч «Адмирал» — «Ак Барс»; <http://kremlin.ru/events/president/news/47005>.
- 8 Девятый Восточноазиатский саммит; <http://government.ru/news/15637>.
- 9 Глубинные интервью с российскими чиновниками в Москве, проведенные автором осенью 2014 г. и весной 2015 г.
- 10 Глубинные интервью с азиатскими дипломатами, военными и чиновниками, проведенные автором в мае 2014 г. и мае 2015 г. на конференции *Shangri-La Dialogue* в Сингапуре.
- 11 Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. Путиным 28 июня 2000 г.); <http://www.scrf.gov.ru/documents/25.html>.
- 12 Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. Путиным 15 июля 2008 г.); <http://www.kremlin.ru/acts/news/785>.
- 13 Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 12 февраля 2013 г.); http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F.
- 14 <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/8234>.
- 15 Сайт *Русского Newsweek* был стерт после закрытия редакции, но документ по-прежнему доступен в перепечатках: <http://katyn.editboard.com/t701-topic>.
- 16 Глубинные интервью, проведенные автором в 2010–2011 гг.
- 17 Итоги экспортной деятельности Российской Федерации за 2014 г.; <http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/foreignEconomicActivity/analysis/201503312>.
- 18 По данным Федерального государственного бюджетного учреждения «Центральное диспетчерское управление топливно-энергетического комплекса»; http://www.cdu.ru/catalog/operative_data/section.php?SECTION_ID=117.
- 19 Красноярский экономический форум; <http://www.krasnoforum.ru/page/794>.
- 20 BP Statistical Review of World Energy 2015; <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/downloads.html>.
- 21 BP World Energy Outlook 2035. Country and Regional Insights: Asia-Pacific; <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/energy-outlook-2035/country-and-regional-insights/asia-pacific.html>.
- 22 Характерный пример по состоянию российской китаистики см.: Габуев Александр. Государство ушло из китаистики // *Коммерсантъ-Власть*. № 41 от 20 октября 2014. С. 18; <http://www.kommersant.ru/doc/2589700>.
- 23 Глубинные интервью с чиновниками МИД РФ и Минэкономразвития, проведенные в сентябре 2012 г. во Владивостоке.
- 24 Хронология российского участия в АТЭС приводится с опорой на информационно-аналитические материалы *Внешэкономбанка*; http://www.vyb.ru/common/upload/files/vyb/analytics/apec20120906_1.pdf.
- 25 Пресс-конференция по итогам форума АТЭС; <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/16432>.
- 26 Гликин Максим, Письменная Евгения, Костенко Наталья, Никольский Алексей. \$200 млн: поесть, выпить, поехать // *Ведомости*. № 3179 от 3 сентября 2012 г.; http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/09/03/200 mln_poest_vypit_poezdit.
- 27 См., например, посвященный саммиту спецпроект газеты *Ведомости*; <http://old.vedomosti.ru/special/primorye2012>.
- 28 Герасименко Олеся, Габуев Александр. Жизнь после денег // *Коммерсантъ-Власть*. № 35 от 9 сентября 2011. С. 11; <http://www.kommersant.ru/doc/2270767>.
- 29 Правила игры // *Коммерсантъ*. № 186 от 9 октября 2015. С. 9; <http://www.kommersant.ru/doc/2825431>.
- 30 <http://apcc-center.ru/o-центре>.



З
И
Л
А
П
А

- 31 http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2012/2012_aelm/2012_aelm_annexC.aspx.
- 32 Стапран Н.В. Участие России в механизмах многостороннего взаимодействия в Восточной Азии // Вестник МГИМО. 2014. № 3 (36). С. 20–26; <http://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-rossii-v-mehanizmah-mnogostoronnego-vzaimodeystviya-v-vostochnoy-azii>.
- 33 Глубинные интервью с участниками саммита АТЭС, проведенные в ноябре 2014 г. в Пекине.
- 34 Воробьева Инга. Россия потеряла интерес к АТЭС // RBC.ru, 7 октября 2013 г.; <http://rbcdaily.ru/economy/562949989147053>.
- 35 <http://www.ncapex.org/#>.
- 36 НДЦ АТЭС в России может объединить около 100 компаний — Магомедов; <http://ria.ru/politics/20111111/486070279.html>.
- 37 Габуев Александр. Дорога к океану // *Коммерсантъ-Власть*. № 35 от 3 сентября 2012 г.; <http://www.kommersant.ru/Doc/2009575>.
- 38 Глубинные интервью с участниками саммита АТЭС во Владивостоке, проведенные в сентябре 2012 г.
- 39 Габуев Александр. Тихий океан в транс: зачем США создают новую торговую зону в Азии // Forbes.ru, 9 октября 2015 г.; <http://www.forbes.ru/mneniya-column/mir/302315-tikhii-ocean-v-transe-zachem-ssha-sozdayut-novuyu-torgovuyu-zonu-v-azii>.
- 40 <http://aprcenter.ru>.