

Перспективы российско-американского сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Соединенные Штаты и Россия в Тихоокеанский век

ОЛЕГ БАРАБАНОВ, ДЖЕФФРИ МАНКОФФ

ДОКЛАДЫ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО БУДУЩЕМУ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ
ВЫПУСК 3
ИЮЛЬ 2013 Г.

us-russiafuture.org



WORKING GROUP ON THE FUTURE OF U.S. - RUSSIA RELATIONS
РАБОЧАЯ ГРУППА ПО БУДУЩЕМУ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Перспективы российско-американского сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Соединенные Штаты и Россия в Тихоокеанский век

ОЛЕГ БАРАБАНОВ, ДЖЕФФРИ МАНКОФФ

ДОКЛАДЫ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО БУДУЩЕМУ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ
ВЫПУСК 3
ИЮЛЬ 2013 Г.

us-russiafuture.org



WORKING GROUP ON THE FUTURE OF U.S.-RUSSIA RELATIONS
РАБОЧАЯ ГРУППА ПО БУДУЩЕМУ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Рабочая группа по будущему российско-американских отношений

Рабочая группа по будущему российско-американских отношений объединяет экспертов из ведущих американских и российских организаций для решения сложнейших вопросов двусторонних отношений обеих стран. Объединяя новое поколение ученых в дискуссиях и обсуждениях, она следует цели – проведение инновационного анализа и выработка стратегических рекомендаций, наиболее точно отражающих общие принципы, объединяющие США и Россию, которые часто страдают от взаимного недоверия. Мы убеждены, что наш уникальный истинно двусторонний подход обладает наилучшими перспективами для поднятия на новый уровень взаимного понимания и снятия разногласий между нашими странами.

Опорной точкой Рабочей группы в США является Центр российских и евразийских исследований им. Дейвиса Гарвардского университета. С российской стороны главными партнерами выступают Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (факультет мировой экономики и мировой политики), а также Совет по внешней и оборонной политике.

Рабочая группа по вопросам будущего российско-американских отношений выражает благодарность Корпорации Карнеги (Нью-Йорк), Национальному исследовательскому университету «Высшая школа экономики», Институту «Открытое Общество», Фонду МакАртуров, Международному дискуссионному клубу «Валдай» и г-ну Джону Когану за финансовую поддержку деятельности Рабочей группы, включая издание настоящего доклада.

Ответственность за выводы, сделанные в настоящем докладе, а также выраженные в нём мнения, несут авторы настоящего доклада.

© Все права защищены. 2013, Олег Барабанов и Джеффри Манкофф.

Вопросы просьба направлять по адресу:

Working Group on the Future of U.S.-
Russia Relations
c/o Kathryn W. and Shelby Cullom
Davis Center for Russian and Eurasian
Studies
Harvard University
1730 Cambridge St., Suite S301
Cambridge, MA 02138
Тел.: (617) 496-5684
Факс: (617) 495-8319
<http://us-russiafuture.org>

Рабочая группа по будущему
российско-американских отношений
Центр комплексных европейских и
международных исследований
Факультет мировой экономики и
мировой политики НИУ ВШЭ
Москва, ул. Мытная 46 стр. 6, офис 209
Тел. (495) 772-95-90 * 22187
Факс (495) 771-32-52
E-mail dsuslov@hse.ru
<http://us-russiafuture.org>

Полный текст настоящего доклада на русском и английском языках находится на странице: <http://us-russiafuture.org/publications>. В наличии есть ограниченное количество печатных экземпляров. Чтобы заказать экземпляр, напишите нам по адресу: info@us-russiafuture.org.

Содержание

- iv Краткое изложение
- 1 Введение
- 4 Стратегия и политика США и России в Азиатско-Тихоокеанском регионе
- 17 Экономическое развитие Дальневосточного региона России: внутренние проекты и возможности для американских инвестиций
- 19 «Китайский фактор» российско-американских отношений
- 23 Рекомендации
- 28 Заключение
- 30 Выражение признательности
- 31 Об авторах

Краткое изложение

Значение Азиатско-Тихоокеанского региона возрастает как для США, так и для России, оба государства стремятся «повернуть» или «изменить баланс» своих глобальных усилий в сторону Азии. Несмотря на это, в фокусе российско-американских отношений по-прежнему остается Европа и страны бывшего СССР, и ни одно из двух государств не уделяло достаточного внимания последствиям своего присутствия в Азии для двусторонних отношений. Поскольку американо-российские отношения в Азии и Тихоокеанском регионе остаются в начальной стадии развития, данный регион может потенциально быть своего рода лабораторией для апробирования новых механизмов двустороннего и многостороннего сотрудничества.

Оба государства расширяют свое присутствие в Азии в основном с целью получения выгоды от динамичного роста азиатской экономики. В то же время они признают, что экономическому росту Азии мешают ряд как традиционных, так и нетрадиционных угроз безопасности: от ядерного напряжения на Корейском полуострове до территориальных споров на Восточно-Китайском и Южно-Китайском морях и терроризма, климатических изменений, миграции и других транснациональных угроз. Одним из наиболее важных двигателей роста в Азии является продолжающийся подъем Китая, который является стратегически важным партнером как для Вашингтона, так и для Москвы.

Поскольку ситуация в сфере экономики и безопасности Азии постоянно меняется, а наследие недоверия, довлеющее над российско-американскими отношениями в Европе, менее выражено, у Москвы и Вашингтона есть возможность заново выстроить более эффективные формы сотрудничества. Это потребует усилий с обеих сторон. США должны совместить сотрудничество с Россией с принятыми на себя обязательствами, включая долговременные союзнические отношения и расширяющееся сотрудничество в сфере безопасности с несколькими государствами региона. Трудности России связаны, прежде всего, с формированием у государств и организаций видения России как важного игрока в данном регионе – что, в свою очередь, потребует от нее более широкой интеграции Сибири и всего Дальневосточного региона в экономику азиатского региона – и более чем просто регионального спутника Китая.

Для преодоления препятствий на пути развития российско-американского сотрудничества в Азии настоящий доклад предлагает следующее:

- Россия должна обозначить свое присутствие в Азии путем углубления политического и экономического взаимодействия во всем Азиатско-Тихоокеанском регионе, США в свою очередь должны быть открыты к тому, чтобы Россия играла более активную роль в данном регионе.
- Оба государства должны повернуться лицом ко всему азиатскому региону, а не только к Китаю. Путем приобретения новых партнеров из Азии Россия сможет смягчить распространенное опасение о том, что она не является независимым игроком в данном регионе, а также привлечь более разнообразные инвестиции для Дальневосточного региона. Менее выраженный китаецентристский подход США даст гарантии того, что Вашингтон не преследует политику сдерживания, что, в свою очередь, откроет новые горизонты для сотрудничества с Россией (и другими крупными игроками на Азиатской арене).
- Необходимо углубить сотрудничество по корейскому вопросу, что предполагает большую открытость США российским предложениям по инвестированию и развитию транскорейской инфраструктуры в обмен на реальный прогресс в ядерном разоружении Северной Кореи.
- Обе страны должны совместно разрабатывать более эффективную экономическую и оборонную архитектуру Азии. Россия и США должны направить совместные усилия на поддержку Восточноазиатского саммита (ВАС) как важнейшего инструмента регионального сотрудничества, используя экономические критерии Транс-Тихоокеанского партнерства (ТТП) в качестве опорной точки для дальнейших экономических реформ в России.
- Содействовать заключению мира и разрешению территориальных споров между Россией и Японией.
- Совместно выражать поддержку принципа свободы судоходства и разрешению морских территориальных споров на основе международного права.

Введение

В связи с тем, что центр мирового политического и экономического роста продолжает смещаться с Атлантики в сторону Тихоокеанского региона, Азия приобретает всё больший вес в дипломатических, экономических и стратегических расчётах как для США, так и для России — стран, чьи внешнеполитические интересы исторически концентрировались на Европе и Евро-Атлантическом регионе. Хотя Азиатско-Тихоокеанский регион несёт многочисленные вызовы как для Москвы, так и для Вашингтона, возрастающее внимание к данному региону может заложить потенциальную основу для углубления российско-американского сотрудничества, поскольку многие из комплексных исторических обстоятельств, осложняющих российско-американские отношения в Европе и странах бывшего СССР, в Азиатском регионе менее выражены. Сотрудничество в Азии и Тихоокеанском регионе также может способствовать укреплению безопасности и благосостояния всего региона – однако это потребует от Москвы и Вашингтона переосмысления тех ролей, которые каждая из стран могут играть в регионе: Соединенные Штаты должны будут воспринимать Россию как мощного игрока на Азиатской арене, тогда как Россия должна будет дать больше практического наполнения своим азиатским устремлениям и проявлять большую открытость к сотрудничеству с США.

В определенном смысле Россия и США в Азиатско-Тихоокеанском регионе вовлечены скорее в отношения конкуренции, нежели сотрудничества, хотя данный регион исторически имел для этих стран второстепенное значение, в отличие от Европы и стран бывшего СССР. Отношения конкуренции господствовали во времена холодной войны, особенно во время войн в Корее и Вьетнаме. Даже сегодня Москва и Вашингтон остаются двумя основными поставщиками вооружения в данном регионе, а их контракты на поставку оружия являются инструментами политического влияния (особенно для России, принимая во внимание отсутствие у нее иных рычагов влияния)¹. Состояние, в котором находятся соответствующие отношения с третьими странами, в особенности с Китаем, также накладывает ограничения на возможности сотрудничества, по крайней мере, в ближайшей перспективе. Более того, двусторонние отношения между Соединенными Штатами и Россией остаются недостаточно развитыми.

Одним из серьезных препятствий на пути расширения сотрудничества является тот факт, что Россия сама по себе занимает амбивалентную позицию по отношению к экономике и безопасности Азиатского региона; частично как результат такого положения вещей США при оценке экономической среды и состояния безопасности в регионе не принимает Россию во внимание. Невзирая на нарастающую риторику об укреплении связей со странами Азии, в том числе с Китаем, Индией и Вьетнамом, центр экономических, дипломатических и военных устремлений России остаётся, скорее, в Евразии, нежели в Азиатско-

¹ Paradorn Rangsimaporn, “Russia’s Search for Influence in Southeast Asia,” *Asia Survey*, Sep/Oct 2009, 49(5): 786-808.

Тихоокеанском регионе. Тогда как США являлись одним из крупнейших игроков в Тихоокеанском регионе еще со времён открытия Японии военными кораблями Коммодора Мэтью Перри в 1850-х гг., Россия, в основном, была на вторых ролях в регионе, особенно после холодной войны. Решение кабинета Обамы о «повороте» или «изменении баланса» американского дипломатического, военного и экономического присутствия с Ближнего Востока на Азию было обусловлено растущим значением данного региона для американской (и мировой) экономики, а также, негласно, обеспокоенностью тем, что рост Китая вызвал озабоченность соседних стран и создал угрозу стабильности региона. Россия не играла почти никакой роли, ни положительной, ни отрицательной, в данных стратегических расчетах, она даже не упоминалась в большинстве официальных заявлений, касающихся «поворота» США ².

Самый главный аргумент в пользу укрепления российско-американского сотрудничества – это тот вклад, который две страны могут внести в решение одних из самых острых проблем, с которыми сталкивается сегодня Азия и Тихоокеанский регион.

Тем не менее, институционализация сотрудничества с Россией в Азиатско-Тихоокеанском регионе, будучи одновременно средством укрепления более широкого российско-американского сотрудничества и стимулирования участия России в развитии и укреплении безопасности в регионе, может быть выгодно США. Россия обладает потенциалом как содействия, так и препятствования достижению целого ряда американских целей в сфере безопасности как в Северной, так и в Южной Азии: от окончания ядерного противостояния на Корейском полуострове до содействия формированию более эффективной многосторонней системы безопасности. Соединенные Штаты также хотели бы не допустить стратегического союза России с Китаем. Такая задача требует от США большей открытости по отношению к более активным стратегическим инициативам России в данном регионе.

Укрепление сотрудничества с Соединенными Штатами также соответствует новому подходу Москвы к Азии. В той мере, в которой Москва стремится играть более значительную роль в Азиатско-Тихоокеанском регионе, она не может в долгосрочной перспективе реализовывать цели, диаметрально противоположные целям Вашингтона – конечно, только если она не готова полностью подчинить свою стратегическую независимость Пекину. Для того, чтобы принять на себя более значительную роль в регионе Азии, а также расширить сотрудничество с США, Россия сама должна стать более весомым азиатским игроком. Это означает, что Россия должна более активно принимать на себя обязательства региональных организаций, а также укреплять двусторонние связи как с Северо-Восточной, так и с Юго-Восточной Азией. Это также предполагает более глубокую интеграцию Сибири и Дальнего Востока в быстро растущую экономику Азиатского региона, что, в свою очередь, потребует гораздо больше усилий по улучшению инвестиционного климата с целью привлечь иностранный капитал из различных источников в Азии, а также из США.

Самый главный аргумент в пользу укрепления российско-американского сотрудничества – это тот вклад, который две страны могут внести в решение одних из самых острых проблем экономики и безопасности, с которыми сталкивается сегодня Азия и Тихоокеанский регион. На сегодняшний день обе стороны уже работали вместе в контексте Шестисторонних переговоров по

² См. Hillary Rodham Clinton, “America’s Pacific Century,” Remarks at the East-West Center, U.S. Department of State, November 10, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm> and Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense, U.S.; Department of Defense, January 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

вопросу ядерного разоружения Северной Кореи (ныне приостановленных). Они сотрудничали в области борьбы с пиратством, терроризмом и другими межнациональными угрозами. В июле 2012 года Россия даже впервые принимала участие в проводимых США военно-морских учениях, целью которых было содействие развитию сотрудничества и взаимодействия между военными силами региона. Однако сотрудничество между Москвой и Вашингтоном остается своего рода неиспользованным ресурсом в укреплении безопасности и благосостояния региона.

Стратегия и политика США и России в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Обзор

Интересы США и России в Азиатско-Тихоокеанском регионе совпадают даже в большей степени, чем это обычно признается. Оба государства, движимые желанием использовать экономический рост Азии для укрепления собственных экономик и остаться в центре мирового экономического роста, который быстро смещается в сторону Тихоокеанского региона, намерены осуществить «поворот» в сторону Азии после долгого периода, в течение которого их экономические, дипломатические и военные устремления были направлены на другие регионы. Оба государства также осознают, что отсутствие безопасности в азиатском регионе представляет собой угрозу для их собственного процветания, и в конечном итоге для их национальной безопасности. Они также разделяют обеспокоенность последствиями китайского экономического роста, хотя и стараются сохранить хорошие отношения с Пекином, насколько это возможно.

Повышение внимания к Азиатско-Тихоокеанскому региону со стороны как Вашингтона, так и Москвы, в основном является результатом возрастающего значения региона для мировой экономики. Общий валовой продукт Азии как региона сегодня превышает 19 триллионов долларов, при этом более чем половина торгового товарооборота стран Азии приходится на внутрорегиональную торговлю³. Даже несмотря на то, что во многих странах Азии в 2012 году рост замедлился, общая картина экономики региона остается привлекательной по сравнению с Западом и Россией, непрерывно сталкивающимися с трудностями⁴. С падением барьера для торговли и инвестиций в Азии, Соединенные Штаты и Россия рискуют попасть в невыгодное положение, оставшись в стороне от установления новых правил экономической деятельности в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Несмотря на быстрый рост и развитие на протяжении последнего поколения, для благосостояния Азии остаются риски, выраженные рядом традиционных и нетрадиционных угроз безопасности. Неопределенность в отношении долгосрочных намерений Китая остается основным проблемным вопросом как для Вашингтона, так и для Москвы, и уже вызвало трения, расширяя спектр возможных конфликтов вокруг многостороннего территориального спора в Южно-Китайском море, а также китайско-японского спора в Восточно-

³ Evan A. Feigenbaum and Robert A. Manning, "A Tale of Two Asias", Foreign Policy, October 31, 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/10/30/a_tale_of_two_asias

⁴ Международный валютный фонд (МВФ) оценивал рост Азии в целом в пределах 5,4% в 2012 году, при росте Китая, Индонезии, Таиланда и Вьетнама, превышающем 5% (Индия и Филиппины почти достигли такого же значения). См. International Monetary Fund, World Economic Outlook, October 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/c2.pdf>

Китайском море⁵. Хотя связи между двумя берегами Тайваньского пролива в последние несколько лет наладились, неопределенный статус Тайваня наряду с гарантиями его безопасности со стороны США, остаются точкой высокого напряжения и возможной причиной крупного конфликта. Между тем, ядерная программа Северной Кореи и постоянные военные провокации угрожают не только Южной Корее, но и всему региону. Политическая неопределенность в Таиланде, влиятельной стране континентальной Юго-Восточной Азии, осложняет перспективы демократизации в регионе и грозит обострением приграничного конфликта с Камбоджей, который время от времени перерастает в открытое силовое противостояние. На внутригосударственном уровне исламский экстремизм остается проблемой в Индонезии, Малайзии, Филиппинах и южном Таиланде. Этнические распри также являются потенциально дестабилизирующим фактором (особенно в Бирме / Мьянме), хотя их способность повлиять на ситуацию в регионе в целом относительно ограничена⁶.

Экономический рост Азии в некотором роде способствовал той дилемме безопасности, перед которой оказался регион. Быстро растущая экономика породила высокий спрос на энергоносители, что в свою очередь, выявило уязвимость морских перевалочных пунктов, таких как Малаккский, Зондский и Ломбокский проливы. Частично для того, чтобы обеспечить собственную свободу судоходства через указанные пункты, Китай значительно увеличил свои морские силы – тем самым разжигая страхи среди некоторых государств Юго-Восточной Азии, оспаривающих территориальные притязания Китая в Южно-Китайском море. В последние годы ставки в этой ситуации только выросли благодаря открытию новых источников энергии. Увеличивающийся разрыв между имущими и неимущими в регионе между тем стал порождать все больше миграции, контрабанды, пиратства, экстремизма и других негативных последствий. В настоящее время впервые за всю современную историю расходы на оборону в Азии превысили аналогичные европейские расходы, увеличивая вероятность, а также масштаб последствий военных действий⁷.

Более того, по сравнению с Европой, региональная политическая архитектура Азии слабо развита и менее способна разрешать множественные геополитические противостояния. Региональные группировки, такие как форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Региональный форум АСЕАН, АСЕАН+3, АСЕАН+6, инициатива Чианг Май и Восточно-Азиатский Саммит (ВАС), в настоящее время функционируют, однако их работа исторически всегда осложнялась конкуренцией между государствами-участниками, недостаточной институционализацией и недостатком взаимной координации. Принимая во внимание широкий спектр политических систем, существующих в различных государствах Азиатско-Тихоокеанского региона, и их расходящиеся интересы

⁵ Спорные территории в Южно-Китайском море включают острова Спратли (между Китаем, Вьетнамом, Тайванем, Малайзией и Филиппинами, свои претензии на часть экономической зоны архипелага высказывает также Бруней), Парасельские острова (между Китаем, Вьетнамом и Тайванем), а также район Скарборо (между Китаем, Тайванем и Филиппинами). Морские границы в и вокруг Южно-Китайского моря также оспариваются. В Восточно-Китайском море Китай, Тайвань и Япония оспаривают право собственности на острова Сенкаку / Дяоюйдао.

⁶ Правительство США в своих официальных обращениях использует название «Бирма», тогда как российское правительство предпочитает говорить «Мьянма».

⁷ См. The Military Balance, 2012 (London: International Institute for Strategic Studies) для сравнения военных расходов по регионам.

безопасности, подобного рода организации также являются менее эффективными в укреплении сотрудничества в области безопасности, чем в углублении экономической интеграции и укреплении торговых связей между своими членами⁸. До недавнего времени Россия и Соединенные Штаты были вовлечены в работу таких организаций исключительно косвенным образом, однако оба государства хотели бы видеть в них более эффективные инструменты решения множественных проблем региона.

Политика США в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Хотя Россия является потенциально важной державой Азиатско-Тихоокеанского региона, в стратегическом мышлении США по поводу региона она по большей части заметно отсутствует.

Поворот США в сторону Азии имеет непосредственной целью формирование открытого и основанного на рыночных силах регионального экономического порядка, а также обеспечение долгосрочной безопасности на основе существующих союзнических отношений⁹. Хотя роль Соединенных Штатов и американских военных сил будет оставаться центральной, важным компонентом стратегии Вашингтона в данном регионе будет укрепление потенциала государств-партнёров и институтов в целях создания более динамичной среды региональной безопасности. Бывший государственный секретарь США Хиллари Клинтон выделила шесть опор присутствия США в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а именно:

- укрепление альянсов в сфере двусторонней безопасности
- углубление отношений с новыми усиливающимися державами, в том числе с Китаем
- взаимодействие с региональными многосторонними институтами
- расширение торговли и инвестиций
- налаживание представительного военного присутствия
- продвижение демократии и прав человека¹⁰.

Хотя Россия является потенциально важной державой Азиатско-Тихоокеанского региона, в стратегическом мышлении США по поводу региона она по большей части заметно отсутствует.

В центре региональной стратегии Вашингтона находится ряд двусторонних отношений в сфере безопасности, которые создавались в течение прошедших шести десятилетий. Вашингтон связан взаимными обязательствами в сфере обороны с Филиппинами, Японией, Австралией, Южной Кореей и Таиландом. Он также стремится поддерживать оборонные возможности Тайваня. В последние годы США также развили тесные партнёрские отношения в сфере безопасности с Сингапуром, Индонезией, Индией, постоянно усиливают их с Вьетнамом и

⁸ Tim Huxley, "ASEAN's Mixed Bag," The Diplomat, <http://apac2020.the-diplomat.com/feature/asean%E2%80%99s-mixed-bag/>

⁹ "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense," U.S. Department of Defense, Jan 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

¹⁰ Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century," Foreign Policy, Nov 2011

возобновляют полномасштабное оборонное сотрудничество с Новой Зеландией. Даже Камбоджа недавно стала участвовать в возглавляемых США военно-морских учениях, а президент Обама стал первым американским лидером, посетившим Бирму в ноябре 2012 года. Эта модель под условным названием «центр и спицы» (hub and spokes) с центром в Вашингтоне играет роль, параллельную НАТО в системе коллективной безопасности в Европе, хотя и не столь всеобъемлющую.

Гарантии безопасности США поддерживают стабильность за счёт снижения стимулов для стран-партнёров, таких как Япония и Южная Корея, для создания собственных военных сил (включая ядерное оружие), что может спровоцировать гонку вооружений в регионе. В той степени, в которой эти обязательства ограничивают перспективы конфликта и неопределённости, они полезны и России; даже во времена холодной войны Москва считала американо-японский и американо-южнокорейский альянсы стабилизирующим фактором в геополитике Азии¹¹. Эти двусторонние отношения, однако, заставляют Вашингтон проявлять предусмотрительность в поддержке новых многосторонних соглашений, которые могут подорвать существующие союзнические отношения. Следовательно, углубление американо-российского сотрудничества в области безопасности в Азии требует постоянной адаптации России к этим союзам, а также может быть облегчено, в частности, в случае сближения России и Японии — самого важного регионального союзника Вашингтона.

В Южно-Китайском море Соединённые Штаты стремились управлять конкурирующими территориальными претензиями мирным способом и продвигали основанный на правилах подход к использованию общего моря. Воздерживаясь от занятия позиции касательно конкурирующих территориальных претензий, страна настаивала на мирном и многостороннем дипломатическом подходе к решению этих претензий, отвергая позицию Китая о том, что споры должны решаться в двустороннем порядке. Клинтон многозначительно отметила, что у Соединённых Штатов имеется «национальный интерес в свободе судоходства, открытом доступе к морским объектам всеобщего достояния в азиатском регионе, и соблюдению международного права в Южно-Китайском море»; это произошло в июле 2010 года во время выступления на Региональном форуме АСЕАН, где данный комментарий вызвал гневную реакцию Пекина¹². Вашингтон также подтвердил, что его договор о совместной обороне с Японией относится к спорным островам Сенкаку/Дяоюйдао в Восточно-Китайском море, несмотря на то, что США не занимает никакой позиции по вопросу о суверенитете над островами и призывает Пекин и Токио разрешить их спор мирным путём¹³. В то же время, Соединённые Штаты активизировали свою дипломатическую и военную поддержку Японии, а также нескольким государствам в Юго-Восточной Азии (включая Вьетнам, Филиппины, Сингапур

¹¹ В отличие от ситуации в Европе, Советский Союз не рассматривал развёртывание американских войск в Японии и Южной Корее в качестве прямой угрозы своей безопасности, учитывая их небольшое количество. См. Andrew C. Kuchins and Andrei V. Zagorsky, “When Realism and Liberalism Coincide: Russian Views of U.S. Alliances in Asia”, Stanford University, Asia/Pacific research Center Working Paper, July 1999, <http://www.sygdoms.com/pdf/coincide/1.pdf>.

¹² Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability,” U.S. Department of State, 23 Jul 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>. О китайской реакции см.: Cheng Guangjin and Wu Jiao, “Sovereign Waters Are Not in Question”, China Daily, August 31, 2010.

¹³ Для информации см.: Fiona Cotton, “Rising Tension in the East China Sea: What Will This Mean for U.S. Diplomacy?” American Security Project Flashpoint Blog, January 24, 2013, <http://americansecurityproject.org/blog/2013/rising-tension-in-the-east-china-sea>.

и Индонезию), чтобы успокоить их, так как мощь Китая продолжает расти. Летом 2011 года Вашингтон одобрил план, составленный между Китаем и АСЕАН по снижению напряженности в Южно-Китайском море, и продолжает продвигать кодекс поведения среди всех прибрежных государств, направленный на обеспечение свободы судоходства и мирного доступа к ресурсам моря¹⁴.

Другой главной целью «поворота» США в сторону Азии является создание открытого и недискриминационного регионального экономического порядка. Отчасти, этот подход направлен на ограничение переориентации экономических отношений ключевых стран в сторону Китая, который продвигал собственный набор более ограниченных региональных торговых соглашений, исключающих участие США (включая АСЕАН+3 и АСЕАН+6, а также зону свободной торговли Китай-АСЕАН, или КАФТА)¹⁵. Ещё одна цель — задать такие правила игры, которые сохранят выгодные условия для американских компаний и потребителей благодаря низким барьерам в торговле и стимулированию других стран региона (включая, в долгосрочной перспективе, Китай) к участию в этой концепции бесприоритетного экономического сотрудничества в транс-тихоокеанском масштабе. Опять же, Россия в значительной степени отсутствует в философии Вашингтона касательно региональной экономической интеграции, но она может стать важной опорой нового экономического порядка, особенно с более динамичным Дальним Востоком.

Вашингтон поддержал создание более широкой архитектуры, которая охватывает сферу безопасности и экономического сотрудничества. В последние годы Соединенные Штаты приняли участие в Региональном форуме АСЕАН (АРФ), Совещании министров обороны «АСЕАН Плюс», Азиатском экономическом совещании, а с 2010 года – в Восточноазиатском саммите (ВАС), к которому тогда же присоединилась и Россия¹⁶. Соединённые Штаты, в конечном счёте, надеются построить стабильную региональную архитектуру, центром которой является ВАС, при этом другие институты будут помогать определять повестку дня ежегодных встреч на высшем уровне и выполнять принятые на них решения¹⁷. С точки зрения Вашингтона, эта институциональная смена облегчит вопрос предоставления России места за столом, так как, в отличие от НАТО в Европе, США не стремятся сохранить многосторонние организации, унаследованные от холодной войны, но стремятся создать новые институты, способные справляться с угрозами двадцать первого века и существовать параллельно с двусторонними союзами.

Всё то время, даже когда США долго пренебрегали элементами регионального сотрудничества в Восточной Азии, такими как АСЕАН, Соединённые Штаты стремились заложить основу для более широкого транс-тихоокеанского

¹⁴ Kurt M. Campbell (Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs) interview with Yomiuri Shimbun, 21 Jul 2011.

¹⁵ Edward Gresser, “Does U.S. Pacific Policy Need a Trade Policy?” National Bureau of Asian Research, 29 Mar 2012, <http://nbr.org/research/activity.aspx?id=229>.

¹⁶ См. Suisheng Zhao, “Shaping the Regional Context of China’s Rise: How the Obama Administration Brought Back Hedge in its Engagement with China”, *Journal of Contemporary China*, 21 (75) (June 2012): 369-89.

¹⁷ Hillary Rodham Clinton, “Intervention at East Asia Summit”, U.S. Department of State, July 2012, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/07/194988.htm>. См. также “The White House Press Briefing to Preview the President’s Trip to Hawaii, Australia and Indonesia, 11/9/2011”, November 9, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/09/press-briefing-previewing-presidents-trip-hawaii-australia-and-indonesia>.

сотрудничества: первоначально в рамках АТЭС, созданной в 1989 году, а в последнее время — через Транс-Тихоокеанское партнёрство (ТТП), о продвижении которого Соединённые Штаты и ещё восемь других государств договорились в 2011 году на саммите АТЭС в Гонолулу¹⁸. ТТП представляет собой наиболее амбициозное предложение для транс-тихоокеанской интеграции, содержащее очень требовательный набор критериев для стран – потенциальных участников, в таких областях, как сближение законодательства, нетарифные барьеры и секторальные исключения. Вашингтон предложил ТТП отчасти в качестве альтернативы ряду более мелких («минилатеральных») торговых сделок, переговоры по которым ведутся в Азии, часто в интересах Китая, в формате которых преференциальный доступ может предоставляться в ущерб странам, не являющимся их участниками, таким как США. Путём определения правил игры на основе либеральных принципов, Вашингтон также стремится создать такие региональные рамки, которые основные экономики Азии, включая экономику Китая, за отсутствием другого выбора, должны будут принять. Поэтому насколько ТТП удастся осуществить рационализацию так называемой «тарелки спагетти» («spaghetti bowl») региональных торговых соглашений (большинство из которых также исключают Россию) и установить ориентиры для экономических реформ, настолько оно также может в долгосрочной перспективе иметь важное положительное значение для Дальнего Востока России.

Соединённые Штаты хотели бы видеть в Азии появление более интегрированной сети партнёрств по безопасности, наряду с двусторонними союзами. Поэтому Вашингтон поддерживает углубление сотрудничества в сфере безопасности между его различными союзниками (например, стремясь улучшить напряжённые отношения между Японией и Южной Кореей) и стремится создать более устойчивую многостороннюю архитектуру с ВАС в качестве ядра. Это стремление к институционализации мотивировано непосредственно желанием разрешать споры между государствами региона, более эффективно бороться с транснациональными угрозами, такими как терроризм и пиратство, и сдерживать стремление Китая к региональной гегемонии. Россия разделяет, по крайней мере, часть этой повестки дня. В 2011 году на саммите ВАС, который проводился на Бали (первый саммит, в котором участвовали и Соединённые Штаты, и Россия), президент Барак Обама призвал уделять больше внимания стратегическим вызовам и вызовам в сфере безопасности, в частности, в области морской безопасности, нераспространения ядерного оружия, ликвидации последствий стихийных бедствий и гуманитарной помощи¹⁹. Россия, которая также обеспокоена отсутствием рамок региональной безопасности и которая сыграла значительную роль как в области нераспространения ядерного оружия, так и в ликвидации последствий стихийных бедствий, поддержала эту переориентацию, впрочем, она уже давно поддерживает более прочную институционализацию многостороннего сотрудничества в области безопасности в Азии²⁰.

Соединённые Штаты хотели бы видеть в Азии появление более интегрированной сети партнёрств по безопасности, наряду с двусторонними союзами.

¹⁸ “Trans-Pacific Partnership Leaders’ Statement,” The White House, 12 Nov 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/12/trans-pacific-partnership-leaders-statement>. Остальными восемью странами, которые подписали соглашение, являются Австралия, Бруней, Чили, Малайзия, Новая Зеландия, Перу, Сингапур и Вьетнам.

¹⁹ “Fact Sheet: East Asia Summit,” The White House, 19 Nov 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/19/fact-sheet-east-asia-summit>.

²⁰ A. Borodavkin, “The Asian Vector of Russia’s Policy and Modernization”, *International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, 56 (5) (2010): 23-30.

Политика России в Азиатско-Тихоокеанском регионе

За последние пять лет Москва также начала стремиться к усилению своей роли в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Как отметил Владимир Путин в сентябре 2012 г., Россия рассматривает динамично меняющуюся Азию в качестве «наиболее важного фактора успешного будущего всей страны»²¹. Доля азиатских государств в торговом балансе России стремительно растёт, а Китай с 2010 года непрерывно занимает строчку крупнейшего торгового партнёра России²². Отчасти по этой причине (и отчасти в целях ускоренного развития Дальнего Востока) Москва ведет работу по заключению ряда двусторонних и многосторонних торговых соглашений, в том числе с Вьетнамом, Новой Зеландией, Сингапуром, Индией и Пакистаном. В 2012 году Россия также проводила саммит АТЭС во Владивостоке, на котором президент Путин призвал к усилению региональной транспарентности и либерализации, инновациям и развитию трансграничной инфраструктуры для содействия интегрированию Дальнего Востока России в региональную экономику.²³

В то же время, если оставить в стороне риторику, то позиция Москвы может показаться амбивалентной в отношении Азии. Сегодня товарооборот России со странами АТЭС составляет 96 млрд. долларов США — это менее четверти общего товарооборота России и совсем незначительная доля общего товарооборота стран АТЭС объёмом в 16 трлн. долларов США²⁴. Столь неприметный вклад в региональную экономику не приближает Москву к усилению её политической роли в Азии и усиливает скептицизм в отношении России как азиатской державы, выражаемый многими официальными лицами азиатских государств.

Даже в тех частях региона, где Россия укрепилась, она часто играет второстепенную роль. К разочарованию других участников, Москва вела себя довольно пассивно в Шестисторонних переговорах, а глава государства не присутствовал на Восточноазиатском саммите в течение двух лет. Хотя тогдашний президент Дмитрий Медведев предложил стратегический план по развитию отношений со странами АСЕАН в 2010 году, Москва по-прежнему не имеет постоянного посла в штаб-квартире АСЕАН в Джакарте²⁵. Но дело не только в

²¹ Vladimir Putin, “An Asia-Pacific Growth Agenda,” *The Wall Street Journal*, September 6, 2012.

²² «Внешняя торговля Российской Федерации со странами дальнего зарубежья», «Российский статистический ежегодник», 2011, http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_13/IssWWW.exe/Stg/d6/25-06.htm.

²³ Владимир Путин, интервью телеканалу Russia Today, 6 сентября 2012, <http://www.kremlin.ru/news/16393>.

²⁴ “APEC to Rival EU on Russian Trade – 1st Deputy PM”, RIA Novosti, August 28, 2012, <http://en.rian.ru/world/20120828/175478615.html>; David Trilling, “Russia Begins Its Slow Pivot to Asia”, *Financial Times*, September 12, 2012. За 1990–2000 гг., железнодорожные грузовые перевозки сократились в 1,72 раза в Сибири и в 2,65 раз на Дальнем Востоке. См. See Vladimir Ryzhkov, et al., “Continent Siberia: From a Colony to a Global Player,” *Russia in Global Affairs*, 27 Dec 2012, <http://eng.globalaffairs.ru/print/number/continent-siberia-15820>.

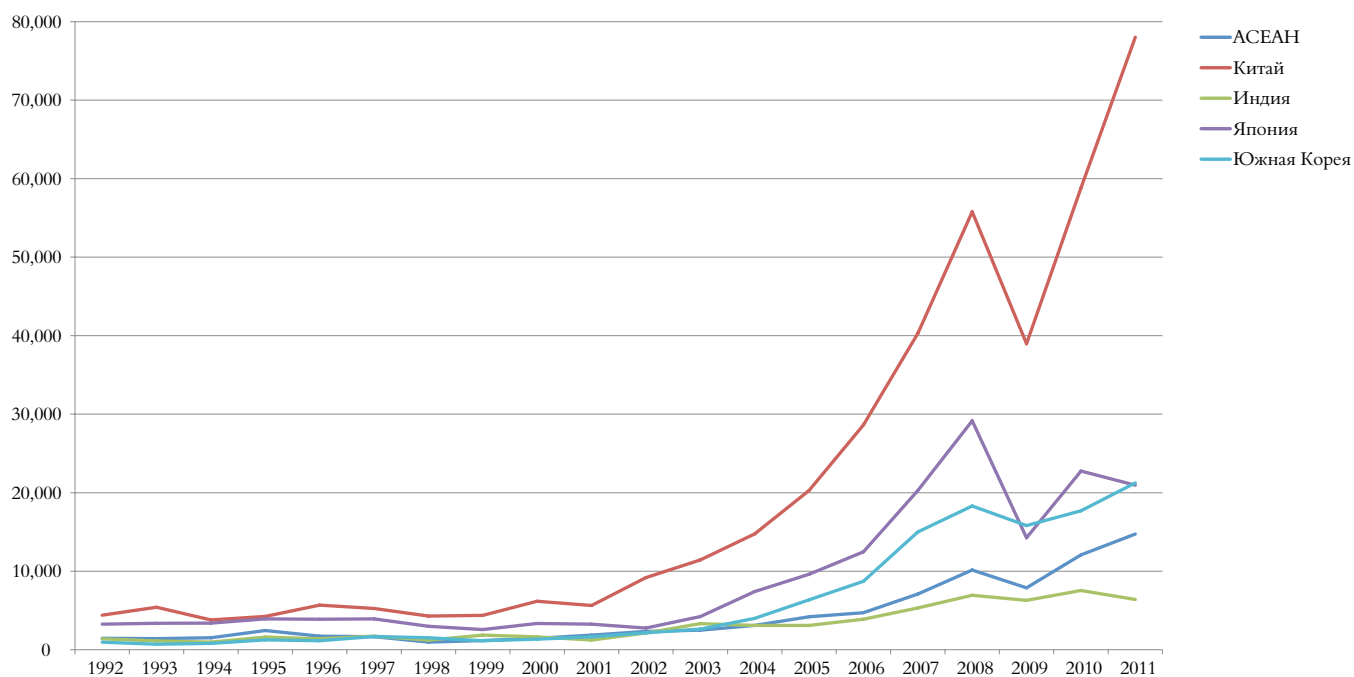
²⁵ Дмитрий Медведев, «Выступление на втором саммите Россия–АСЕАН» 30 октября 2010, <http://www.kremlin.ru/transcripts/9380>.

относительно малом сегменте российского экономического присутствия в Азии, Россия и на экономическом, и на политическом уровнях, — и в регионе это воспринимается именно так, — тесно связана с Китаем, на который приходится около половины торгового оборота России с Азией.

Страны Северо-Восточной и Юго-Восточной Азии, которые рассматривают Китай как угрозу, в этой связи вдвойне скептически смотрят на перспективы позволить России играть более активную роль. Тем не менее, российские лидеры по-прежнему подчёркивают, что Азия остаётся приоритетным направлением будущего²⁶.

Товарооборот России со странами Азии

млрд. долларов США



²⁶ Сергей Лавров, «Политика России в Азиатско-Тихоокеанском регионе: к миру, безопасности и устойчивому развитию», журнал Strategic Review (Индонезия), 5 апреля 2012 г., <http://www.mid.ru/bdomp/ns-rasia.nsf/3a0108443c964002432569e7004199c0/c32577ca00174586442579d70051a1ed!OpenDocument>.

Как и США,
Россия сохраняет
беспокойство в
связи с тем, что
политическая
нестабильность
может угрожать
экономическому
развитию Азии.

Как и США, Россия сохраняет беспокойство в связи с тем, что политическая нестабильность может угрожать экономическому развитию Азии. В Концепции внешней политики России 2013 года утверждается, что 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 поражения²⁷. Российская граница с КНДР, наряду с развитием экономических отношений с Республикой Корея, увеличила заинтересованность Москвы в предотвращении дестабилизации обстановки на Корейском полуострове. Аналогичным образом рост экспорта России через Восточно-Китайское море делает Москву заинтересованным участником в поддержании стабильности и принципа свободы открытого моря.

Российские отношения с Китаем значительно улучшились со времён окончания Холодной войны и направлены на окончательную делимитацию российско-китайской границы, широкое военное и военно-техническое сотрудничество (включая торговлю оружием и совместные учения) и институализированное сотрудничество в Центральной Азии в контексте Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). С 1995 года российско-китайские отношения официально характеризуются как «стратегическое партнёрство», укрепившееся за последние годы (см. ниже). Желание извлекать выгоду из динамичного экономического развития Азии с целью развития собственного Дальнего Востока побуждает Москву быть активным сторонником стабильности в Северо-Восточной и Юго-Восточной Азии. Правда, пока роль России в содействии региональной безопасности была далеко не основной. Москва решает вопрос равновесия своего партнёрства с Китаем, стремящимся играть более крупную и более независимую роль в Азии в принципе. Укрепление сотрудничества с Вашингтоном в регионе позволило бы Москве разрешить этот вызов более успешно.

Россия продолжает выступать против разработки ядерного оружия КНДР, хотя иногда (как это было в 2010 году после гибели южнокорейского корабля «Чхонан») она смотрела на военные провокации Пхеньяна по-другому. Тем не менее, Россия остаётся важнейшим после Китая международным партнёром КНДР. Россия изучает перспективы строительства транскорейской железнодорожной магистрали и прокладки газопровода от Дальнего Востока России к рынкам в Республике Корея, а также создания в КНДР зон свободной торговли.

За последние годы отношения России с Республикой Корея значительно улучшились. Идут активные переговоры о введении безвизового режима для краткосрочных поездок²⁸. С ростом привлекательности для южнокорейских инвесторов Россия также становится и важным рынком для южнокорейских фирм в сфере высоких технологий. При сильной энергетической импортозависимости собственной экономики Сеул также нуждается в серьёзном увеличении поставок российской нефти и газа. Южнокорейские компании инвестировали миллиарды долларов в энергетические проекты на Дальнем Востоке России, а официальный

²⁷ «Концепция внешней политики Российской Федерации» Министерство иностранных дел Российской Федерации, 12 февраля 2013 г., <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f?OpenDocument>.

²⁸ “South Korea Ready for Visa-Free Travel with Russia”, The Moscow Times, 23 October 2012.

Сеул проявил интерес к российскому предложению прокладки транскорейского трубопровода²⁹. С усилением связей с Республикой Корея Россия стремится продвигать развитие контактов между Пхеньяном и Сеулом.

Одним из основных препятствий на пути к увеличению значимости роли России в Северо-Восточной Азии стоят непростые отношения Москвы и Токио. Россия извлекла бы немалую пользу из улучшения двусторонних отношений, и это увеличило бы приток японских инвестиций на Дальнем Востоке России. Россия и Япония также разделяют беспокойство о возможности влияния на них Китая, но перспектива их сотрудничества по-прежнему затруднена, прежде всего, затянувшимися разногласиями вокруг Южных Курил.

Невзирая на конфликт, России и Японии удалось достичь определённого уровня экономического сотрудничества, включая либерализацию визового режима и содействие развитию двусторонних коммерческих связей в таких отраслях, как энергетика, сельское хозяйство и сфера услуг, отчасти благодаря межправительственному комитету по торговле и экономическим вопросам, учреждённому в 1996 году. Но и это экономическое партнёрство не оправдало ожиданий — и даже не столько из-за политического недоверия, вызванного территориальными притязаниями, сколько из-за обеспокоенности неблагоприятным инвестиционным климатом на Дальнем Востоке России со стороны японских фирм, многие из которых понесли серьёзные убытки в этом регионе в 1990-х годах³⁰.

В связи с тем, что Россия не является непосредственным участником конфликтов вокруг Южно-Китайского и Восточно-Китайского морей (и не желает быть втянутой в ссору с Китаем по их поводу), она заинтересована в борьбе с угрозами региональной стабильности — здесь следует принять во внимание её потребность в морских коридорах в Южно-Китайском море для экспортных поставок в Азию и расширение её связей в Юго-Восточной Азии, в частности, с Вьетнамом. Действительно, экономические отношения между Москвой и Ханоем стремительно развивались (сегодня объём взаимной торговли составляет более \$3,5 млрд.), и обе стороны стремятся расширять стратегическое партнёрство, чтобы отвечать на новые вызовы³¹. Несмотря на протесты со стороны Китая, ряд российских фирм подписали договоры с Вьетнамом на морскую разведку нефти и газа в Южно-Китайском море. В 2011 году Россия выдала Вьетнаму кредит в размере \$8 млрд. на строительство АЭС с помощью российских компаний, запуск которой запланирован на 2020 год. Ханой также стал крупным покупателем российского оружия, включая шесть модернизированных подводных лодок класса Kilo, на общую сумму \$1,8 млрд. в 2009 году. Кроме того, Россия стремится

Одним из основных препятствий на пути к увеличению значимости роли России в Северо-Восточной Азии стоят непростые отношения Москвы и Токио.

²⁹ John K. Yi, “Russia and South Korea: Much Ado About Something”, International Policy Digest, <http://www.internationalpolicydigest.org/2011/10/26/russia-and-south-korea-much-ado-about-something>.

³⁰ См. Shoichi Itoh, “Russia Looks East: Energy Markets and Geopolitics in Northeast Asia,” CSIS Report, July 2011, 44–54. Вопреки ожиданиям России, японские компании не инвестировали в строительство нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан» к российскому тихоокеанскому побережью напротив Японии, а японские инвестиции по-прежнему сводятся к миноритарному участию в проектах «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

³¹ Vu Truong Khanh and Jacob Gronholt-Pedersen, “Vietnam Moves on Oil Refinery and Nuclear Plant,” Wall Street Journal, 7 November 2012.

расширить географию продаж вооружений во всём регионе Юго-Восточной Азии, включая Таиланд, Индонезию, Лаос и Малайзию, а также своего давнего покупателя — Индию³².

Невзирая на возражения Пекина против этих продаж, российские чиновники утверждают, что сохранение пассивности со стороны России в обстановке стремительного наращивания военного бюджета стран-членов АСЕАН лишь убедит в поражении российских военных производителей перед их американскими конкурентами на самом быстрорастущем военном рынке в мире³³. Проведя ряд встреч и выступлений на высоком уровне, Москва дала ясно понять, что она не станет под давлением Китая сокращать своё присутствие в Юго-Восточной Азии. Эти военные договоры и быстро развивающиеся торговые отношения дают России, по меньшей мере, косвенное право голоса в противодействии Китаю в утверждении контроля над Южно-Китайским и Восточно-Китайским морем³⁴.

Растущая зависимость России от стабильности и предсказуемости Азии — причина усиления внимания к региональной архитектуре. Правда, способность Москвы эффективно влиять на эту архитектуру ограничивается вопросами, насколько значима её готовность принять на себя обязательства перед Азией, а также нерешительностью многих региональных держав в вопросе усиления роли России. Несмотря на вступление России в ВАС в 2010 году, отсутствие её президентов на двух последних саммитах дало пищу региональным скептикам в отношении обязательств Москвы, сомневающимся в поддерживающих заявлениях российских чиновников и дипломатов.³⁵

И США, и Россия поддерживают развитие ВАС как форума по решению проблем региональной безопасности, но они не находят общего языка в вопросе характера этих проблем. Россия в тандеме с Китаем предложила систему принципов для сотрудничества в области безопасности Восточной Азии после встречи президента Медведева с председателем КНР Ху Цзиньтао в сентябре 2010 года, на которой была подчёркнута роль «международного права, нейтралитета, равенства,

³² Ivan Matsarsky, “Russia Shows Weapons Systems in Thailand,” *Russia & India Report*, 14 March 2012, http://indrus.in/articles/2012/03/14/russia_shows_weapon_systems_in_thailand_15140.html; “Russian-Laotian Partnership Develops Effectively — Medvedev,” *Voice of Russia*, 5 November 2012, http://english.ruvr.ru/2012_11_05/Russian-Laotian-bilateral-partnership-develops-effectively-Medvedev/

³³ Дмитрий Мосяков, «Обострение обстановки в Южно-Китайском море и Россия», «Новое военное обозрение», 27 апреля 2012 г.

³⁴ Сергей Стокань, «Россия ищет свой курс в Южно-Китайском море», «Коммерсант», 18 апреля 2012 г.

³⁵ Сергей Лавров, «Выступление Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на пленарном заседании 7-го Восточноазиатского саммита», 20 ноября 2012 г., http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/2f9e282eb6df40e643256999005e6e8c/5fcfa53c9c52b32244257abc003a55e6!OpenDocument. См. также анализ подходов к ВАС в Концепции внешней политики Российской Федерации. http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/c78a48070f128a7b43256999005bcb3/76389fec168189ed44257b2e0039b16d!OpenDocument. Анализ недостатков в неучастии российских президентов в двух ВАС см. Jeffrey Mankoff, “Putin’s Puzzling EAS Snub and Russian Ambitions in Asia,” *CSIS CogitAsia Blog*, December 12, 2012, <http://cogitasia.com/putins-puzzling-eas-snub-and-russian-ambitions-in-asia/>; Oleg Barabanov, “New Challenges in Russia’s Turn to Asia”, *Valdai Club*, 5 December 2012, <http://valdaiclub.com/asia/52300.html>

открытости и всестороннего подхода» как основы региональной безопасности и сотрудничества³⁶. США видят данную платформу в качестве угрозы своим союзническим отношениям и активно противодействовали ей в рамках ВАС.

Москва была более конструктивной в поддержке усиления связей между АТЭС и ВАС — это было главной задачей её председательства в АТЭС в 2012 году³⁷. Этим шагом Россия на деле подтвердила центральную позицию ВАС в развивающейся многосторонней архитектуре Азии и включила в неё транстихоокеанское видение регионального сотрудничества, которое также поддерживают США. Если участие России будет конструктивным, это облегчит возможности для ВАС стать основой более широкой многоформатной сети сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе, которую продвигали российские представители, и которая в некоторой степени совпадает с видением Вашингтоном ВАС как центра региональной архитектуры³⁸.

Поначалу Россия проявляла небольшой интерес к ТТП, но с возросшим вниманием к Азиатско-Тихоокеанскому региону в первые месяцы председательства России в АТЭС российские представители стали делать более положительные заявления, чем повторили призыв Вашингтона к либерализации торговли как одной из задач, стоящих перед АТЭС³⁹. После завершения своего вступления в ВТО в середине 2012 года Россия усилила переговоры о двусторонних зонах свободной торговли с рядом государств, которые являются (или будут) ключевыми участниками ТТП, включая Новую Зеландию и Вьетнам. Из-за сильного вмешательства государства в свою экономику и торговых ограничений, Россия сама по-прежнему далека от ТТП. Кроме того, обеспокоенность Китая тем, что ТТП угрожает его цели — формированию регионального экономического порядка с центром в Пекине в сочетании с российско-китайским стратегическим партнёрством, могут ограничить интерес России к членству в ТТП в краткосрочно-среднесрочной перспективе. Тем не менее, критерии либерализации ТТП предлагают полезный стратегический план экономической реформы в России, которая могла бы помочь Москве резко увеличить приток инвестиций на Дальнем Востоке и продвинуться к её конечной цели — членству в Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР).

Насколько Россия стремится расширить своё участие в региональных форумах во всей Азии, настолько же она стремится поставить вопрос безопасности на повестку дня существующих институтов и выстроить более эффективную региональную архитектуру безопасности. И хотя этот рывок к установлению безопасности не скоординирован с США, Москва повторяет по сути действия Вашингтона. Пока

³⁶ Сергей Лавров, интервью: «Россия будет стабилизирующим фактором в АТР», 6 февраля 2012 г. <http://www.rusembassy.ca/ru/node/656>.

³⁷ http://www.mid.ru/BDOMP/Brp_4.nsf/arh/4D91F6040EFBD76944257AB900472952?OpenDocument

³⁸ Сергей Лавров, «Политика России в Азиатско-Тихоокеанском регионе: к миру, безопасности и устойчивому развитию», журнал Strategic Review (Индонезия), 5 апреля 2012 г., <http://www.mid.ru/bdomp/ns-rasia.nsf/3a0108443c964002432569e7004199c0/c32577ca00174586442579d70051a1ed!OpenDocument>.

³⁹ С. Лавров отметил в своей статье о региональном экономическом сотрудничестве, что Россия внимательно изучает процессы развития ТТП. См. также интервью Сергея Лаврова газете «Известия»: «Россия будет стабилизирующим фактором в АТР» 27 января 2012 г.

Вашингтон работает над развитием своей системы альянсов «центр и спицы» (hub and spokes) в более широкий формат, Россия по-прежнему подчёркивает свою склонность к открытой и «неблоковой» сети⁴⁰. Разница в большинстве своём проявляется в более позитивных отношениях России с Китаем в области безопасности, а растущая мощь которого гарантирует сплочённость сети альянсов и партнёрств Вашингтона. Россия, однако, признаёт важность интегрирования Китая в структуры региональной безопасности, и постепенно выстраивает более эффективную архитектуру безопасности в Азии, в первую очередь, в качестве механизма сдерживания напряжённости и предотвращения транснациональных угроз, таких как терроризм, организованная преступность и пиратство (а также реагирования на чрезвычайные ситуации), а не в качестве инструмента сдерживания роста мощи Китая⁴¹. США могли бы извлечь выгоду, по меньшей мере, из частичного принятия этой более широкой перспективы по региональной безопасности, которая обеспечила бы фундамент для дальнейшего развития российско-американского сотрудничества.

⁴⁰ Sergei Ivanov, "Building Strategic Confidence: Avoiding Worst Case Scenario," Address to 10th Shangri-La Dialogue, Singapore, June 5, 2011, <http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2011/speeches/sixth-plenary-session/sergei-ivanov/>.

⁴¹ Сергей Лавров, «Россия и АТЭС: к новым горизонтам азиатско-тихоокеанской интеграции», «Международная жизнь» (АТЭС Россия 2012: специальный выпуск) с. 9–20.

Экономическое развитие Дальнего Востока России: внутренние проекты и возможности для американских инвестиций

В последние несколько лет Россия объявила развитие регионов Дальнего Востока одним из своих главных приоритетов. Этот регион, богатый природными ресурсами, однако вместе с этим страдающий от слабо развитой инфраструктуры, сокращения населения и сложности экономических связей с остальной частью России, представляет собой одновременно и вызов, и возможность. Российские аналитики (и некоторые официальные лица) испытывают опасение по поводу постепенной переориентации экономики Дальнего Востока в сторону Азии, особенно Китая, что через некоторое время может привести к потере контроля России над этим регионом.

Развитие экономики российского Дальнего Востока в то же время является необходимым условием для полноценного признания России её восточными соседями в качестве азиатской державы. Территория Дальнего Востока составляет примерно 36% от общей территории России, при этом доля Дальнего Востока в ВВП России составляет около 3,8%⁴². Во время существования СССР этот регион являлся защитным буфером между Китаем и центром СССР. После развала СССР расходы на оборону были существенно сокращены, что привело к потере более 90% тяжелой промышленности Дальнего Востока России, а также сокращению населения региона примерно на четверть⁴³. Тем не менее, до последнего времени федеральные власти оставались практически безразличны к стагнации региона, так как были сконцентрированы на улучшении условий жизни большей части российских граждан, проживающих в европейской части России. К началу XXI века обеспокоенность по поводу увеличения экономического проникновения Китая привела к тому, что Москва стала выделять больше ресурсов и уделять больше внимания Сибири и Дальнему Востоку; в 2006 году В. Путин заметил, что недостаточное развитие Дальнего Востока представляет собой угрозу национальной безопасности России, и в последующие годы были разработаны более подробные планы по развитию экономики региона⁴⁴. Так как в

⁴² Показатели 2011 года, собранные Роскомстатом. Ренс Ли приводит цифру 5,6%. См. R. Lee, "The Far East Between Russia, China and America – Analysis", Foreign Policy Research Institute, July 31, 2012, <http://www.eurasiareview.com/31072012-the-far-east-between-russia-china-and-america-analysis>. Такие цифры несколько вводят в заблуждение, потому что они не включают в себя стоимость сырья, производимого на Дальнем Востоке такими компаниями как «Газпром» или «Роснефть», расположенными в других регионах России.

⁴³ См. Lee, The Far East cit.

⁴⁴ "Isolation of Russian Far East Threat to Nation Security: Putin", RIA Novosti, December 20, 2006. Также см. «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока Байкальского региона на период до 2025 года», http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/346/; «Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года», <http://www.>

последние годы китайско-российские отношения претерпели улучшения, Москва стала склоняться к выводу, что потенциальные китайские инвестиции в развитие Дальнего Востока и Сибири являются больше возможностью, чем угрозой. Стратегия развития этого региона фактически концентрируется на развитии торгово-инвестиционных связей с динамичными экономиками Восточной (и Южной) Азии, прежде всего Китая. Трансграничные соглашения 2008 года, например, привели к установлению связей между российским сырьем и китайской переработкой, и в Россию привлекаются китайские инвестиции на развитие сельскохозяйственного сектора⁴⁵.

Однако опасения, что Сибирь и Дальний Восток будут всё больше и больше попадать в орбиту влияния Китая, всё равно остаются. Чтобы развивать экономику Дальнего Востока с учётом беспокойства по поводу чрезмерной роли Китая, Москве необходимо больше диверсифицировать как торговлю, так и инвестиции в регион в условиях серьезных проблем в инвестиционном климате. Огромный спрос Китая на сырье и его значительные финансовые ресурсы в обозримом будущем укрепят позиции именно Китая в качестве главного источника инвестиций в регион российского Дальнего Востока. Тем не менее, природные ресурсы (особенно энергетические, древесина, водные, минеральные ресурсы и сельскохозяйственные угодья) Дальнего Востока России могут быть очень привлекательны и для других ведущих экономик Азии.

Тем не менее, недоработки по управлению регионом отражаются на сложном инвестиционном климате, ограничивающем желание многих фирм и стран по поводу ведения бизнеса в данном регионе. Например, продолжающийся спор по поводу пределов полномочий нового министерства по развитию Дальнего Востока подчеркивает лишь подчеркивает имеющиеся ограничения в Москве по поводу предоставления большей автономии (налоговой или политической) данному региону, в то время как предложения многих реформ, выдвинутых перед саммитом АТЭС во Владивостоке, были тихо отложены на потом. Вместо этого в марте 2013 г. было объявлено, что планируется потратить \$3,8 триллионов рублей на развитие инфраструктуры, а также уменьшить налоги для привлечения новых инвестиций – план, который министерство финансов и многие независимые эксперты признали затратным и неэффективным⁴⁶. Создание убедительного плана по либерализации инвестиционного климата и уменьшению уровня коррупции является необходимым условием для Москвы, чтобы привлечь более значительные иностранные (включая американские) инвестиции в регион, и, в свою очередь, обеспечить реальную основу для заявлений в том, что Россия является важным азиатским игроком. В то время, когда для Москвы было бы выгоднее привлечь более широкий круг иностранных инвестиций в Дальний Восток России, она предпочитает рассматривать инвестиции главным образом через призму геополитики, не обращая существенного внимания на экономические показатели.

minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/sibir_dev/.

⁴⁵ Oleg Barabanov, "Three Bridges and One Road: Siberia, Far East and China", Valdai Club, June 08, 2011, <http://valdaiclub.com/asia/26380.html>

⁴⁶ См. Anatoly Meditsky, "Far East Plan Approved by Cabinet, Despite Siluanov's Opposition", The Moscow Times, March 21, 2013.

«Китайский фактор» в американо-российских отношениях

До настоящего времени центральная роль Китая в вовлечении США и России в Азиатско-Тихоокеанский регион представляет собой препятствие для многообещающего двухстороннего сотрудничества. В любом случае, для США Китай значит гораздо больше, чем Россия. По крайней мере, в Азии Россия также намного больше опирается на Китай, чем на США. Естественно, и США, и Россия получают выгоду от экономически растущего Китая, особенно если он сильно интегрирован в экономические и оборонные структуры региона и находится в состоянии мира со своими соседями. Тем не менее, эти страны обеспокоены влиянием растущего Китая на стабильность в регионе.

Соединенные Штаты и Россия сталкиваются с головоломкой, балансируя свои двусторонние взаимоотношения в Азии с учётом связей с Пекином. Соединенные Штаты борются с искушением видеть Россию в качестве противовеса Китаю, а также добиваться партнерства с Москвой, что является частью стратегии по сдерживанию влияния Китая в регионе⁴⁷. Несмотря на свою осведомленность об ограничениях своего партнерства с Пекином, Москва настороженно относится к политике сдерживания, которая подразумевается в американской стратегии. Таким образом, любые попытки заставить Москву выбирать между Вашингтоном и Пекином обречены на провал. Существующие в России явные антиамериканские настроения в политических кругах, наряду с укоренившимся противостоянием идее глобальной гегемонии США, создают параллельное искушение объединиться с Китаем для того, чтобы ограничить влияние США в Азиатско-Тихоокеанском регионе (что недавно предприняли Москва и Пекин в рамках Совета Безопасности ООН). Хотя России и нужны хорошие отношения со своим самым большим соседом, объединение с Пекином для подрыва позиций США все же является рискованным; учитывая значительный рост экономики и населения Китая вместе с увеличением его военной мощи, Россия несомненно будет младшим партнером, даже при условии, что многие российские чиновники оптимистично настроены относительно такого объединения, а Пекин идет на все, чтобы польстить чувствам России. Соединенные Штаты и Россия не могут объединить свои усилия в Азии против Китая; скорее, они должны создавать многогранные отношения, приоритетом которых является сотрудничество, позволяющее им достигать и собственных целей в отношении Пекина.

Для Соединенных Штатов Китай является важным не только в качестве основной движущей силы процветания Азии, но также и как один из самых важных экономических партнеров Вашингтона и как страна, которая вносит свой вклад в решение глобальных проблем. Экономики этих двух стран глубоко взаимосвязаны, что обеспечивает высокую степень взаимозависимости, и это делает отношения

Соединенные Штаты и Россия сталкиваются с головоломкой, балансируя свои двусторонние взаимоотношения в Азии с учётом связей с Пекином.

⁴⁷ См., например, Robert W. Merry, "The China Challenge", The National Interest, 21 August 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/the-china-challenge-7372>.

Сближение с Китаем стало одним из важнейших достижений внешней политики России в постсоветский период.

между США и Китаем фундаментально отличными от отношений между Вашингтоном и Москвой во время «холодной войны». Китай является вторым самым крупным торговым партнером Соединенных Штатов (после Канады) с объемом торговли свыше \$550 миллиардов в год, а также крупнейшим экспортером в США⁴⁸. Китай также является крупнейшим обладателем внешнего долга США, владея облигациями стоимостью \$1,26 триллионов на начало 2013 года; американские чиновники даже предлагали Китаю увеличить свою долю казначейских облигаций во время финансового кризиса в 2008–09 годах для того, чтобы поддержать экономику США⁴⁹.

Сближение с Китаем стало одним из важнейших достижений внешней политики России в постсоветский период⁵⁰. Отношения, которые сейчас характеризуются как «всестороннее стратегическое партнерство», оказались выгодными для обеих сторон⁵¹. В то же время сближение Москвы с Пекином было обусловлено желанием поддерживать более многополюсный мировой порядок. Многие американцы (и другие) рассматривали это как сознательную попытку противостоять влиянию США. Успех американо-российского сотрудничества в Азии, таким образом, будет зависеть в значительной степени от способности России установить стратегическую независимость путем диверсификации своих отношений в Северо-Восточной и Юго-Восточной Азии и стать полноценной стороной в делах экономики и безопасности Азии.

В 2004 году была завершена демаркация российско-китайской границы, и с тех пор Москва и Пекин активизировали свое сотрудничество в разных сферах. В середине 1990-х гг. Китай стал основным покупателем товаров оборонной промышленности России, и хотя в середине 2000-х гг. продажи упали, так как Китай провел модернизацию собственной оборонной промышленности, в последнее время уровень продаж восстановился⁵². Москва и Пекин проводят совместные военные учения, включая ежегодные миротворческие учения ШОС, а также некоторые военно-морские маневры (включая маневры в Жёлтом море в апреле 2012 года, а также в Японском море в июле 2013 года). ШОС помогла Москве и Пекину наладить свои взаимоотношения в Центральной Азии. Москва также продолжает призывать к разделяемой обеими странами концепции мирового порядка, основанной на многополярности, государственном суверенитете и невмешательстве во внутренние дела других государств – принципы, которые подчеркнул Си Цзиньпин в своих публичных выступлениях во время государственного визита в Москву в марте 2013 года⁵³.

⁴⁸ U.S. International Trade Commission, “U.S. Trade Balance, by Partner Country 2011,” http://dataweb.usitc.gov/scripts/cy_m3_run.asp.

⁴⁹ U.S. Department of Treasury, “Major Foreign Holders of Treasury Securities,” Mar 2013, <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt>.

⁵⁰ Сергей Караганов, Олег Барабанов и Тимофей Бордачев. «К Великому Океану, или новая глобализация России» / Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай», июль, 2012, http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Toward_great_ocean_eng.pdf.

⁵¹ People’s Republic of China Ministry of Foreign Affairs, “Dai Bingguo: Adhering to the Development of China-Russia Comprehensive Strategic Partnership of Coordination,” 21 Aug 2012, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t962854.htm>.

⁵² Paradori Rangsimaorn, “Russia’s Debate on Military-Technological Cooperation with China: From Yeltsin to Putin,” *Asian Survey*, May–Jun 2006, 46(3): p. 478. Stephen Blank, “Turning a New Leaf in Relations: Russia’s Renewed Arms Sale to China,” *Jamestown China Brief*, 28 Jan 2011.

⁵³ “Russian minister speaks of harmony with China, no fear of its growing influence,” *Interfax*, 9 Dec 2012. People’s Republic of China Ministry of Foreign Affairs, “Xi Jinping Calls for the Building of New Type of International Relations with Win-Win Cooperation at the Core in a speech at the Moscow State Institute

Китай также является важнейшим экономическим партнером России: в 2011 году он был крупнейшим торговым партнером с торговым оборотом 83 миллиарда долларов — цифра, которую обе стороны обещают увеличить до \$200 миллиардов к 2020 году⁵⁴. Китай также будет играть центральную роль в любых успешных усилиях по развитию Сибири и Дальнего Востока России, куда он уже инвестирует больше, чем любая другая страна⁵⁵. Постоянно увеличиваются китайские инвестиции в сельское хозяйство, лесное хозяйство, химическую и нефтяную промышленность. В 2008 году президенты России и Китая подписали совместную программу сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири с Северо-Востоком Китайской Народной Республики, которая обязывает их упростить трансграничную торговлю и содействовать инвестициям в транспортную инфраструктуру в пограничном регионе⁵⁶.

И Соединенные Штаты, и Россия всё же испытывают беспокойство относительно влияния китайской экономической, политической и военной мощи на свои интересы, в том числе в Азиатско-Тихоокеанском регионе⁵⁷. Для Соединенных Штатов, которые дважды вступали в войну в XX веке для того, чтобы противодействовать Германии в установлении гегемонии в Европе, а также вели долгую борьбу с Советским Союзом для того, чтобы предотвратить подобный исход в Европе и Азии, перспектива ревизионистского Китая, стремящегося к гегемонии в Азиатско-Тихоокеанском регионе, является источником кошмаров⁵⁸. Официальные лица США до сих пор не уверены, является ли Китай полностью интегрированным в международный либеральный порядок, установленный в конце Второй мировой войны⁵⁹. Официальные представители США испытывают беспокойство, что в этом регионе более мощный Китай переориентирует на Пекин политические и экономические устремления традиционно проамериканских государств, и, в худшем случае, полностью исключит влияние США в части Тихого океана. Эти опасения усиливаются быстрым развитием вооруженной мощи Китая, особенно её направленностью на асимметричные силы и средства, которые, по мнению американских стратегов, предназначены для сдерживания вмешательства США в потенциальные конфликты в Южно-Китайском море или Тайваньском проливе⁶⁰.

of International Relations”, March 23, 2013, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zjzjg/dozys/gjlb/3220/3222/t1024781.shtml>.

⁵⁴ “China becomes Russia’s top trade partner,” Xinhua, 26 Sep 2012.

⁵⁵ Gabe Collins, “China Looms over Russian Far East,” The Diplomat, 22 Jun 2011, <http://thediplomat.com/2011/06/22/china-looms-over-russia-far-east/>. Rachel Morarjee, “China drives development of Russia’s Far East,” Russia Beyond the Headlines, 29 Mar 2011.

⁵⁶ Текст доступен по ссылке http://www.minregion.ru/upload/exp_sovet/news/100521-programm.doc.

⁵⁷ U.S. Department of Defense, “U.S. Nuclear Posture Review Report”, April 2010, , <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>. Более подробно см. Charles Glaser, “Will China’s Rise Lead to War?” Foreign Affairs, 90 (2) (March/April 2011).

⁵⁸ Henry A. Kissinger, “The Future of U.S.-Chinese Relations,” Foreign Affairs, Mar/Apr 2012, 91(2): 44-55.

⁵⁹ G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” Foreign Affairs, Jan/Feb 2008. Аналогия между Германией и Китаем ясно прослеживается в большинстве исследований по проблеме “power transition” в международных отношениях. Кроме того, она видна в неясных обсуждениях политиков, которые испытывают беспокойство, что рост Китая может создать вооруженный конфликт из-за Тайваня или Южно-Китайского моря.

⁶⁰ Andrew S. Erickson, “China’s Modernization of its Air and Naval Power Capacities,” Strategic Asia 2012-2013: China’s Military Challenge, Ashley J. Tellis and Travis Tanner, eds. (Washington, DC: NBR, 2012).

Усиление Китая является источником беспокойства и в Москве⁶¹. Хотя опасения относительно массивной китайской иммиграции и ирредентизма на Дальнем Востоке России так и остались беспочвенными, резкий экономический и военный рост Китая в сочетании с экономической стагнацией и крупномасштабной внутренней миграцией из Сибири и Дальнего Востока заставляет российских аналитиков опасаться своего рода стихийной «финляндизации» или исчезновения для России последних возможностей выступать в качестве независимого центра силы в Азии, вследствие растущего дисбаланса между Китаем и Дальним Востоком России⁶². Чтобы ограничить приток китайских потребительских товаров в регион, таможенная служба России время от времени вводила ограничения на трансграничную торговлю, а Москва пыталась замедлить развитие специальных экономических зон вдоль границы⁶³. После 15 лет переговоров Россия и Китай пока не пришли к окончательному соглашению относительно продажи российского газа на китайские рынки, несмотря на быстро растущий спрос со стороны Китая и желание России страховать себя от зависимости продаж в Европу, а также необходимости получать доходы для развития Сибири и Дальнего Востока. Хотя переговоры находятся в тупике, в основном, из-за цены, нерешённым вопросом также является озабоченность России по поводу возможной слишком жесткой привязки к китайскому рынку⁶⁴.

Рост и модернизация вооруженных сил Китая (большая часть которых укомплектована российским оружием и технологиями) еще более усугубляют эти страхи. В частности, многие российские чиновники и военные признают, что попытки Москвы усилить свой Тихоокеанский флот основаны на тревоге относительно растущего неравенства между возможностями России и Китая в регионе⁶⁵. Несмотря на объединение ШОС, Китай становится экономическим и политическим оппонентом России в Центральной Азии. Объемы торговли Китая с четырьмя из пяти государств Центральной Азии в настоящее время превышают объемы их торговли с Россией, и стремление России к постсоветской интеграции через Таможенный Союз и будущий Евразийский Союз является частью плана ограничить переориентацию Центральной Азии на более динамичную китайскую экономику⁶⁶.

⁶¹ Такие опасения и страхи транслировались на общественное мнение в серии явно антикитайских телевизионных фильмов, показанных на российском телевидении в связи со сменой руководства в Китае, например, фильм «Китайский гамбит», показанный по Рен-ТВ 1 марта 2013 г.: <http://www.annchapman.ru/tv/2013/02/25/2044/>.

⁶² См. Sergei Karaganov, “Old Sino-Russian Suspicious Linger Despite Xi Visit”, South China Morning Post, 19 March 2013.

⁶³ См. Richard Rousseau, “The Russia-China Relationship and the Russian Far East,” The Diplomatic Courier, 20 February 2013.

⁶⁴ Соглашение, заключенное в марте 2013 года, может обязать Москву продавать газ из Восточной Сибири исключительно в Китай (но не газ из Западной Сибири, который может быть перенаправлен в Европу при изменении рыночных условий), оно представляет собой значительные уступки со стороны России, хотя обе стороны до сих пор не договорились относительно механизма формирования цены. См. “Russia, China Find Compromise on Gas Deal After 15-Year Standoff”, Reuters, 25 March 2013.

⁶⁵ Simon Saradzhyan, “The Role of China in Russia’s Military Thinking”, Harvard University Belfer Center for Science and International Relations, May 4, 2010, http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/20129/role_of_china_in_russias_military_thinking.html. Также см. «Россия развивает ВМФ на Дальнем Востоке, чтобы сдерживать экспансию Китая», ИноТВ (Санкей Симбун), 1 октября 2012 г, <http://inotv.rt.com/2012-10-01/Rossiia-razvivaet-VMF-na-Dalnem>.

⁶⁶ Показатели Международного валютного фонда, Управление торговой статистики, <http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&c=170921>.

Рекомендации

Сделать Азию основным аспектом во взаимодействии между США и Россией

Москва и Вашингтон должны сделать вопрос безопасности в Азии центральной составляющей своих двусторонних контактов по поводу безопасности (как в гражданском, так и в военном аспекте). Это даст обеим сторонам лучшее понимание интересов и приоритетов друг друга, и в то же время поможет решить фундаментальную проблему, которая заключается в том, что Соединенные Штаты не воспринимают Россию как серьезного игрока в Азии. Включение азиатского вопроса в существующие каналы обсуждения также поможет сделать этот аспект менее противоречивым, снизив потенциал для возражений со стороны Китая или других государств региона, которые либо не хотят видеть Россию за столом, либо с подозрением относятся к сотрудничеству России и США.

Поворот в сторону Азии, а не Китая

Региональная безопасность также выиграет от того, что Вашингтон и Москва открыто признают центральное положение Китая в азиатской стратегии обеих держав, несмотря на то, что они пытаются ослабить его роль. Вашингтон и Москва должны предоставить заверения в том, что они не рассматривают связи друг друга с Пекином как нечто препятствующее сотрудничеству США и России, в то же время признавая, что, в случае конфликта, обе стороны предпочтут отношения с Пекином укреплению отношений США и России. В данном контексте Вашингтон должен заверить Москву в том, что он не рассматривает российско-китайское широкое стратегическое партнерство как угрозу, тогда как Москва должна заверить Вашингтон в том, что данное партнерство имеет своей целью нечто иное, нежели противодействие влиянию США в Азии или в мире.

Соединенные Штаты также должны предоставить заверения в том, что их поворот в сторону Азии не становится де факто стратегией сдерживания Китая. Отказ от такого сдерживающего подхода сократит давление на Россию в вопросе выбора между Вашингтоном и Китаем, что позволит Москве играть более независимую роль в Азии. Вашингтону следует более активно укреплять многостороннее сотрудничество в тех форматах, в которых Китай имеет возможность принимать полноценное участие (особенно в ВАС одновременно с поддержанием крепких связей с Региональным форумом АСЕАН и совещаниями министров обороны «АСЕАН Плюс»). Таким же образом Соединенные Штаты должны настаивать на том, чтобы их государства-союзники и партнеры в Северо- и Юго-Восточной Азии были более осторожны, предъявляя территориальные претензии к Пекину.

Тем временем, Москве необходимо признать ограничения своего «широкого стратегического партнерства» с Пекином, которое рискует укрепить ее статус аутсайдера в Азии и усилить скептицизм азиатских государств по поводу того, что Россия может внести существенный вклад в укрепление безопасности в регионе. Поэтому Москве следует в первую очередь укреплять свои экономические и политические отношения с другими государствами Азии (не только такими, как Вьетнам, имеющими натянутые отношения с Пекином) и отстаивать свою стратегическую независимость в Азии, чтобы развеять сомнения многих азиатских государств, а также Соединенных Штатов по поводу того, что Россия является поверенным Китая. Данные шаги, в свою очередь, откроют для России путь в многосторонние объединения региона.

Корея: Укрепление сотрудничества в области нераспространения ядерных вооружений, безопасности и экономического развития

Россия и Соединенные Штаты стремятся устранить неопределенность на Корейском полуострове и, в конечном итоге, добиться ядерного разоружения. В ближайшем будущем это включает превентивное удержание Северной Кореи от проведения дальнейших ядерных или ракетных испытаний, или военных провокаций против Южной Кореи. В долгосрочной перспективе это означает сокращение северокорейской ядерной программы под строгим надзором Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ).

С учетом тупика, в который зашли шестисторонние переговоры, США и России следует поддерживать многосторонние дискуссии об условиях будущего договора между пятью не северокорейскими сторонами обсуждения (Южная Корея, Япония и Китай, а также США и Россия). Вашингтон и другие стороны должны быть открыты для рассмотрения предложения Москвы о строительстве транскорейского трубопровода и железнодорожной инфраструктуры в обмен на доказуемый прогресс в свёртывании северокорейской ядерной программы, в то же время указывая на то, что такой прогресс является необсуждаемым условием движения вперед.

России придется убедить стороны в том, что для данных проектов имеется доступное финансирование, и обязаться поставлять сжиженный природный газ (СПГ) в Южную Корею в случае, если в результате возобновившегося напряжения на полуострове Северная Корея заблокирует поставки по трубопроводу. В качестве поощрения ядерного разоружения Россия также может предложить Северной Корее инвестиции в сельское хозяйство, производство и другие секторы, а также более прозрачную визовую политику для рабочих – иммигрантов из Северной Кореи на российском Дальнем Востоке.

Сотрудничество для построения более эффективной региональной политической архитектуры

Ввиду совместного влияния на региональную политическую архитектуру и систему институтов Вашингтон и Москва должны сотрудничать в целях выработки более амбициозных задач для ВАС, включая продвижение как экономической интеграции, как и сотрудничества по вопросам безопасности. В частности, сотрудничество США и России должно быть сконцентрировано на общих угрозах для Азиатско-Тихоокеанского региона, включая угрозы, отмеченные президентом Обамой на Бали – наряду с терроризмом, производством, наркотрафиком и климатическими изменениями. Выстраивая сотрудничество, выработанное в ходе принятия взаимных саммитов АТЭС в 2011-12 гг., США и Россия должны проводить двусторонние переговоры с соответствующими региональными партнерами, чтобы внести вклад в процесс планирования будущих ВАС.

Поскольку Вашингтон и Москва – недавние участники ВАС, многие другие члены продолжают считать их аутсайдерами. Чтобы изменить данное восприятие, обеим странам необходимо приложить явные усилия для развития ВАС как центра развивающегося многостороннего сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также для своего участия в нем. Для России это означает представительство в будущих собраниях ВАС на президентском уровне, что, в свою очередь, может потребовать более публичной позиции по спорным вопросам, таким как территориальные споры в отношении Южно-Китайского моря. По этой же причине России необходимо, наконец, назначить постоянного посла в АСЕАН. Кроме этого, Соединенные Штаты и Россия должны продолжать развивать сотрудничество в таких областях, как борьба с пиратством и гуманитарная помощь/помощь при массовых бедствиях. Такие действия подчеркнут вопросы, которые Россия стремится сделать приоритетными в ВАС, а также обеспечат платформу для исследования возможностей сотрудничества с Китаем и сократят волнения Пекина и Москвы по поводу того, что стремление Вашингтона к укреплению региональной архитектуры продиктовано враждебностью по отношению к Китаю. Это также позволит Москве продемонстрировать другим потенциальным партнерам в Азии свою способность приносить общее благо.

Расширение региональной торговли / Транс-Тихоокеанское партнерство

Россия должна продолжать развивать экономические отношения с Юго-Восточной Азией, включая использование ожидающего подписания соглашения о свободной торговле с Вьетнамом в качестве платформы для переговоров о расширении торговли между Россией и АСЕАН. Соединенным Штатам, тем временем, следует продолжать развитие нарождающегося Транс-Тихоокеанского Партнерства, чтобы более эффективно связать его с существующими объединениями в регионе, включая ВАС, в то же время продолжая подчеркивать,

Ввиду совместного влияния на региональную политическую архитектуру и систему институтов Вашингтон и Москва должны сотрудничать в целях выработки более амбициозных задач для ВАС.

что членство в ТТП доступно всем странам, соответствующим критериям открытости данного партнерства⁶⁷. Критерии должны быть разработаны таким образом, чтобы поощрять наиболее широкую группу государств (включая Китай – и, в конечном счете, Россию) стремиться к вступлению в партнерство. Для США независимое и полноценное представительство России в ВАС, а в будущем, возможно, и в ТТП, будет способствовать достижению долговременной цели Вашингтона по созданию надёжной архитектуры региональной безопасности, которая смягчит последствия роста Китая для региональной стабильности.

Содействие российско-японскому сближению

И США, и Россия выиграют от возобновления долговременных дружественных отношений между Москвой и Токио, что требует прогресса в споре о Южных Курилах/Северных Территориях. Инициатива о восстановлении российско-японских связей должна исходить из Москвы, но Вашингтон может оказать содействие, поощрив гибкость со стороны своего японского союзника.

Москве следует начать со снижения напряжения в отношении спорных островов и проявить большую активность в поисках постоянного решения. Россия также могла бы улучшить общие отношения между двумя странами, подчеркнув свою открытость к компромиссу. Роль США в содействии такому сближению будет вторичной, но Вашингтон должен подчеркнуть преимущества разрешения территориального вопроса для Москвы и Токио.

Содействие разрешению морских территориальных споров в Южно-Китайском море

Учитывая чувствительность Китая и нежелание России затевать ненужные споры с Пекином, Москва вряд ли займет сильную позицию в споре о Южно-Китайском море, несмотря на укрепляющиеся связи в Юго-Восточной Азии. Несмотря на это, Россия выиграет от многочисленных предложений Вашингтона о поддержании свободы навигации и должна оставаться готовой хотя бы к пассивному их поддержанию. В то же время США должны приветствовать более ощутимую роль России в Юго-Восточной Азии, включая развитие более крепких связей между Россией и ключевыми государствами региона, такими как Вьетнам и Индонезия, а также Индия.

Поскольку Россия не имеет соответствующего побережья, у неё нет необходимости занимать определённую позицию по предлагаемому США кодексу поведения в отношении Южно-Китайского моря как таковому, но ей следует в общих чертах подчеркнуть важность международного права как основы для разрешения территориальных споров, включая морские. Данная позиция будет соответствовать ссылке на международное право как основу мирового порядка,

⁶⁷ См. подробнее в соглашении о ТТП, доступном на <http://www.mfat.govt.nz/downloads/trade-agreement/transpacific/main-agreement.pdf>.

выраженной в концепции российской внешней политики⁶⁸. Россия также должна выразить явную поддержку свободы навигации как принципа (который, в Южно-Китайском море, непосредственно касается России). Она также должна продолжать развивать связи с Юго-Восточной Азией в области торговли и безопасности.

В дополнение к призыву приморских государств разрешать споры мирным путем и в ходе многосторонних переговоров, а также на основе компромиссного кодекса поведения, США должны делать больше для противодействия провокационным шагам Вьетнама и Филиппин, которые рискуют обострить напряженные отношения с Китаем и повысить вероятность военных столкновений, идущих вразрез с интересами как США, так и России (Россия также может довести схожую точку зрения до Ханоя). Кроме того, США следует как можно скорее предпринять действия для ратификации Конвенции ООН по морскому праву, которая укрепит её авторитет в попытках призвать страны, участвующие в споре о Южно-Китайском море, основывать свои претензии на общепринятом международном праве.

⁶⁸ “Концепция внешней политики Российской Федерации.”

Заключение

Сотрудничество США и России в Азии и Тихоокеанском регионе требует от обеих сторон серьезного концептуального и политического прорыва. Для США это означает начать воспринимать Россию всерьез как сильного игрока в Азии. Для России — принять ограничения её стратегического партнерства с Китаем и выработать более сбалансированный подход к региону, включая возобновление дружественных отношений с Японией в качестве первоочередной меры. Это также означает всерьез воспринимать развитие Сибири и Дальнего Востока, что станет наиболее важным фактором успеха или провала России в её стремлении к усилению своего влияния в Азии.

Соединенные Штаты никогда не рассматривали Россию как ключевую державу в Азии и Тихоокеанском регионе, что только подтверждалось амбивалентной политикой России в регионе. Однако у США есть причины приветствовать и даже содействовать большему присутствию России в регионе – но только если Вашингтон будет убежден в том, что российский уклон в сторону Азии носит независимый характер и не исходит из желания создать противовес влиянию США / Запада. В ближайшие годы основной целью политики США в Азии будет создание правил и формирование многосторонних институтов для поддержки своих партнёров и контроля за тем, чтобы возрастание мощи Китая не подорвало стабильность в регионе. Сильная, уверенная в себе и независимая Россия может сыграть важную роль в достижении данных целей. Сотрудничество в Азии также может способствовать укреплению американо-российского доверия, поскольку наследие холодной войны, сдерживающее сотрудничество в Европе и на территории бывшего СССР, в Азии менее выражено.

Более открытая и нацеленная на сотрудничество политика Вашингтона в Азии, кроме прочего, должна способствовать формированию восприятия России как ключевого государства Азии, особенно среди многочисленных союзников и партнёров США в регионе. Поддержка США поможет устранить мнения о том, что у России нет серьёзных намерений в Азии и что она слишком зависит от Китая. Кроме того, более близкие отношения США и России в регионе помогут Москве сократить чрезмерную зависимость от Пекина, упростив развитие более тесных коммерческих и политических связей с более широким кругом стран Северо- и Юго-Восточной Азии, включая и государства, опасющиеся растущего могущества Китая. И поскольку у США и России параллельные, хоть и разные, концепции многосторонности в Азии, сотрудничество будет способствовать развитию более эффективной региональной архитектуры, к которой стремятся обе страны.

В более широком смысле, поскольку отношения США и России в Азии и Тихоокеанском регионе остаются недостаточно развитыми, регион имеет потенциал для того, чтобы выступать в качестве своего рода лаборатории для испытания новых механизмов дву- и многостороннего сотрудничества. Для обоих государств поворот в сторону Азии является центральной составляющей их стратегий по обеспечению конкурентоспособности и влияния в двадцать первом веке. Одновременное появление Вашингтона и Москвы в силовой политике европейских держав в конце Второй Мировой войны заложило основы для четырех с половиной десятилетий конфронтации. Смещая фокус своей глобальной стратегии в сторону Востока, США и Россия получают возможность создать более перспективное и безопасное, основанное на сотрудничестве будущее для Азии. Им следует использовать эту возможность, пока политический и экономический порядок в Азии двадцать первого века всё ещё формируется.

Выражение признательности

Авторы хотели бы выразить благодарность всем, кто внёс свой вклад в создание и написание данного доклада. Члены Рабочей группы по будущему американо-российских отношений внесли большой вклад в обсуждение первых проектов доклада в ходе заседаний Рабочей группы, проведенных в Москве и Вашингтоне. Со-руководители Рабочей группы Тимоти Колтон и Сергей Караганов совместными усилиями способствовали работе группы, обеспечению финансирования и определению повестки дня группы. Среди членов группы, особый вклад в предоставление комментариев и предложений по улучшению доклада в ходе редактирования внесли Томас Ремингтон, Дмитрий Суслов и Сэмюэл Чарап. Эндрю Качинс из Центра стратегических и международных исследований также внёс полезные комментарии и предложения. Дмитрий Суслов обеспечил перевод отчёта на русский язык. Сара Фэйлла и Александра Вакру из Дейвисовского центра по российским и евразийским исследованиям Гарвардского университета провели доклад через стадию редактирования и издания с помощью Ребекки Дзадсон и Лесли Кризель. Естественно, что все оставшиеся недочёты допущены исключительно по вине самих авторов.

Об авторах

Олег Барабанов – заведующий кафедрой и профессор Московского государственного института международных отношений (МГИМО-Университета), а также профессор факультета мировой экономики и мировой политики в Высшей школе экономики. Выпускник исторического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (МГУ), ранее работал начальником управления научной политики МГИМО и старшим научным сотрудником в Российском институте стратегических исследований. Является соавтором доклада Валдайского клуба «К Великому океану, или Новая глобализация России», подготовленному в преддверии саммита АТЭС во Владивостоке, а также автором иных публикаций по отношениям сибирских регионов с Китаем.

Джеффри Манкофф – Заместитель директора и научный сотрудник Российской и евразийской программы Центра стратегических и международных исследований, доцент в Университете Джорджтауна по исследованиям безопасности. Среди областей его профессионального интереса – российская и евразийская политика, взаимоотношения между великими державами, принятие решений во внешней политике, этнические конфликты и энергетическая безопасность. В 2010-2011 гг. он являлся прикомандированным представителем Совета по международным отношениям в Бюро по делам Европы и Евразии Государственного департамента США, где выступал в качестве консультанта по американо-российским отношениям. Автор издания «Российская внешняя политика: Возвращение великодержавной политики», 2е издание (Rowman & Littlefield, 2011). Имеет степени доктора, магистра наук и магистра искусств в области дипломатической истории Йельского университета и двойную степень бакалавра искусств в области международных исследований и русского языка Университета Оклахомы.

Рабочая группа по будущему российско-американских отношений

Российские участники

Павел Андреев, исполнительный директор, РИА Новости

Олег Барабанов, заведующий кафедрой и профессор, МГИМО; профессор факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ

Тимофей Бордачёв, Заместитель декана, директор Центра комплексных европейских и международных исследований, факультет мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ; руководитель исследовательских программ, Совет по внешней и оборонной политике

Сергей Веселовский, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО

Игорь Зевелев, директор, московский офис Фонда МакАртуров

Сергей Караганов, декан факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ; Почетный Председатель Президиума, Совет по внешней и оборонной политике

Василий Кашин, научный сотрудник, Центр анализа стратегий и технологий

Екатерина Колдунова, заместитель декана факультета политологии, доцент кафедры Востоковедения МГИМО

Валерий Коньшев, профессор кафедры теории и истории международных отношений СПбГУ

Федор Лукьянов, главный редактор, «Россия в глобальной политике»; председатель Президиума, Совет по внешней и оборонной политике

Борис Межуев, доцент, Московский государственный университет; соредактор портала Theglobe.com

Георг Мирзаян, научный сотрудник, Институт США и Канады, Российская Академия наук

Татьяна Митрова, начальник отдела нефтегазового комплекса России и мира Института энергетических исследований Российской академии наук (ИНЭИ РАН)

Юлия Никитина, научный сотрудник, Центр постсоветских исследований, МГИМО

Марсель Салихов, руководитель экономического департамента Института энергетики и финансов

Наталья Стапран, доцент кафедры Востоковедения МГИМО

Дмитрий Сулов, заместитель директора, Центр комплексных европейских и международных исследований НИУ-ВШЭ; Заместитель директора по исследованиям СВОП

Андрей Сушенцов, доцент кафедры прикладного анализа международных проблем, МГИМО

Михаил Троицкий, доцент кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО

Алексей Фененко, ведущий научный сотрудник, Институт международной безопасности, Российская Академия наук

Американские участники

Раби Абделал, Профессор бизнес-администрирования, Гарвардская школа бизнеса

Александра Вакру, Исполнительный директор Центра российских и евразийских исследований им. Дейвиса, Гарвардский университет

Кит Дарден, доцент, Школа внешнеполитической службы, Американский университет

Тимоти Колтон, профессор государственного управления и российских исследований, декан Департамента политических исследований, Гарвардский университет

Джеффри Манкофф, Заместитель директора и научный сотрудник, Программа России и Евразии, Центр стратегических и международных исследований

Чарльз Райан, Председатель, «УФГ Ассет менеджмент» (UFG Asset Management)

Томас Ремингтон, Профессор политических наук, Университет Эмори

Мэтью Роянски, Директор, Институт Кеннана, Международный научный центр им. Вудро Вильсона

Рендалл Стоун, Профессор политических наук, Директор центра польских и центральноевропейских исследований и Центра по конфликтам и сотрудничеству им. Питера Д. Уатсона, Университет Рочестера

Моника Тофт, Профессор государственного управления и публичной политики, Оксфордский университет

Кори Уэлт, Заместитель директора, Институт европейских, российских и евразийских исследований, Школа международных дел им. Элиота, Университет им. Джорджа Вашингтона

Генри Хейл, доцент политических наук и международных отношений, директор, Институт европейских, российских и евразийских исследований, Школа международных дел им. Элиота, Университет им. Джорджа Вашингтона

Сэмюэл Чарап, старший научный сотрудник по России и Евразии, Международный институт стратегических исследований – США

Йошико Эррера, профессор политических наук, Университет Висконсина, Мэдисон

Рабочая группа по будущему российско-американских отношений

предлагает перспективным специалистам из ведущих американских и российских исследовательских центров и университетов поделиться своим видением решения самых острых проблем двусторонних отношений. Мы содействуем обмену мнениями и открытым дискуссиям среди ученых нового поколения. Мы нацелены на творческий анализ проблем и выработку политических рекомендаций, отражающих общность взглядов России и США по многим вопросам, которая, тем не менее, часто подавляется взаимным недоверием. Мы полагаем, что наш подход, основанный на двустороннем диалоге, дает наилучшие возможности улучшить взаимопонимание и разрешить спорные проблемы между нашими странами.



WORKING GROUP ON THE FUTURE OF U.S. - RUSSIA RELATIONS
РАБОЧАЯ ГРУППА ПО БУДУЩЕМУ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ