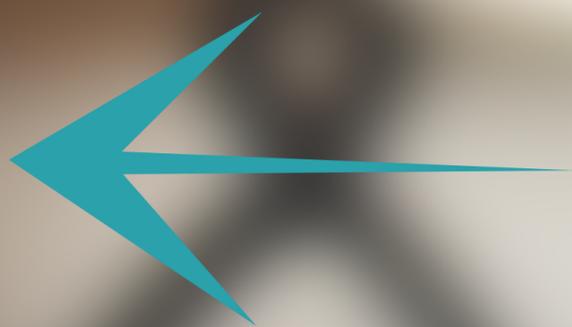




НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

IO-HSE
Centre

Возможности и
пределы
стратегического
внешнеполитического
планирования
в новом контексте



CORONACRISIS

EXIT



Поразивший мир кризис пандемии COVID-19 стал очередным «черным лебедем», актуализировавшим дискуссию о возможностях и пределах стратегического планирования внешней политики. Еще в старой редакции Концепции внешней политики Российской Федерации 2013 года констатировалось: «международные отношения продолжают усложняться, а их развитие становится все более труднопредсказуемым». Подтверждением этого тренда стали как экономические санкции, которые начали применяться в качестве одного из ключевых инструментов в решении межгосударственных противоречий, так и гибридные войны.

Кризис 2020 года дополнительно обнажил и обострил тлеющие проблемы международной среды, с которыми политическим акторам необходимо бороться уже сегодня. Во-первых, речь идет об информационной войне и кибербезопасности, включая распространение ложных новостей. Пока на эти вопросы последовала лишь точечная реакция: Россия и Венгрия, например, ввели уголовное наказание и высокие штрафы за публикацию в СМИ и соцсетях «фейков». Между тем, медийное пространство постсоветских стран остается тесно связанным, а значит, требуется консолидированный подход к данным проблемам. Во-вторых, продолжает возрастать глобальная экономическая взаимозависимость, что в условиях чрезвычайных ситуаций грозит обвалом местных экономик даже тем субъектам, которые меньше всего пострадали от кризиса. В-третьих, растет конкуренция между политическими моделями. Непосредственное выражение она нашла среди прочего в предложенных государствами методах борьбы с пандемией. Например, Китай, который в 2019 году занял 152 место из 166 по [Индексу демократии стран мира](#), продемонстрировал преимущества своей авторитарной модели и вышел из пандемии в числе лидеров. Европейские страны же постепенно вводили карантинные ограничения, и в результате в наибольшей степени пострадали и продемонстрировали высокий уровень летальных исходов. Кроме того, к единому системному ответу на коронакризис на уровне союза странами ЕС прийти не удалось, что в очередной раз поставило под сомнение эффективность объединения в преодолении кризисов.

Наконец, пандемия продемонстрировала, что циклические экономические кризисы становятся все более глубокими. Не так давно эксперты проводили параллели между мировым финансовым кризисом 2008 года и кризисом 30-х годов XX века. С того времени прошло чуть больше десяти лет, а временной разрыв между кризисами такой глубины сократился почти в восемь раз. Так, по прогнозам роста мирового ВВП, ущерб от коронавирусного штамма в 2020 году будет в лучшем случае равнозначен показателям 2009 года. Об этом свидетельствуют доклады [Оксфорд экономикс](#) (-2,8% ВВП) и [Всемирной торговой организации](#) (ВТО). При оптимистичном сценарии ВТО предсказывает спад в -2,5% мирового ВВП, а [Международный валютный фонд](#) (МВФ), который является основным ориентиром для оценки экономического воздействия COVID-19, прогнозирует еще больший спад мировой экономики — -4,2% ВВП.

Очевидным становится, что традиционная система глобального управления, представленная, как универсальной ООН, так и «институциональной триадой» — МВФ - Всемирный банк - ВТО, становится неспособной быстро и эффективно реагировать на кризисные явления. И если раньше на линии огня находилась ВТО, которую критиковали за невозможность предотвратить, а после — и разрешить кризис 2008 года, то сейчас ее место заняла Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). Так, 7 июля США распрощались со своим членством в этой организации. Причиной, как отметил президент США Дональд Трамп, стал отказ ВОЗ «проводить требуемые реформы». Под вопросом

оказалась и эффективность системы ООН в целом, в частности, после того, как Совету Безопасности ООН не удалось принять резолюцию по COVID-19 в свете разногласий США и КНР. Отметим, что раньше в вопросах борьбы со СПИД и вирусом Эбола, позиция «пятерки» Совета Безопасности ООН была консолидированной.

Пандемия, таким образом, привела к необходимости реформирования традиционной системы глобального управления за счет новых методов взаимодействия и наделения большой ролью незападных институтов, поскольку такие государства как Россия, Индия, Китай, ЮАР и Бразилия приобретают все больший вес в международной среде. России в этом процессе отведена особая роль — как в свете председательства в ШОС и БРИКС, так и с учетом того, что в этом году ей наравне с партнерами предстоит определить приоритетные направления развития в рамках новой Стратегии экономического партнерства БРИКС и Стратегических направлений развития ЕАЭС до 2025 года. Работа над этими документами еще продолжается, но основные векторы и задачи международного сотрудничества на этих направлениях уже определены. И они достаточно амбициозны — вопреки, а может быть и благодаря текущему кризису.

В Стратегических направлениях развития ЕАЭС речь идет не только о движении к формированию единого рынка услуг, а также финансового и энергетического рынков, но и о выработке правил трансграничной электронной торговли, защиты прав интеллектуальной собственности, стимулировании научно-технологических прорывов. Особое значение в новых условиях приобретают положения о сотрудничестве с незападными институтами для приобретения большого веса на международной арене. В проекте документа, в частности, отмечен трек на «комплексное и всеобъемлющее сотрудничество с ШОС и АСЕАН в целях формирования Большого Евразийского партнерства», а также на сотрудничество с МЕРКОСУР, которое «позволит в том числе обеспечить ЕАЭС широкое международное признание». Планируется расширение представительства и в глобальных институтах управления — ООН и ВТО, а также «выстраивание отношений» с ЕС. Несмотря на то, что официальные формулировки относительно европейского вектора сотрудничества ЕАЭС пока достаточно осторожны, [экспертные мнения](#) по этому вопросу более решительны — необходимо в ближайшее время приступить к анализу подходов к выработке будущего соглашения с ЕС.

Принятие проекта Стратегических направлений развития ЕАЭС, однако, не выглядит беспроблемным. Как продемонстрировал саммит ЕАЭС 19 мая 2020, существует ряд препятствий к одобрению Высшим Евразийским экономическим советом (ВЕЭС) документа. Переговоры по Стратегии ведутся как минимум с 2018 года и основным камнем преткновения остается вопрос с тарифами на транзит газа. Армения и Белоруссия, в частности, отклонили предложенную в проекте документа общую формулу стран ЕАЭС к формированию газовых тарифов и продолжают выступать за единый тариф. По мнению российской стороны, для установления единого тарифа требуется расширение интеграции до рынка с единым бюджетом и единой системой налогообложения. Эта дискуссия обнажила более глубокий вопрос долгосрочной повестки — расширение полномочий Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) на сферы, не затрагивающие экономику и финансы, такие как здравоохранение, образование, наука. Против наделения ЕАЭС наднациональными полномочиями, в частности, выступил президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев. Он [отметил](#), что движение в этом направлении будет противоречить сути Договора и затруднит дальнейшее

сотрудничество в уже установленной сфере. Таким образом, текущий кризис, безусловно, влияет на решимость стран в вопросах большей либерализации и интеграции национальных экономик.

С одной стороны, большая взаимозависимость необходима для политической координации в кризисном управлении с целью борьбы с пандемиями, стихийными бедствиями и изменениями климата. В этой связи расширение сферы компетенции ЕЭК, например, на вопросы здравоохранения представляется необходимым. С другой — очевидным стал тот факт, что транснационализация несет в себе и существенные риски. Так, более 300 мировых компаний из 500 лидирующих во всем мире имели свое представительство в Ухане и в наибольшей степени пострадали от «коронакризиса». Оптимальным представляется переход к более короткой цепи поставок и постепенный переход от сетевого принципа организации мировой торговли к специализированным центрам. Другой подход предполагает введение протекционистских мер не на уровне отдельных стран, а на уровне регионов, и повышения степени интеграции между странами внутри них.

В равной мере новые реалии отражают и положения проекта Стратегии экономического партнерства БРИКС до 2025 года (далее – Стратегия 2025). Так, Директор Департамента многостороннего экономического сотрудничества и специальных проектов Минэкономразвития России Наталья Валерьевна Стапран, выступая в конце мая 2020 года в НИУ ВШЭ с докладом о Стратегии, [подчеркнула](#), что еще до пандемии взаимодействие в области развития торговли и инвестиций, цифровизации, устойчивого роста экономик стран-партнеров в рамках реализации Целей устойчивого развития ООН и развитие человеческого капитала были определены в качестве основных разделов Стратегии экономического партнерства БРИКС. Проект Стратегии 2025 ставит перед государствами новые амбициозные задачи, в том числе по развитию отраслевой кооперации в БРИКС на очередной пятилетний период. Для достижения целей устойчивого развития страны будут реализовывать экономическую повестку через региональное развитие, энергетику, усиление человеческого капитала, продовольственной безопасности. Важными направлениями сотрудничества стран станут также вопросы развития инфраструктуры, в том числе удаленных и сельских регионов, защиты прав потребителей в электронной торговле, цифровой трансформации в контексте развития сферы услуг и многие другие.

Сотрудничество государств в рамках неформальных институтов клубного типа вызывает меньше вопросов и противоречий, нежели в рамках интеграционных объединений, поскольку не требует ограничения национального суверенитета. Такой формат стимулирует реформирование уже существующих институтов и учреждение новых (например, Новый банк развития БРИКС). Кроме того, данные институты обладают низкой степенью бюрократизации и гибкостью формата взаимодействия с другими акторами международных отношений. БРИКС же в сравнении с «Группой семи» или «Группой двадцати» представляется одним из наиболее эффективных неформальным институтов. В первую очередь потому, что абсолютное большинство стран-участниц «Группы семи» транслируют западный подход к решению проблем (единственное незападное государство в объединении — это Япония), а «Группа двадцати» отличается слишком многочисленным и разнородным составом для принятия консолидированных решений. БРИКС же воплощает в себе принципы многосторонности в международных делах и противостоит построенной Западом архитектуре управления. Ключевая идея этого объединения состоит в учете голосов многих, а процесс принятия решений возлагается на крупнейшие государства четырех регионов. Кроме того, формат БРИКС включает в себя

возможность координации разного рода вопросов, в том числе и таких актуальных, как здравоохранение, цифровизация и экология. Таким образом, расширение и углубление экономического партнерства БРИКС представляется не только целесообразным, но и необходимым.

Гибкость форматов международного взаимодействия — главное преимущество государств в борьбе с кризисами, глубина и характер которых становятся все менее предсказуемыми. Кризисы не являются помехой для стратегического планирования на уровне международных институтов и объединений. Однако стратегические документы также должны включать в себя инструменты оперативного и гибкого реагирования на меняющийся мировой экономической и политической контекст. Оптимальным горизонтом планирования при этом становится кратко- и среднесрочный период (как правило — пятилетний), что не исключает использование в процессе разработки внешнеполитических стратегий и инструментов долгосрочного форсайта. «Предвидеть — значит, управлять».

Марина Коваленко, Татьяна Мешкова

Центр компетенций по
взаимодействию с международными организациями,
Институт статистических исследований и экономики
знаний, НИУ ВШЭ

Контакты

e-mail: globalcentre@hse.ru

Сайт: <https://globalcentre.hse.ru>

Адрес: Россия, 101000, Москва, Мясницкая, 13 ст.4, к. 216

Данный материал является неотъемлемой частью бюллетеня «Глобальное регулирование: новые вызовы и лучшие практики», ссылки на который являются обязательными при использовании текста.