



**Хайнц Тиммерманн**

## **Внешняя политика России и политика безопасности: европейское направление**

### **Новая позиция России в международной политике**

После передачи Ельциным Путину поста президента в феврале 2000 года Москва по-новому определила свою внешнюю политику и политику безопасности. При Ельцине позиция России на международной арене в большей степени определялась ее желанием войти в "общество цивилизованных государств". Вместе с тем имперские амбиции заставляли ее играть доминирующую роль в СНГ (Содружество Независимых Государств), а влияние западных государств по возможности ограничивать внешней границей Содружества. Статус великой державы должен был быть сохранен, а "однополярность" США ограничена в свете "многополярности" путем целенаправленного создания союзов с Китаем, Индией, Японией и ЕС. Путин отказался от этой нереалистичной великодержавной мечты, содержащей опасность изоляции от Запада и даже конфронтации с ним (пример – Косово/Югославия, 1999 г.). Вместо этого он искал тесных связей сначала с ЕС, а затем – особенно после 11 сентября – со всем евроатлантическим сообществом во главе с его ведущей державой – США<sup>1</sup>. Главной причиной изменения позиции было понимание новым руководством России того факта, что между нею и развитыми государствами расстояние все больше увеличивается. После сложных политических и экономических пертурбаций Россия не способна далее выступать в качестве

---

<sup>1</sup> Очень хорошо по этому поводу пишет Марк Менклишак. См.: M. Menkiszak, *The Pro-Western Turn in Russia's Foreign Policy: Causes, Consequences and Prospects*. Warszawa 2002.

равноценного партнера в глобальной игре и противопоставить что-либо гегемонии США даже в альянсе с другими центрами многополярной системы.

И в самом деле, спад экономики России в отношении к ведущим евроатлантическим государствам драматичен. Так, например, ее ВВП упал – с точки зрения расчетов курса и покупательской способности – на уровень Бельгии или Мексики. Американскому ВВП в 9300 млрд. долларов противостоит российский на сумму от 200 до 1000 млрд. долларов, американскому военному бюджету в 270 млрд. долларов – российский величиной от 4 до 30 млрд. долларов (2001 год). Участие западных государств в мировом ВВП выглядит следующим образом: США – 21%, ЕС – 20%, Китай – 12,5%, Япония – 7,5% и Россия – 2,4%. Уже в своей первой речи, обращенной к народу России в апреле 2001 года, президент выразил свою крайнюю тревогу по поводу сложившегося положения: “Впервые за последние 200–300 лет перед Россией стоит опасность скатиться на вторые и даже третьи роли в мировом сообществе”. Исходя из этого, Путин предложил во внешней политике и политике безопасности России свой прагматический, ориентированный на возможности страны, курс. Предпочтение получили внутренние реформы, и среди них прежде всего экономические. Условием усиления позиций России на международной арене является укрепление внутренней экономики. Последнее, в свою очередь, невозможно без интеграции России в международное экономическое разделение труда. Таким образом, эта интеграция является более средством, чем целью, она направлена на то, чтобы оживить российскую экономику внутри страны и тем самым сделать ее более конкурентоспособной в международном плане. В свете этого стратегия Путина определяется не столько традиционными геополитическими амбициями, сколько стремлением стать полноправным членом международных торговых и финансовых организаций, в которых заметно преобладание Запада, а также включить страну в процесс глобализации.

В процессе переориентирования российской политики ее главным партнером сначала стал Европейский Союз. Не случайно в Москве вновь и вновь приводят такие цифры: 52% прямых инвестиций из стран ЕС, почти 40% ее внешне-торгового оборота приходится на европейскую экономику, а после вступления в Союз восточноевропейских стран-кандидатов он составит более 50%; 2/3 российского газа и

половина экспорта российской нефти течет в Европу. Учитывая это, Москва даже оказала европейскому направлению в своей “Внешнеполитической концепции” в июле 2000 года некоторое предпочтение. Не случайно прозвучал девиз: “Российская Федерация видит в Европейском Союзе важного политического и экономического партнера, с которым она будет искать пути интенсивного и долгосрочного сотрудничества, свободного от конъюнктурных колебаний”<sup>2</sup>.

После 11 сентября Россия придала больший вес своим отношениям с США. Путин использовал шанс, который представился в результате шока от террористических актов, для того чтобы вывести Россию из неудобного и щекотливого положения “полупротивник-полупартнер” Запада и значительно расширить возможность маневра для российской политики. Это нашло свое отражение в “Договоре об ограничении стратегических вооружений”, а также в “Совместном Заявлении о новых стратегических отношениях”, подписанных на саммите Путин-Буш в Москве и Санкт-Петербурге в мае 2000 года. В том же контексте видится включение России в качестве полноправного члена в “Большую восьмерку”, а также создание нового Совета НАТО-Россия, который при решении важных вопросов в западном альянсе дает России право на участие в голосовании и принятии решений и предполагает совместные действия. Путин был убежден, что национальные интересы России лучше могут быть защищены при *сотрудничестве* с США, чем в *противостоянии* с ними. Подтверждение правильности этой политики Путин получил в понимании, которое он нашел у руководства США в отношении ведущейся Россией бескомпромиссной войны на уничтожение против восставших сепаратистов в Чечне. 11 сентября предоставило благоприятную возможность объявить эту войну частью общей борьбы против международного терроризма в союзе с США и этим одновременно повысить международный престиж России. Поддержка Америки в этом вопросе удобна России, она позволяет дать отпор тем, кто, несмотря на общие усилия по борьбе с терроризмом, не готовы отказаться от принципиальной критики российской политики в Чечне. К ним принадлежат европейцы, которые иным образом, чем США, оценивают превышение Россией военной силы, в результате которой в большой степени страдает

---

<sup>2</sup> «Российская газета». – 11.07.2000.

гражданское население. Позиция европейцев склоняется к собственно *политическому* решению этой проблемы с привлечением для этого тех готовых к переговорам групп повстанцев, которые с российской точки зрения характеризуются как террористы. Но здесь Москва остается твердой и бескомпромиссной: в борьбе не на жизнь, а на смерть нельзя руководствоваться исключительно постулатами либерально-гуманистической философии, как выразился недавно министр иностранных дел Иванов в адрес европейцев.

Предпринятое Путиным включение России в борьбу с международным терроризмом должно представить страну, с одной стороны, надежным союзником, чьи жизненные интересы совпадают в общем и целом с интересами Запада. Помимо этого, здесь виден еще и *внутриполитический* фактор: антитеррористическая риторика должна служить ответом всем тем силам *внутри самой России*, которые заклеили поворот Путина к Западу как предательство национальных интересов страны или по крайней мере занимают выжидающе-скептическую позицию. К ним относятся военные, ВПК, широкие круги спецслужб, определенные круги внешнеполитического истеблишмента из министерств и экспертных групп, а также национально-патриотически ориентированная коммунистическая партия Зюганова. Для всех этих сил изменение Путиным внешнеполитического курса страны, совершенно очевидно принятое в узком кругу высшего эшелона власти, означает отказ от жизненно важных для безопасности России и ее международного влияния позиций. Самыми важными из этих позиций являются принятие факта вступления в НАТО балтийских государств и ликвидации договора по ПРО как “фактора” стратегической стабильности, открытие воздушного пространства России для самолетов США в Центральную Азию, молчаливое согласие на военное присутствие США в Центральной Азии и на Кавказе (где Москва ранее являлась единственным гарантом политической стабильности и безопасности) и, наконец, не исключаемая Путиным возможность того, что Москва в конце концов согласится с американским силовым решением иракского конфликта.

Ввиду нестабильности и неупорядоченности властных структур, а также все еще существующих очагов конфликтов Москва вряд ли сможет выступить в качестве привилегированного младшего партнера Вашингтона или даже, через головы европейцев, добиваться нового витка американско-

российского дуализма. Хотя в Москве и слышны жалобы на то, что договоренности с ЕС, особенно в экономических вопросах, часто трудно достижимы и реализуемы, в то время как с США можно быстрее и лучше договориться, однако с ЕС, как ни странно, проблемы возникают именно из-за того, что отношения между ним и Россией развиваются во многих плоскостях. Они существуют уже долгое время, распространяются в плоскость политики, экономики, общества, а также затрагивают все уровни государства (локальный, региональный, национальный, европейский). Именно заложенная на длительный срок плотность отношений является причиной, вызывающей осложнения между партнерами. Отношения же с США, напротив, складываются в настоящее время проще не в последнюю очередь именно потому, что из-за упора на борьбу с терроризмом и военное сотрудничество в области безопасности они скорее лежат в одной плоскости или согласуются по отдельным проблемам. Но именно это делает их весьма уязвимыми для возможных конъюнктурных колебаний, как это не раз происходило в последние годы. Так, могут быстро возникнуть разногласия по поводу Ирака: в то время как у Москвы с ним хорошие экономические отношения, включающие поставки ядерных материалов, Вашингтон рассматривает Ирак как открытую опасность для мира во всем мире. Заинтересованность США в стабильном партнерстве с Россией ограничена и не помешает Вашингтону оставить за собой право на любой выбор против Москвы.

В свете такого положения политика Путина является выражением некоего евроатлантического начала, в котором Европа и США участвуют на равных. Традиционная политика России времен холодной войны с ее стремлением вбить клин между ЕС и США отброшена как непродуктивная. То же относится к конструкции многополярности последних лет эпохи Ельцина, когда из-за своей слишком высокой самооценки Россия хотела служить притягательным центром-полюсом для коалиции, направленной против гегемонии США. При Путине Россия в качестве независимой державы в большей степени ищет конструктивных отношений с обоими

партнерами одновременно, не стараясь столкнуть или восстанавить их друг против друга<sup>3</sup>.

## Партнерство с Европейским Союзом

Партнерство России с ЕС, к которому она так стремится, будет углубляться настолько, насколько смогут быть созвучны интересы обеих сторон<sup>4</sup>. До сих пор об этом можно было говорить с большой натяжкой, и в свете слишком больших ожиданий начала 90-х годов это приводило время от времени к некоторым разочарованиям. Россия все больше и больше представляет себя европейской, а не евроазиатской страной. В качестве “ограниченной части Большой Европы” Москва все в большей степени воспринимает ЕС в качестве политического актера в этом регионе и направляет свои ожидания на совместную стабилизацию и кооперативную безопасность в контексте европейского региона и вне его<sup>5</sup>. Прежде всего, в свете “экономии своей внешней политики” Россия делает ставку на Европейский Союз как экономически сильное объединение держав с тем, чтобы с помощью тесных связей с ЕС вывести свою экономику на уровень современных промышленно развитых государств. Целью в перспективе является создание общего (политического и экономического) пространства без внутренних границ. Важнейшими направлениями сотрудничества Москва считает области политики, экономики, внешней безопасности, энергетики, демократии, свободы передвижения, экологии, а в последнее время также и внутренней безопасности (общее правовое пространство). У Европейского же Союза, с точки зрения России, недостаточен

---

<sup>3</sup> По этому поводу см.: В. Шуркин, А. Кокошин, М. Моссов, С. Рогов, Н. Шмелев. *Между прошлым и будущим: Россия в трансатлантическом контексте* // «Современная Европа». – 2002. – № 1. – С. 5-21, а также В. Лукин. *Русский мост через Атлантику* // «Россия в глобальной политике». – 2002. – № 1. – С. 100-106. См. также: A. Stent, *Rubland – globaler Akteur im internationalen System* // “Internationale Politik”, № 10/2002, S. 3-11; Dmitrij Trenin, *Rubland und die neue Weltordnung* // в том же издании, S. 12-18.

<sup>4</sup> J. Pinder, Y. Shishkov, *The EU and Russia*. London 2002; V. Baranovsky, *Russia's Attitude Towards the EU: Political Aspects*. Helsinki-Berlin 2002; а также В. Лихачев. *Россия и ЕС* // «Международная жизнь». – 2002. – № 12. – С. – 30-37. В. Лихачев является постоянным представителем России в ЕС.

<sup>5</sup> Ср.: *Согласие или размежевание? Возникнут ли в объединенной Европе новые барьеры?* Интервью с министром иностранных дел Игорем Ивановым // «Известия». – 11.03.2002.

экономический интерес, а тяжелый процесс демократизации и борьбы с терроризмом в России мало находит у него понимания. По выражению Путина, на европейском саммите в мае 2002 года, на регулярных встречах глав-государств они рискуют принимать лишь ни к чему не обязывающие по отношению друг к другу любезности – более, чем конкретные решения.

Для Европейского Союза развитие сотрудничества с Россией представляет, по словам Хавьера Соланы, высокопоставленного чиновника Совета Безопасности ЕС, “самую важную, срочную и необходимую задачу ЕС в начале XXI века”<sup>6</sup>. Основания для этого очевидны. Так, расширенный Европейский Союз приблизится к России и будет иметь с ним общую границу в 2000 км. Связанные с этим и становящиеся все более важными нетрадиционные проблемы безопасности (*soft-security*) могут быть решены, разумеется, только совместно. К этому нужно прибавить тот факт, что Россия может как внести свою лепту в безопасность на европейском континенте, как и нести ему свою угрозу – в гораздо большей степени, чем, например, для США. В экономическом плане возможности сотрудничества далеко не исчерпаны – например, в области энергетики. И, наконец, Европе необходимо сотрудничество с Россией в области экологии для уменьшения риска экологических и ядерных катастроф с опасностью распространения их последствий на всю территорию Европы. В то же время нужно отметить, что сотрудничество с Россией с точки зрения Европейского Союза не является оптимальным. В России отсутствуют достаточные условия для экономической активности зарубежных инвесторов, вызывают беспокойство авторитарные тенденции в стране, а также жестокие действия российских сил правопорядка в Чечне. Похожим образом европейская сторона выражает “значительную озабоченность между заявленными в диалоге сторон намерениями и амбициями и достигнутыми на самом деле результатами”<sup>7</sup>. Какие же концепции пред-

---

<sup>6</sup> Речь в Стокгольме 13.10.1999 г., цит. по: P. Shikhov, p. 11.

<sup>7</sup> Доклад Совета Министров Европейскому Совету для улучшения Общей Стратегии в июне 2001 года. См.: [www.ewropa.eu.int](http://www.ewropa.eu.int)

ставляются возможными для углубления и развития стоящего в самом начале сотрудничества между ЕС и Россией<sup>8</sup>?

Абсолютно нереалистичной выглядит перспектива принятия России в Европейский Союз в качестве полноправного члена в среднесрочной перспективе, как это недавно предложил итальянский премьер Берлускони (что решительно отверг некоторое время спустя в Москве глава Еврокомиссии Романо Проди словами: “Мы никогда не будем сидеть вместе в одном парламенте”). Россия сама к этому, по крайней мере пока, не готова, поскольку как суверенная держава она не захочет ограничить свободу принятия решений в своей внутренней и внешней политике. Больше всего Россия хотела бы отношения к себе как к члену ЕС, не являясь таковым на самом деле, как заявил бывший заместитель министра иностранных дел Авдеев. С другой стороны, полностью исключить возможность интеграции России в ЕС тоже не следует. Эта возможность в долгосрочной перспективе побудит стороны к углублению своих отношений, а в дальнейшем и подстройке экономики России под экономику Европейского Союза. Россия, интегрированная с ЕС, но не в ЕС – так коротко можно выразить российскую позицию. А вместо абстрактных размышлений об интеграции России в Европейский Союз имели бы больше смысла два менее амбициозных проекта: точно указанные в договорах новые акценты в отношениях России – ЕС, а также их содержательная разработка.

*Договорные отношения.* Российские эксперты по праву указывают на тот факт, что ни с какой иной многосторонней структурой Россия не имеет таких тесных институционализированных отношений, как с ЕС. Даже СНГ и его члены, которым Москва в своих внешних сношениях официально отдает предпочтение, не могут с ним в этом соперничать<sup>9</sup>. Здесь имеется в виду прежде всего договор о сотрудничестве и кооперации России и ЕС, который был подписан в 1994 году и вступил в силу в конце 1997 года. Хотя этот договор сначала и дал ощутимый импульс сотрудничеству между странами, но в настоящее время, делая упор только на политический диалог и экономические отношения, он уже не соответствует широкому спектру сотрудничества между странами. Приведение

---

<sup>8</sup> См. по этому поводу: С. Bayon, *Les Relations Russe-Union europeene* // “Le courrier des pays de l’Est”, nr. 1025/Mai 2002, p. 4-16.

<sup>9</sup> См.: Baranovsky, p. 56.

договора в соответствии с новыми условиями должно вести, по словам министра иностранных дел Иванова, через указанные направления сотрудничества к сближению в областях внешней политики и безопасности стран (“вторая опора” договора), а также правосудии и внутренних делах (“третья опора”). При этом сотрудничество будет более сбалансированным и с точки зрения договора, где найдет свое отражение весь спектр отношений Россия – ЕС. То же самое относится к новой редакции подписанной в 1999 году и заканчивающей свое действие в 2003 году Общей Стратегии ЕС по отношению к России как важнейшему программному документу Союза. Он разрабатывается – при параллельно ведущихся неформальных консультациях с Россией – под президентством Греции и должен быть принят на саммите Россия – ЕС в мае 2003 года в С.-Петербурге. Новая Общая Стратегия должна меньше заниматься формулировкой общих целей, а более сосредоточиться на развитии конкретных и реальных целей. Это относится также к “Среднесрочной стратегии” России в отношении ЕС, которая была тоже принята в 1999 году и в целом ряде пунктов к настоящему времени устарела.

*Разработка содержания.* Если рассмотреть весь спектр вопросов и количество встреч от саммитов до заседаний рабочих комиссий, то можно увидеть благоприятные предпосылки для наполнения содержанием договоров и программ в отношениях России и ЕС. Имеются в виду проводимые под знаком Договора о сотрудничестве конференции на самом высоком уровне (раз в полгода), заседания Кооперативного Совета (ежегодно) и его комитетов, встречи министров иностранных дел и высокопоставленных чиновников. В последнее время, однако, эти конференции выходят за рамки Договора о сотрудничестве: к ним добавились консультации министров иностранных дел и их заместителей в формате 15+1, ежемесячные встречи послов трех ведущих европейских держав со своим российским коллегой по вопросам политического комитета и комитета безопасности, конференции министров юстиции и внутренних дел с привлечением различных российских министров, а также большое количество общих экспертных групп. Следует отметить, наконец, общие заседания представителей обоих парламентов. Плотность двусторонних встреч и широта вопросов на консультациях подчеркивают значение, которое придают Россия и ЕС отношениям между собой. Это видно еще и из того, что на

саммите в мае 2002 года партнеры приняли решение “серьезно углубить свой политический диалог и сотрудничество в вопросах безопасности и кризисных решений”.

Москва зашла в этом вопросе так далеко, что предложила разработку общего “Плана действий Россия – ЕС в сфере европейской политики безопасности и защиты”<sup>10</sup>. Европа в будущем, как сказал Путин в сентябре 2001 года в речи перед немецким бундестагом, сможет быть независимой в своих решениях и влиятельной в мировом масштабе только в том случае, если она соединит свой потенциал с потенциалом российским.

### **Основные пункты взаимодействия**

Мы не можем здесь рассмотреть каждую из многочисленных совместных деклараций и инициатив по региональным и глобальным проблемам. Речь идет о консультациях по Балканам, Афганистану, Кашмиру, Ираку и по всему очагу напряженности на Ближнем Востоке. Однако в свете новой позиции России по отношению к США и фрагментации европейских интересов во время иракского кризиса результаты сотрудничества в этом направлении останутся пока весьма ограниченными. Вместо этого следует осветить те направления, где Россия вместе с ЕС стремится создать общеевропейское пространство.

*Общее экономическое пространство.* На переднем плане российских интересов стоит, как мы уже указывали, модернизация экономики. Для необходимого при этом включения страны в глобальные экономические институты и процессы Москва делает ставку на поддержку ЕС, который, со своей стороны, надеется на дальнейшее открытие российского рынка. Первым шагом на пути интеграции России в мировой рынок является вступление страны в ВТО, о котором ведутся интенсивные переговоры в Женеве и решение о котором может быть принято по мнению экспертов в течение 1-2 лет. Позитивный эффект этого шага для Москвы будет состоять прежде всего в доступности российских товаров на мировом рынке, а также получения ею права голоса на заседаниях ВТО по поводу его устава и в торговых спорах. Одновременно

---

<sup>10</sup> Приложение 1 к Совместной Декларации от 29.05.2002. См.: <http://www.eur.ru/eng/neweur/summits/sum52doc>

Россия должна, однако, провести ряд отчасти болезненных изменений в своем законодательстве, которые по разным причинам встречают сопротивление внутри страны. Речь идет, например, об отказе от субсидий для традиционно менее конкурентоспособных отраслей промышленности, допуске иностранных предприятий в доходные отрасли будущего – телекоммуникацию и сферу обслуживания (банки и страховые компании), а также об уравнивании внутренних и экспортных цен на энергоносители.

Включение России в ВТО, для которого в отдельных секторах экономики, возможно, будет введен переходный период, означает одновременно возникновение предпосылки для создания общего европейского экономического пространства. Здесь ЕС (и почти сразу же Америка) подали знак России, когда они признали в мае 2002 года ее экономику рыночной, и уже в октябре 2002 года вступили в силу соответствующие законы. Теперь уже не российские экспертные предприятия должны были доказывать, что они не занимаются демпингом, а ЕС в каждом конкретном случае на основании условий производства на данном предприятии мог указывать на возможные его проявления (при прежних условиях Россия теряла ежегодно около 300 млн. долларов). Уже на саммите в октябре 2001 года Россия и ЕС приняли решение об образовании “Группы высокопоставленных чиновников”, которая занималась бы разработкой концепции общего европейского экономического пространства. Группа под руководством Виктора Христенко (зам. премьер-министра России) и Криса Паттена (внешний комиссар Еврокомиссии) должна представить до октября 2003 года среднесрочную перспективу развития экономических отношений между Россией и ЕС, где определены следующие области, в которых российское законодательство должно быть приближено к европейскому: стандарты и нормы, технические предписания для сближения в таможенной области, обеспечение предписания о конкуренции и сфере обслуживания, сельском хозяйстве (мясо и зерно) и промышленности (черные и цветные металлы, авиа- и авторынок). Наконец, эта группа должна поддерживать экономические реформы в России, с тем чтобы страна получила пользу от расширения ЕС. Таким образом, имело бы смысл закончить образование общего экономического пространства уже до 2004 года для того, чтобы избежать увеличения барьеров и границ между Европой и Россией после вступления в ЕС стран

Восточной Европы. В долгосрочной перспективе общее европейское экономическое пространство, по словам главы Еврокомиссии Проди, сказанным им в декабре 2002 года, действительно может привести к образованию единого рынка, как это выглядит в случае европейского экономического пространства между ЕС и остальными европейскими странами не-членами ЕС (Норвегия, Исландия, Лихтенштейн, Швейцария заключили двустороннее соглашение). Его ядро составляют четыре известные свободы, а именно: свобода передвижения, свобода обмена товарами, свобода среды обслуживания и выбора места жительства, работы и открытия бизнеса, свобода перемещения капитала. Притягательность интеграции по аналогии с европейским экономическим пространством состоит для России в том, что при этом ее политический статус и суверенные права не будут ущемлены. Однако до сих пор неизвестно, насколько Россия на самом деле готова привести свою экономическую систему в соответствие с принятыми в европейском экономическом пространстве общими нормами. Так, политики и эксперты в Москве указывают на тот факт, что возросшее экономическое сближение с ЕС не приведет к фактической передаче России активов (*acquis communautaire*). У России в экономическом поле есть также свои известные особенности, которые не могут просто войти в свод законов и предписаний ЕС. В этом случае Россия действительно качественно отличается от кандидатов на вступление в ЕС, которые с принятием *acquis* вынуждены были произвести радикальные изменения в своих экономических, юридических системах и системе норм.

Перспектива общего экономического пространства могла бы получить свежий импульс в том случае, если бы Россия решила бы свои торговые, финансовые и инвестиционные сделки с ЕС осуществлять вместо доллара в евро. Министр финансов Кудрин отмечал в феврале 2003 года такую возможность, когда он объявил о поэтапном переходе России на общеевропейскую валюту<sup>11</sup>. И действительно, в настоящее время развитие российской экономики в направлении, противоположном “долларизации”, происходит на самом деле. Осенью 2001 года ЦБ России имел 80% своих валютных

---

<sup>11</sup> РИА-Новости. – 05.02.2003; ср. также: M. Wines, *Russians turning from Dollars to Euros* // “International Herald Tribune”, 31.01.2003.

резервов в долларах и только 10% в евро, сейчас отношение доллара и евро примерно 70% к 20%.

*Энергетическое сотрудничество.* На саммите в октябре 2000 года Россия и ЕС приняли решение о ведении структурированного диалога по энергетике, результаты которого должны иметь оценку в совместных докладах по энергетике в подразделах по газу, нефти и электричеству. Целью является объединение взаимных интересов, ведущих к продолжительному сотрудничеству в области энергетики. Россия обладает сырьем и нуждается, по оценкам экспертов, в инвестициях для инфраструктуры и модернизации до 2020 года в сумме около 650 млрд. евро. Европа располагает капиталом для передачи технологии и нуждается в дополнительных энергоносителях: речь идет об увеличении поставок газа с 41% до 60% всего экспорта России. Энергетическое партнерство, являясь шарниром всего экономического сотрудничества между Россией и ЕС, одновременно представляет собой первую ступень общего экономического пространства. Несмотря на множество общих интересов, сотрудничество, однако, развивается весьма медленно – не в последнюю очередь потому, что ЕС настаивает на вступлении России в энергетическую хартию. Требуемая в ней либерализация энергетических рынков, включая открытие российских трубопроводов для иностранных конкурентов, вредит, с российской точки зрения, собственным интересам. Кроме этого, настойчивые советы поднять низкие внутренние цены на газ и электричество до мирового уровня сведут на нет “естественные преимущества в конкуренции” России (и помимо этого таят в себе непредвиденные риски социальных потрясений). В отношении доступа к рынку российской электроэнергетики осталось много открытых вопросов, например, проблема обоюдного открытия рынка, а также вопросы экологических норм и стандартов по ядерному топливу.

Ввиду большого интереса к сотрудничеству в энергетике, обе стороны, по-видимому, готовы к компромиссу. На это указывает не в последнюю очередь тот факт, что в ноябре 2002 года в Москве был открыт центр технологии энергетики. Финансируемый обеими сторонами институт имеет своей задачей улучшение коммуникации между энергетическими центрами в разных секторах, а также поддержку новых энергетических технологий. Москва пошла навстречу, дав свое согласие либерализовать доступ к российским трубопроводам, улучшить юридическую и налоговую базу для договора о

*product-sharing* и, прежде всего, постепенно поднять внутренние цены (без указания сроков). ЕС со своей стороны настаивает на либерализации рынка газа, однако объявляет о готовности продлить долгосрочные договоры российского монополиста “Газпром” с рядом европейских предприятий, среди которых немецкий “Рургаз” (до 2020 г.) и “Винтерсхалл” (до 2023 г.), а также французский “Газ де Франс” (до 2012 г.)

В конце концов ЕС пошел навстречу российской стороне и в других критических пунктах. Так, Россия высказала опасения, что ЕС по экономическим, а также политическим причинам будет против того, чтобы Союз в целом или отдельные его члены получали 30% своей энергии из одной страны (что имеет место у некоторых кандидатов на вступление в ЕС, например, у Польши с ее чрезвычайно большим импортом энергии из России). По этому поводу в третьем докладе “Группы высокопоставленных чиновников” в ноябре 2002 года сказано: “В ЕС отсутствуют какие-либо подобные требования по количественному ограничению на импорт различного рода ископаемого топлива из России”<sup>12</sup>. Данное согласие имело, без сомнения, своей причиной тот факт, что Россия в течение нескольких десятилетий зарекомендовала себя надежным энергетическим партнером. Кроме того, в отношении повышения российских внутренних цен на энергию ЕС предложил раздельное решение: ступенчатое согласование их с внешними ценами должно в большей степени касаться больших предприятий – и менее школ, больниц, детских учреждений и коммунальных предприятий. На самом деле такое разделение, помимо позитивного социального аспекта, будет иметь еще и экономический эффект – установленные государством низкие цены на газ и электроэнергию уменьшают возможность инвестиций у “Газпрома” (который, кстати, весьма обременен долгами). Такие цены ведут, кроме всего прочего, к непропорционально высокому потреблению его для производства электроэнергии и в других отраслях промышленности.

*Soft security и терроризм.* В сотрудничестве Россия – ЕС с 2000 года на первый план вышли вопросы нетрадиционной безопасности, включая ее специфический аспект “Борьба с международным терроризмом”. Так, недавно российские

---

<sup>12</sup> См.: <http://www.eur.ru/eng/summits/sum65.doc>

министры юстиции и внутренних дел были приглашены на конференцию к своим коллегам из ЕС (30+2).

При этом, *во-первых*, речь идет о совместной работе в области юстиции и полицейских мероприятий по борьбе с организованной преступностью (торговля людьми, наркотиками, отмывание денег, торговля оружием, нелегальная миграция). Для этого ЕС уже в 2000 году разработал план действий с целью ознакомления российских властей с европейскими программами и поддержкой. Следующей ступенью предусмотрено заключение соответствующего договора между МВД России и Европоллом о взаимной технической и стратегической информации. В России и в каждой стране ЕС будет открыто контактное бюро для обмена информацией. Все это является важнейшими предпосылками для осуществления предложения Путина, сделанного в августе 2002 года, о введении безвизового пространства между Россией и ЕС. Такой шаг гармонизировал бы со стремлением обеих сторон создать в Большой Европе уже упомянутое общее пространство. Он потребовал бы, однако, серьезных мероприятий по укреплению границ, а также заключения договора о возврате лиц, нелегально оказавшихся на территории ЕС. При относительно открытых границах России с государствами СНГ, особенно находящимися в Центральной Азии, осуществление этого возможно только в долгосрочной перспективе. И все-таки на своей встрече в Москве в феврале 2003 года Путин и глава Еврокомиссии Проди договорились о создании рабочей группы, которая выяснит, какие условия должна выполнить Россия для того, чтобы упростить выдачу виз и далее совсем их отменить.

*Во-вторых*, при встречах упомянутых министров, а также на заседаниях дипломатов и экспертов речь идет об общей борьбе против терроризма. В форме обстоятельных “совместных заявлений” обе стороны высказывают на саммитах свое мнение по этому поводу. Однако борьба с терроризмом из-за различной оценки развития ситуации в Чечне представляется для отношений Россия – ЕС настоящим минным полем.

Показательным в этом смысле была угроза России бойкотировать саммит в Копенгагене в ноябре 2002 года, если датчане, которые в то время председательствовали в ЕС, не выдадут обвиняемого Москвой в терроризме Ахмеда Закаева. Принадлежащий к умеренному лагерю Масхадова Закаев не был выдан, а саммит в срочном порядке переведен в Брюссель.

Однако с точки зрения ЕС для России не может быть никаких уступок в вопросе о борьбе с терроризмом. Совместное осуждение терроризма не может вылиться в оправдание образа действий российских войск в Чечне. Законная борьба с террористической деятельностью не может переходить в тотальные акции уничтожения, в жестокие “зачистки” мирного населения, которые без разбора превращают каждого чеченца в потенциального “боевика”. “Политическое” же решение, к которому стремятся ЕС и Россия, так быстро тоже вряд ли погасит конфликт, поскольку обе стороны исходят из двух совершенно разных концепций замирения. Если ЕС выступает за включение в переговоры умеренных и прагматически настроенных групп из лагеря повстанцев, то Москва категорически это отвергает: она квалифицирует всякого, кто противится ее стратегии подавления, как террориста и ведет разговор только с теми чеченцами, которые зарекомендовали себя лояльными в отношении к Москве. Таким образом, конфликт в Чечне, “центральный пункт в отношениях ЕС с Россией”<sup>13</sup>, будет осложнять эти отношения и в дальнейшем.

*Вопросы безопасности и обороны.* После некоторой сдержанности вначале Россия проявляет большой интерес к тесному сотрудничеству в развитии политики европейской безопасности и обороны<sup>14</sup>. Совершенно очевидно, что это выражение стремления России расширить сотрудничество с ЕС и в политике безопасности и активно участвовать в урегулировании конфликтов во всей Европе. С точки зрения министра иностранных дел Иванова, Россия и ЕС “являются естественными союзниками при поиске адекватных ответов на новые угрозы и вызовы в Европе и в целом мире”<sup>15</sup>. Обе стороны сошлись на том, что следует институционализировать и углубить сотрудничество в комитете политики и безопасности ЕС. Уже в преддверии какого-либо кризиса должны проводиться консультации с Москвой о возможности ее участия в проводимых под эгидой ЕС операциях. Россия предложила для этого помочь ЕС тем, чем он располагает в недостаточной

---

<sup>13</sup> *Country Strategy Paper 2002-2006. Russian Federation*, Brussel 2001. См.: <http://www.europa.eu.int/comm/external-relations/russia/csp/OL-06-eu.pdf>

<sup>14</sup> Baranovsky, p. 99 ff.; Matthieu Chillaud, Isabelle Facon, *Le role de la Russie dans la securite europeenne* // “Le courrier des pays de l’Est”, p. 31-83.

<sup>15</sup> Интервью газете «Известия».

мере: транспортными самолетами, спутниковой коммуникацией, разведкой.

В ходе этих шагов к кооперативной архитектуре безопасности в Европе Россия должна быть шире включена в европейскую политику безопасности и обороны: будет выглядеть парадоксальным факт, если страна имеет право голоса в Совете 20-ти НАТО и не имеет его в комитете политики и безопасности в Европе. В важных вопросах Россия должна, как и в НАТО, кроме консультаций, получить также и право голосования, например, на совещаниях в Петербурге, в вопросах всеобъемлющего разоружения и нераспространения оружия, а также в уже возможных политических операциях в Боснии-Герцеговине и Македонии. Нужно подумать об общем совете по разрешению возможных кризисов в СНГ. До сих пор Россия скорее отрицательно относилась к этому, но сейчас уже видны признаки некоторой готовности к диалогу: Москва дала сигнал о своей готовности сотрудничества с ЕС в решении Приднестровского конфликта. В направлении институционализированного сотрудничества имело бы смысл по аналогии с Советом 20-ти НАТО создание постоянных механизмов для разработки общих позиций, например, в форме совместного Секретариата или Совета безопасности ЕС – Россия (французское предложение)<sup>16</sup>. В этих рамках можно бы обсудить развитие совместного “плана действий Россия – ЕС в плане европейской политики безопасности и обороны”, как его назвал Путин на саммите в мае 2002 года.

*Новые соседи.* Центральным элементом кооперативной безопасности в Европе является согласие о соотношении и развитии тех государств и территорий, которые лежат между Россией и расширяющимся ЕС (“новые соседи”). Так, на некоторое время разгорелся конфликт о транзите между Калининградом и Россией, когда Москва пригрозила даже бойкотом саммита в ноябре 2002 года. Решение этого вопроса незадолго до саммита показывает готовность и способность сторон и в сложных вопросах идти на уступки, находить конструктивный компромисс. Трудная задача обеспечения жизнеспособности Калининграда, который в качестве

---

<sup>16</sup> В этом направлении рассуждает Алексей Мешков. См.: Он же. *Россия в формировании архитектуры европейской безопасности* // «Международная жизнь». – 2002. – № 8. – С. 62. Автор является зам. министра иностранных дел России.

эксклава России и анклава в ЕС должен выполнять некоторые специфические условия, стоит еще впереди. В виду имеется концепция подъема экономики и социальной сферы Калининградской области до уровня Польши и Литвы – это должен быть совместный (ЕС и России) проект развития региона. Участие дислоцированного на Балтике флота России в маневрах многонационального немецко-польско-датского морского корпуса “Норд-Ост”, находящегося в Щецине (Польша), привело бы к углублению доверия в регионе и в общем еще сильнее объединило бы Россию и остальную Европу.

Сложнее складываются отношения Россия – ЕС по поводу Белоруссии. В Москве укоренилось чувство, что ЕС хочет оторвать эту страну от России в ходе “конкуренции интеграции” и в конце концов включить ее в ЕС. Однако это совсем не так. Обращение Союза к российскому руководству с тем, чтобы оно выступило против режима Лукашенко в пользу демократии и развития рыночных отношений в Белоруссии, не имеет целью включение этой страны в ЕС. Европейский Союз гораздо больше заинтересован в независимости Белоруссии как связующего звена между Востоком и Западом, которое поддерживало бы хорошие отношения и с Россией, и с ЕС. Не пророссийская ориентация Белоруссии критикуется Европейским Союзом и другими европейскими организациями, а пренебрежение основными европейскими ценностями и демократическими принципами, которые действуют и в современной России.

## **Перспектива**

Сотрудничество между Россией и ЕС принесло конкретные результаты в целом ряде областей и направлений. Кроме этих областей, могут быть указаны и другие – например, инициатива ЕС “Северный размер”, по которой Северо-Запад России должен теснее сотрудничать со странами вокруг Балтийского моря, существование ряда городов и регионов-побратимов, научно-культурные контакты и программы НПО (неправительственных организаций). Однако в основных вопросах этого сотрудничества стороны и далее имеют расхождения, особые мнения и свои подходы. Они могут быть представлены в форме вопросов:

- будет ли снова Россия в будущем де-факто сильнее отходить от канона европейских ценностей и соответствующих представлений о порядке? Или открытие России и обмен будут способствовать “невидимому трансферу ценностей”, который приведет к большому сближению и пониманию, а пропасть между ценностями и интересами сузит?
- пожертвует ли Путин демократией и правами человека в борьбе с международным терроризмом и усилит ли авторитарные тенденции в стране, что помешает отношениям с ЕС? Или он будет вместо этого наконец проводить в жизнь те стандарты и нормы, которые Россия обязалась выполнять в своей Конституции, международных договорах с ОБСЕ, Европейским Советом и ЕС?
- выберет ли Россия США своим партнером по преимуществу, потому что здесь, как ей кажется, она имеет дело с равным партнером и без труда решает серьезные проблемы? Или Россия увидит своего важнейшего партнера в ЕС, который из-за своего специфического положения ищет длительных отношений и может внести свою лепту во всеобъемлющую модернизацию страны?

Проблемы отношений между Россией и Европейским Союзом лежат, конечно, и в асимметрии по величине и ресурсам партнеров. Но настоящие сложности возникают, однако, из того, что желаемое сближение ставит перед партнерами различные требования. В то время как ЕС должен быть инновативен в своей *внешней политике* по отношению к России, перед Россией стоит задача радикальных изменений и реформ *внутри страны*, что требует гораздо больше сил. В этом смысле ЕС должен развивать и углублять сотрудничество с Россией в той мере, насколько она к этому готова и в состоянии его принять. Она должна осмыслить себя в качестве партнера, но, в крайнем случае, и как противника, а именно в случае, когда поведение России и внутри страны, и во внешней политике глубоко противоречит основным европейским ценностям, представлениям о порядке и интересах. Отсутствие у Запада интереса к сотрудничеству может усилить у принимающих решения в Москве веру в то, что растущие авторитарные тенденции не явились препятствием для сближения России с Европейским Союзом и его членами.

С немецкого перевел Ю. Комов  
(перевод неавторизованный)