



Какова политика ЕС по отношению к России должна быть?

Дэвид Кларк

От политики силы к верховенству закона

Многие утверждают, что неспособность европейских государств к выработке общей позиции в таких вопросах, как война в Ираке, противоракетная оборона или шире – трансатлантические отношения, вызывает серьезные опасения за то, способен ли ЕС вести сильную и единую внешнюю политику. То же самое, и даже гораздо увереннее, следовало бы сказать о неэффективности политики ЕС в отношении России. Вопросы, которые определяют отношения ЕС с Россией, возможно, даже более непосредственно влияют на экономические и политические интересы государств-членов ЕС. В настоящее время ЕС непосредственно граничит с Россией, имеет с ней большую общую территорию соседства. Характеристика торговли и инвестиций в стратегическом энергетическом секторе показывает, что Россия является детерминантом безопасности и благосостояния Европы в будущем. Однако политика ЕС в отношении России остается фрагментарной и неэффективной.

Мнения на тему контактов с Россией в ЕС разделились, создавая широкий и изменяющийся спектр. Некоторые большие и имеющие более прочную позицию в ЕС государства, в особенности Франция и Германия, стремятся развивать стратегическое партнерство, опирающееся на дипломатию саммитов держав, вне рамок ЕС. Они пытаются подчеркивать

важность дружественных отношений с Москвой, как и некоторые меньшие государства-члены, зависимые от импорта сырьевых ресурсов. Представляется даже, что некоторые из них желают действовать в качестве посредников России. Остальные государства, прежде всего из восточного блока, к которым примкнуло также Соединенное Королевство, пережили опыт трудных, а иногда и враждебных двусторонних отношений с Россией и занимают более твердую позицию. Между ними расположена большая группа, состоящая из государств-членов, действующих прагматически, но без какого бы то ни было чувства цели.

Следствием такого положения является политический вакуум, который оставляет ЕС без подготовки к тому, чтобы справиться с одной из несомненно самых важных проблем внешней политики. Представляется, что в то время, когда Россия под руководством президента Путина идет во все более авторитарном и националистическом направлении, ЕС либо не желает, либо не может действовать как равноправная сила, поддерживающая демократические ценности. *Soft power*, благодаря которой столько достигнуто, поддерживая политические и экономические изменения в Восточной Европе, не имеет такого воздействия за пределами территорий, намеченных к включению в ЕС. Всегда чувствовалась необходимость какой-то более солидной формы участия, особенно перед лицом обретения Россией уверенности в себе, что дает ей возрастание цен на нефть. Несмотря на очевидное преимущество с точки зрения количества населения и богатства, ЕС не смог выработать эффективную стратегию в отношении России. Вместо этого ему удалось превратить силу в слабость до такой степени, что Россия зачастую выглядит более сильным партнером.

Это представляет собой главный вызов для евросоюзных устремлений во многих аспектах. Во-первых, подрывает утверждение ЕС о том, что он способен стать актором внешней политики глобального значения. Достижение этой цели требовало бы от ЕС сохранения высокой степени политического

единства позиций в отношении большинства серьезных угроз и вызовов. Успех, с которым Россия Путина смогла обыграть ЕС, используя тактику «разделяй и властвуй», свидетельствует о том, что в настоящее время он не способен действовать по-настоящему единообразно, имея единство целей в отношении собственного региона, не говоря уже о мировой арене. Пока это не изменится, немногие будут всерьез воспринимать концепцию о том, что ЕС может быть значимой силой в глобальных отношениях.

Еще большую политическую важность имеет угроза самой европейской системе со стороны путинской модели «суверенной демократии». Это лучше всего заметно в попытках реанимации творцами российской внешней политики понятий политики силы, таких как дипломатия с позиции силы, сфера влияния или равновесие сил, справедливо сданных европейскими лидерами в архив. Успех ЕС в замене силы и войны дипломатией и законом составляет одно из самых больших достижений европейской цивилизации. Однако добровольная интеграция и отказ от полной суверенности, решения, опирающиеся на прочные принципы, ныне явно подрываются возвращением России в сторону принципов *Machtpolitik*. Как заметил некий наблюдательный комментатор, проблемой является не возвращение к холодной войне – настоящая проблема в том, что Россия возвращается к мышлению, предшествовавшему холодной войне, в то время как ЕС инстинктивно думает в категориях, возникших после ее окончания. В этом смысле граница ЕС с Россией представляет собой настоящую демаркационную линию между «старой» и «новой» Европой.

С этим можно было бы легко справиться, если бы последствия политической трансформации России имели характер исключительно внутренний. ЕС мог бы выразить сожаление по поводу окончания российской демократии и не дискутировать по этому поводу. Но масштаб амбиций Кремля и его попытки господствовать на постсоветском пространстве приводят к тому, что это становится невозможным. В области, в которой ЕС представляет собой полюс притяжения для госу-

дарств, которые Россия считает своей естественной сферой влияния, геополитические напряженности неизбежны – безразлично, стремится к ним ЕС или нет. Это мотивация, толкающая Россию к политическому разделу Европы посредством использования своего положения главного поставщика энергии для построения отношений, опирающихся на зависимость клиента. С помощью современного варианта финляндизации Россия пытается получить свободу форсирования своих интересов на постсоветском пространстве. ЕС, конечно, мог бы с этим примириться, но только идя наперекор собственным ценностям и соглашаясь на новую Ялту.

Это не неизбежно. ЕС имеет инструменты и средства, необходимые для придания новой, совершенно иной динамики своим отношениям с Россией. Но прежде всего надо обрести волю к их использованию. Европейские лидеры должны научиться сопротивляться искушениям билатерализма и общими усилиями выйти навстречу этому вызову. Проблемы ЕС с Россией не вытекают из недоразумения, поэтому они не могут быть решены путем усиленного диалога. Они являются следствием различий в политических ценностях и стратегических культурах, вызванных отказом России от европейских норм в широком ряде областей. Именно поэтому апелляция к общим ценностям будет напоминать беседу глухих. ЕС должен это понять и сосредоточиться на том, что он может сделать, чтобы изменить восприятие своих интересов Россией, и каким образом лучше всего их поддерживать.

Согласно рекомендациям последнего отчета Европейского совета по международным отношениям, целью ЕС должно быть создание новой модели отношений с Россией, опирающихся на верховенство закона. С одной стороны, это могло бы означать использование многосторонних институтов для привлечения России к ответственности в случае нарушения ею международных обязательств и коллективную деятельность с целью блокирования и наказания в случае обращения России к политике силы. Она пользуется такими методами лишь в том масштабе, в котором они эффективны. С другой стороны, это

означает открытие врат прогресса, который предоставил бы России возможность достижения ее важнейших национальных целей легальными и мирными средствами, при условии ее готовности к соблюдению принятых принципов. Целью должно было бы стать не сдерживание России в старом значении, относящемся к эпохе холодной войны, а переориентирование ее энергии в более конструктивном и взаимовыгодном направлении.

У ЕС наверняка достаточно средств, необходимых для превращения этой концепции в действующую стратегию. Хорошей исходной точкой для ЕС было бы дать понять, что он не подпишет новых договоров с Россией, если ранее подписанные соглашения не будут выполняться. Список таких соглашений все время пополняется, например, договором *CFE* или обязательствами в системе Совета Европы, но из европейской перспективы важнейшим соглашением является Договор об Энергетической хартии, подписанный Россией в 1994 г. Защищая права собственности инвесторов, обеспечивая передачу энергии согласно принципу непрерывности поставок, договор призван укреплять энергетическую безопасность с помощью гарантии, что торговля энергией будет руководствоваться коммерческими, а не геополитическими принципами. В сущности, он делает это в рамках положений, возможных для внедрения, опирающихся на прочные принципы.

Хотя Россия отказалась от ратификации Договора об Энергетической хартии, как один из подписантов она имеет обязательства на основании ст. 45. ЕС должен давать понять, что приниматься будет лишь полное подчинение принципам, но, к сожалению, вместо того чтобы придерживаться такой позиции, он посылает противоречивые сигналы об освобождении России от ее обязательств. Если Россия желает нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, в том числе двусторонней сферы свободной торговли, она должна придерживаться Договора об Энергетической хартии и перестать вести себя как самоуверенный и монопольный поставщик энергии. Таким же образом в области поддержки российских стремле-

ний к вступлению в ВТО и ОЭСР следовало бы серьезно принять во внимание состояние соблюдения Россией ее существующих международных обязательств. Это реальные точки опоры, которые Россия не может игнорировать.

Другие возможности появляются вследствие внутренней реформы и благодаря ее потенциалу укрепления уже значительной силы ЕС как стража и регулятора самого большого в мире единого рынка. План Комиссии, имеющий целью создание либерализованного рынка энергии посредством принуждения к отделению производства от транспортировки, сильно осложняет российскую энергетическую политику. Он сократил бы способность России использовать поставки энергии как политическое оружие и противодействовал бы ее монополистической инвестиционной стратегии в Европе. Клаузула инвестиционной взаимности могла бы даже использоваться для поощрения России к открытию ее собственного рынка энергии, особенно если основным требованием было бы соблюдение положений Договора об Энергетической хартии. Этот необычайно важный потенциал предложения Комиссии часто недооценивается, даже если государства сильно опасаются российского энергетического господства.

Другим существенным аспектом этой проблемы является ведение ЕС правильной политики в Восточной Европе. Ничто более не склонило бы Россию к возврату на путь демократических реформ, как реальный прогресс Украины, Молдавии и Грузии в направлении достижения их долгосрочной цели – вступления к ЕС. Следует разработать промежуточную политику для охвата этих государств тесными отношениями с ЕС в таких областях, как энергия, торговля и внешняя политика. Явственный сигнал для признания их кандидатами в ЕС поощрил бы к возобновлению политических и экономических реформ в регионе и действовал бы как сильное противоядие на убеждение в том, что существует культурный барьер для европейской модели демократии. Это привело бы также к установлению принципа неодобрения ЕС сфер влияния на континенте.

Видны уже проявления постепенного побуждения ЕС к созданию новой эффективной политики в отношении России. Отчасти это вызвано тем, что Путин чрезмерно увлекся нелегальными методами и позицией силы в отношениях с другими государствами. Однако у нас есть реальное ощущение того, что изменяющийся облик политического лидерства Европы создал новые шансы сближения образов мышления, на этом можно строить более цельную позицию ЕС. Новые лидеры, которые заняли посты в Лондоне, Париже и Берлине в течение нескольких последних лет, имеют несомненно более реалистичный взгляд на то, что означает для Европы Россия. Новое правительство в Варшаве более естественным образом обладает средствами конструктивного сотрудничества с ними. Эта группа, если она пожелает, могла бы представлять собой катализатор изменений в подходе, что коренным образом изменило бы условия, на которые опираются отношения ЕС с Россией, с пользой для обеих сторон на долгосрочный период.

Адам Эберхардт

Единство в разнообразии?

Перемена на посту президента Российской Федерации и прошествие десяти лет с момента вхождения в жизнь российско-евросоюзного Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (РСА) способствуют размышлению над политикой Европейского союза в отношении России. Одним из первых вопросов, который будет поднят в беседах представителей ЕС с Дмитрием Медведевым после его избрания на пост президента, станет начало работы над новым рамочным соглашением, призванным заменить РСА. Это потребует от ЕС вербализации ожиданий как в аспекте характера российско-евросоюзных отношений, так и по поводу конкретных решений в различных областях сотрудничества.

Принципы

В девяностые годы евросоюзная стратегия в отношении России сильно детерминировалась непредсказуемой внутренней динамикой в этой стране и прежде всего самоограничивалась опасениями по поводу направления российской трансформации. С этой точки зрения нынешняя ситуация менее сложна. В своей политике ЕС уже не обречена на реактивность во имя того, чтобы – если придерживаться терминологии предыдущего десятилетия – «не потерять Россию».

Во-первых, Россия уже «потеряна». Надежды на консолидацию демократической системы (мы говорим о демократии без определений, не «суверенной»¹) оказались напрасными. В российской политической элите и российском обществе господствует принципиальное согласие по поводу необходимости собственного развития, альтернативной политической и экономической модели, а во внешней политике – восстановления сферы влияния, где Европейский союз воспринимается главным образом в категориях конкурента.

Во-вторых, положение в России стабильно. Окончание второго и последнего (пока?) срока президентства Владимира Путина приведет к лишь незначительному изменению политической и экономической систем или внешней политики этой страны. Если легко предсказать, каковы будут цели Кремля и какими средствами он будет стремиться к их реализации, легче подготовиться к принятию идущих с Востока вызовов.

Независимо от того, как мы оцениваем правильность выше сформулированных целей российской политики и перспективы их эффективной реализации, их следует принять к сведению и учитывать при разработке евросоюзной политики. Мы можем и даже должны поддерживать верховенство закона на территории от Петербурга по Владивосток, открыто критиковать ограничение гражданских свобод, но в то же время мы должны заботиться прежде всего о собственных интересах в отношениях с Россией. Такой, какая есть, поскольку изменить

¹ Ср.: *Суверенная демократия. От идеи к доктрине*. Сборник статей. – М., 2007.

ее мы не в силах. Принятое в начале девяностых годов предположение о том, что пропаганда европейских ценностей сделает в результате возможной для нас реализацию интересов, в случае России оказалось, к сожалению, вдвойне безуспешно. Впрочем, вероятно, отчасти также по вине западных государств, которые, вместо того чтобы лоббировать системные изменения, во имя стабильности поддерживали не особо демократичное правление Бориса Ельцина.

В новом, более реалистическом подходе следует быть последовательными: мы не должны придавать слишком серьезное значение положительным, хотя обычно и пустым жестам со стороны Кремля и приспосабливать к ним собственную политику. Можно предполагать, что такое искушение вскоре появится благодаря Дмитрию Медведеву, который, по примеру Владимира Путина, в начале президентства будет, вероятно, стараться создавать себе в европейских салонах имидж либерального политика.

Институты

Крушение концепции европеизации России может казаться аргументом в пользу замены *РСА* новым соглашением, которое будет лучше соответствовать нынешним вызовам. Однако это лишь видимый аргумент. С некоторым сарказмом следует заметить, что на самом деле Европейскому союзу должно быть безразлично, какое из двух соглашений не удастся воплотить в жизнь.

Опыт последнего десятилетия показывает, что российская политическая элита не заинтересована в многогранном сотрудничестве с ЕС. Сближение с Евросоюзом имеет островной характер, как правило, оно касается лишь отдельных проблем в некоторых секторах, поскольку это в интересах олигархических групп, связанных с Кремлем, или может быть использовано политически. В результате возможно согласие по вопросу о допущении российской стали на европейский рынок, но уже не может быть речи о соглашениях, целиком либерализующих взаимную торговлю. Бывает, что на четко

определенных принципах, как элемент политического контракта, западный концерн приглашается к инвестициям в конкретный энергетический проект в России, но мы натываемся на стену непонимания в дискуссиях на тему внедрения в жизнь единых правил восприятия инвестиций и разрешения споров, записанных в Договоре об Энергетической хартии. Российские власти с удовольствием включаются в делающие им честь ближневосточные консультации, но отказываются от диалога на тему согласованных действий на территории общего соседства, например, с целью разрешения конфликта в Приднестровье.

В эту логику вписывается также проблема рамочного соглашения с Евросоюзом, рассматриваемого в Москве главным образом с точки зрения соображений престижа. В итоге следует ожидать, что переговоры по новому документу будут сопровождаться угрозой сохранения формальности нынешней модели сотрудничества и отягощения на долгие годы российско-евросоюзных отношений проблемами декларативного их характера. Переговоры приведут к откладыванию работы над конкретными нереализованными проектами, которые записаны в действующем РСА (упомянутая зона свободной торговли), других двусторонних соглашениях («четыре пространства сотрудничества») или могли бы стать предметом отдельных секторных договоров. Лелеемые порой надежды на то, что переговоры по новому рамочному соглашению дадут Европейскому союзу возможность вписать в документ, а в итоге предпринять инициативы, которые в последние годы не получили одобрения в России, надо признать наивностью, игнорирующей, казалось бы, очевидную эволюцию ее политики. Москва хочет провести новые переговоры по РСА для того, чтобы защищать свою позицию более асертивно, чем делала это около полутора десятка лет назад, в период ельцинской смуты.

Вышеизложенные опасения вскоре будут верифицированы. Политическое решение о начале работы над новым соглашением принято. Хотя торжественное открытие переговоров

должно было произойти на российско-евросоюзном саммите в Хельсинки в ноябре 2006 г., в лучшем случае они начнутся (наверняка гораздо менее торжественно) в июне 2008 г. на саммите в Ханты-Мансийске. Назначенный срок сохранится, если Польша перестанет выражать протест против начала переговоров, а другие государства не заявят аналогичного протеста (что совершенно не исключено, как свидетельствуют сигналы, идущие, например, из Лондона в ответ на спор вокруг функционирования отделов *British Council* в России).

Расхождения во мнениях в рамках Евросоюза на такую элементарную тему, как начало переговоров по вопросу о новом соглашении, можно оценивать двояко. Можно рассматривать их как проявление слабости ЕС, интересы которого становятся заложниками партикуляризованных интересов некоторых его членов. Можно также воспринимать их как желательный вентиль безопасности для государств, жизненные интересы которых подрываются российскими партнерами. Благоприятная позиция Европейской комиссии и отдельных государств ЕС в отношении польских требований и понимание решения о наложении вето на переговоры показывают, что вторая, более оптимистическая интерпретация точнее. И это правильно, поскольку Евросоюз должен быть орудием государств, из которых она состоит, для укрепления своей позиции в отношениях с Россией, а не инструментом России для оказания давления на отдельные европейские государства или сталкивания их между собой.

Такой подход, конечно, имеет свои недостатки в форме менее эффективно работающего процесса принятия решений. Негативное влияние польско-российского торгового спора на переговоры по новому соглашению ЕС-Россия, наверное, не будет исключительным явлением. Высока вероятность того, что с аналогичными трудностями мы столкнемся во время ратификации 27-ю государствами ЕС принятого с огромным трудом договора. Тем более что достигнутое вследствие заключения компромисса соглашение всех не удовлетворит. Это дополнительное предостережение для евросоюзных

переговорщиков и государств – очередных председателей ЕС о том, чтобы они не поддавались давлению по поводу быстрой выработки соглашения с Россией любой ценой, во имя показательного перелома во взаимоотношениях с ней.

Энергетика

Следует отдавать себе отчет в том, что даже самая сильная забота евросоюзных учреждений и отдельных государств-членов о единой политике в отношении России не приведет к преодолению противоречий в их интересах. Вдобавок ситуация осложняется тем, что во многих государствах мы имеем дело с разнообразными группами влияния, имеющими разные интересы и в итоге пропагандирующими различное видение политики в отношении России. Самые большие разногласия касаются наиболее конкретных, являющихся фундаментом российско-евросоюзных отношений вопросов – приобретения энергетических ресурсов и инвестиций в этот сектор.

Энергетическая безопасность традиционно рассматривается как очень важный компонент суверенности, который должен быть предметом заботы на государственном уровне. Поэтому нет ничего удивительного в том, что проекты строительства новых газопроводов из России одними государствами воспринимаются как возможность диверсификации источников и путей приобретения сырья, другие страны видят в них шанс на увеличение своего транзитного потенциала, третьи же (исключаемые из проектов) склонны рассматривать инвестиции как действие, направленное на подрыв их энергетической безопасности. Увеличение роли России как поставщика сырья означает для одних возможность диверсификации снабжения, а для других углубление зависимости.

Вышеизложенные обстоятельства ничуть не перечеркивают возможность представления общей позиции России, по крайней мере в некоторых вопросах, связанных с энергетическим сектором, – таких, как доступ к российской транспортной инфраструктуре, принцип взаимности в инвестициях или отход от клаузул реэкспорта в торговле газом. Важнейшая роль

в выработке предложения обеспечения интересов всего Сообщества принадлежит Европейской комиссии, а представленные ею в сентябре 2007 г. законодательные предложения, касающиеся рынка энергии, следует оценить положительно². Философия, которой должен руководствоваться ЕС в своей энергетической политике в отношении России, – это расширение рыночных механизмов, но в то же время защита от действий российских предприятий, поскольку они мотивированы внеэкономическими предпосылками и имеют целью обретение монопольной позиции в отдельных сегментах европейского рынка. Программой минимум, относящейся также к другим секторам, не связанным с энергетикой, должно быть согласование двадцатью семью государствами своеобразного списка эффективных приемов, которые могли бы тормозить наиболее противоречивые двусторонние инициативы в политике по отношению к России.

Ирис Кемпе

За пределы билатерализма

С начала девяностых годов направление отношений России с Европой определяли две основные концепции: построения в России демократии, опирающейся на рынок, и использования расширения Европейского союза для поддержки демократических перемен в Центральной и Восточной Европе. 2004 год может восприниматься как точка обратного отсчета этого подхода, вызвавшего потребность реорганизации отношений между Европейским союзом и Россией. Но эта задача до сих пор выполнена не до конца. Второй президентский срок Владимира Путина, начавшийся в марте 2004 г., принес в России преобразования, ведущие от периода хаотического, но отличающегося определенной открытостью правления Ельцина до времени попыток создания в России сильного государ-

² См. больше на эту тему: E. Wyciszkiewicz, *EU External Energy Policy – Between Market and Strategic Interests* // „PISM Strategic Files” от 25 января 2008 г.

ства, опирающегося на (1) восстановление централизации политической системы, (2) «диктатуру закона», а также (3) идею суверенной демократии. Начиная с 2004 г., Россия стала настаивать на том, чтобы ее претензии на новую роль в международной системе как «энергетической державы» воспринимались в международных организациях, во время разрешения конфликтов и в борьбе с терроризмом всерьез. Даже если Россия и Европейский союз не разделяют общих ценностей, оба партнера нуждаются друг в друге, а широкие связи между ними уже вытеснили мышление времен холодной войны.

В 2004 г. Европейский союз казался завершившейся успехом историей одновременного расширения и углубления. Количество государств-членов ЕС выросло до двадцати семи, из них восемь ранее принадлежали к восточному блоку и по-прежнему очень чутко реагировали на построение новых отношений с Кремлем. Однако с тех пор процесс европейской интеграции сильно пострадал вследствие как потерпевших фиаско попыток принятия конституционного договора, так и более общего поражения в форме «усталости от расширения» (*enlargement fatigue*). В то же время принятие решений в группе 27 стран ЕС в значительной степени зависит от национального воздействия и стратегии построения союзов между его членами.

Формула партнерства и сотрудничества между Россией и Евросоюзом ныне переживает кризис. Реальная европейская позиция по-прежнему формируется под влиянием атмосферы девяностых годов, когда процесс расширения ЕС определял направление демократических преобразований в Центральной и Восточной Европе. Однако в настоящее время уже не действуют как надо ни риторика, говорящая о демократической России как неотъемлемой части Запада, ни идея стратегического партнерства ЕС с Россией. Это ухудшение отношений влияет, впрочем, не только на Россию. Москва воспринимает такие государства, как Украина, Грузия, Белоруссия или Казахстан, как свое «ближнее зарубежье», в то время как Брюссель

считает их «новым соседством». Споры с Кремлем, таким образом, идут как бы *per procura* также в этих странах.

Отдельные правительства пользовались и по-прежнему скорее пользуются институтами ЕС, чтобы реализовать узкие национальные интересы, чем действуют в их рамках. Чтобы хорошо продемонстрировать нынешнее положение в отношениях между Европейским союзом и Россией, произведем деление их участников на три группы. Первую составляют государства, скептически относящиеся к России, руководствующие в своих решениях наследием прошлого и блокирующие сотрудничество с Россией. Польское вето на переговорный мандат о новом Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, проблема газопровода «Дружба» в Литве, а также конфликт по поводу памятника, посвященного второй мировой войне в Таллине (Бронзового солдата) – это проявления такой позиции. Ко второй группе принадлежат страны, не заинтересованные особо в отношениях с Москвой, – такие, как Португалия или Греция. Третью составляют сторонники сотрудничества с Россией, хотя бы такие, как Финляндия и Германия.

Негативное влияние односторонних действий

Некоторые государства используют напряженности в отношениях с Россией для сведения исторических счетов. Другие видят в них способ отвлечь внимание от других вопросов (например, в случае Великобритании – от ситуации в Ираке), а для третьих эти отношения играют существенную роль во внутренней политике (как хотя бы в борьбе в рамках большой коалиции в Германии). Кроме этого рода инструментализации, самостоятельно предпринимаемые государствами действия исходили прежде всего из противоречивых ценностей. В то же время экономические инициативы, обоснованные интересами отдельных государств-членов ЕС, выходят за пределы находящихся в застое евросоюзно-российских отношений, эгоистически игнорируя замечания других членов ЕС. Взять хотя бы Северный газопровод, непосредственно соединяющий российский Выборг с немецким Грайсвальдом. Он буквально

обходит интересы Польши, Литвы, Швеции и других государств в экономическом, экологическом аспектах и с точки зрения безопасности. В идущем в настоящее время британско-российском споре также переплетаются, с одной стороны, экономические интересы, а с другой – серьезные различия в сфере ценностей. И хотя первые удерживают Лондон от чрезмерно громкой реакции, британское правительство все же убедило председательствующую в ЕС Португалию сделать заявление, призывающее Россию выдать Андрея Лугового. Оба этих примера иллюстрируют, как европейская солидарность в сфере ценностей может быть подчинена экономическим интересам.

Природа и ограничения формирования коалиции

После 2004 г., точки обратного отсчета во взаимоотношениях Евросоюз-Россия, рассматривать в качестве приоритетного достижение общеевропейского консенсуса по вопросу о национальных интересах отдельных государств становится все труднее. В свою очередь, установление отношений на основе двусторонности подвергает остальных членов ЕС опасности подрыва их интересов, обхода евросоюзных процедур и проблематизации общей способности ЕС действовать за пределами своей структуры. Но двустороннее сотрудничество имеет также положительное влияние на евросоюзно-российские отношения.

Создание союзов зависит от двух основных факторов: географической близости и близости исторической. Реагируя на американскую военную интервенцию в Ираке, Париж и Берлин, чтобы укрепить свою позицию, сослались на известную из истории концепцию союза с Москвой. Это в то же время был момент, когда родилась концепция «новой» и «старой» Европы, которая как бы «с другой стороны» участвовала в осложнении политики ЕС в отношении России. Несмотря на свои напряженные отношения с Россией, Таллин, Рига и Вильнюс координировали занимаемую по отношению к ней позиции так, чтобы они содержали как «кнуты», так и

«пряники». Но даже если балтийские государства и страны Вышеградской группы занимают по отношению к России очень похожие позиции, воздействие их сотрудничества по-прежнему далеко от полноты возможностей. Более того, политику Евросоюза в отношении России ограничивает отсутствие союзов между важнейшими представителями сторонников сотрудничества и скептиков. Итоги встречи в верхах в Самаре хорошо показывают, как серьезное отношение друг к другу может расширить европейские возможности. Достижение таких – умеренных – результатов было возможно лишь потому, что канцлер Ангела Меркель с большим вниманием отнеслась к опасениям Польши. Если бы она этого не сделала, это могло бы грозить полной катастрофой в отношениях ЕС с Россией. Кроме того, отсутствие сотрудничества между отдельными группами в рамках ЕС дает русским возможность использовать разногласия между государствами-членами и тем самым ослаблять общую позицию ЕС.

Политические рекомендации

- краткосрочные:

1. Изменение парадигмы в отношениях ЕС-Россия, которое произошло в 2004 г., требует соответствующей адаптации евросоюзной политики в отношении России, но эта задача еще вполне не решена. Европа должна как можно быстрее вырваться из иллюзий вестернизирующейся России. Ибо государство-«рантье», использующее во внешней политике энергетические ресурсы как оружие, не склонно поддаваться внешним воздействиям. Поэтому сейчас наступило время придать взаимоотношениям более прагматичный характер, учитывая, что Европа и Россия нуждаются друг в друге для обеспечения себе соответствующих поставок энергии и безопасности. Но при этом недооценка риска, который несет в себе нарастание различий между Востоком и Западом в сфере ценностей, свидетельствовала бы о близорукости. В практическом аспекте хорошо бы посоветовать европейским правительствам и учреждениям, чтобы они заменили поучения России в области

понимаемых общим образом демократии, свободы СМИ или верховенства закона точно нацеленной критикой в конкретных вопросах.

2. Самостоятельные шаги государств создавали до сих пор больше проблем, чем приносили пользы. Поэтому самое время перестать использовать политику в отношении России для иных целей, чем формирование евросоюзно-российских отношений. Если оценивать из институциональной перспективы, создание различных коалиций государств-членов должно служить полной реализации их потенциалов. Такого рода группы в рамках ЕС должны объединять членов, отличающихся друг от друга историческим опытом в отношениях с Россией, географической близостью к ней и экономическими интересами в отношении этого государства. Кроме европейской перспективы, диалог, касающийся построения асимметричного партнерства, должен стать темой трансатлантических отношений.

3. Президент Путин использовал конфликты с отдельными членами ЕС для демонстрации значения России как глобального игрока и сглаживания исторических фактов, представив позицию, согласно которой распад Советского Союза является самой большой трагедией XX в. Уменьшению чувствительности центральноевропейских и балтийских государств по отношению к таким вызовам хорошо бы послужило преодоление наследия прошлого, которое в противном случае ляжет непомерным грузом в целом на отношения ЕС с Россией. Кроме того, новый высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности должен назначить специального ответственного, задачей которого будет руководство механизмом раннего предупреждения о нарастающих проблемах в двусторонних отношениях, которые могли бы воздействовать на весь Евросоюз.

- средне- и долгосрочные:

1. Лица, принимающие политические решения, должны всегда помнить, что на протяжении последних десяти-пятнад-

цати лет в России произошли огромные и резкие перемены. Сохранение нынешних реалий, вероятно, последнее, на что следовало бы рассчитывать. Система, созданная Путиным, очень хотела бы выглядеть прочной, но похоже было с предыдущими. Более вероятной, таким образом, представляется ее дальнейшая динамичная эволюция, а европейские лидеры должны быть готовы к тому, чтобы использовать возникающие в ее ходе возможности. В связи с этим за ходом предстоящих выборов (не обязательно тех, которые состоятся на рубеже 2007 и 2008 гг., а скорее следующих) надо бы следить с большим вниманием.

2. Согласно утверждению профессора Збигнева Бжезинского о том, что демократические и прозападные соседи России сумеют ограничить всякого рода постсоветскую борьбу за власть и могущество (*post-Soviet power play*), Запад должен очень внимательно наблюдать за результатами цветных революций в таких странах, как Украина или Грузия. Европейский союз и его отдельные члены должны предложить этим государствам всевозможные формы поддержки в дальнейших внутренних преобразованиях и продолжать их интеграцию с евро-атлантическими структурами.

3. Адаптация отношений ЕС – Россия не может проходить в отрыве от целостной (*Gesamtkonzept*) концепции новой европейской восточной политики, направленной на два основных вопроса: определение будущей архитектуры Европы в целом и дальнейшее развитие европейской интеграции, началом чего должно быть удачное внедрение ревизионного договора. Согласно этой концепции, двусторонние отношения с Россией близки, например, к двусторонним отношениям с новыми соседями, а евросоюзные механизмы начинают заменять инструменты внешней политики, проводимой государствами-членами самостоятельно. В дальнейший период к достижению национальных интересов они будут стремиться в рамках Европейского союза, а за его пределами уже будут реализовываться общие европейские интересы.

Пьер Верлюиз

Европейский союз нуждается в геополитике

Какую стратегию Европейский союз должен принять в отношении России? Вся трудность этого вопроса состоит в том, что он касается такой крайне специфической проблемы, какой является стратегия. Европейский союз образуют ныне 27 государств, каждое из которых имеет собственную историю, в том числе историю отношений с Россией. Кроме того, каждое государство – это по сути группа акторов, которые могут занимать противоположные позиции. Предприятия, эксперты, группы влияния, министерства и политическое руководство государства могут иметь различные интересы. Поэтому чаще всего на уровне конкретного государства мы имеем дело не с одной, а со многими стратегиями. А что происходит на коллективном уровне? Европейский союз сам разделен на много институтов и группировок, которые пытаются убедить других в своей точке зрения – естественно, во имя европейских интересов.

Диалог с таким множеством акторов и стратегий государств-членов Европейского союза ведет один собеседник – Россия. Конечно, эта страна – хотя бы по причине своих огромных размеров – имеет в одно и то же время одно и много лиц. Но ее стратегия разрабатывается централизованным образом³. Ее создают – отчасти – компетентные лица, которые прекрасно знают внутриевросоюзные противоречия. Существует даже полезная для обеих сторон синергия между миром бизнеса и государством или даже структурами ФСБ, например, в энергетической сфере. Россия, с тех пор как она отказалась от принципов европейской политики соседства, сделала ставку на билатеральные отношения. Примером этого является германо-российское соглашение по вопросу о Северном газопроводе *Nord Stream*.

³ См.: J.-P. Raviot, *Qui gouverne la Russie?*, Lignes de Repères, Paris 2007. – С. 155.

Нарастающее неравновесие

В 2008 г. Россия извлекает большую, чем когда бы то ни было, финансовую и стратегическую пользу из имеющихся у нее залежей газа и нефти. Торговый обмен между Европейским союзом и Россией отличается большим дефицитом со стороны ЕС. Во имя защиты своих интересов Россия, таким образом, может навязать монопольный контроль за добычей и транспортировкой энергетического сырья и пользоваться открытостью европейских рынков энергии с целью развертывания там своей деятельности. Это позволяет ей сохранить и в будущем свою соответственно сильную позицию. В этой области государства-члены ЕС, как представляется, дают пример особой наивности.

Страны ЕС, в свою очередь, становятся все более зависимы от российского энергетического сырья. Европейские предприятия видят, что соглашения, заключенные в период правления Ельцина, находятся под вопросом... а цена, которую необходимо заплатить за возможности, о которых они мечтают, растет. Наконец, Европейский союз не сумел вынудить Кремль к ратификации Энергетической хартии. ЕС здесь платит за отсутствие геополитического подхода к России.

Мы имеем дело с нарастающим неравновесием между постепенным открытием энергетических рынков в ЕС и укрепляющейся монополизацией данного сектора одним государством, если говорить о российском сырье и его транспортировке. Если Газпром инвестирует немного и держит на расстоянии потенциальных иностранных партнеров, мы имеем право задать себе вопрос, будет ли Россия в состоянии завтра реализовать свои обязательства, касающиеся объема поставок⁴.

Если европейские государства не получают реальной гарантии доступа к российскому энергетическому сырью уже на этапе его добычи⁵, то, открывая евросоюзный рынок, они

⁴ См.: С.-А. Paillard, *Gazprom : mode d'emploi pour un suicide énergétique*, IFRI – Centre Russie/NEI, mars 2007, 22 s. Разработка доступна в формате pdf на сайте www.ifri.org.

⁵ Как и поставок из государств Средней Азии.

рискуют быть обманутыми. Вероятно, следовало бы увеличить роль европейских институтов в отношениях с Россией⁶.

Вызов

Как выработать коллективную стратегию в отношении России? Прежде всего следовало бы признать, что отношения ЕС с этим государством-континентом будут формироваться в зависимости от количества стран-членов. При двадцати семи они не могут быть такими же, как при пятнадцати. Это следует из факта, что большинство новых государств ЕС имеет не только богатую, но и сложную историю отношений с этой страной. Это не может не влиять на отношения ЕС и России. Представлять себе, что будет так, «как прежде», было бы очень вредной иллюзией. Данный тезис столь же актуален будет завтра, когда ЕС будет насчитывать 28, 29, 30 государств...

Размышление над отношениями ЕС-Россия по сути ведет к осознанию существования более общей трудности. Мы еще до сих пор не знакомы как следует. По-прежнему существует потребность в большем межкультурном обмене в связи с европейскими делами на уровне институтов, предприятий и граждан. У нас есть тенденция к тому, чтобы воспринимать сквозь призму национальных чувств – или даже собственных эмоций – вопросы, которые являются также вопросами сообщества. Это касается как внутриевросоюзных проблем, так и наших отношений с внешним миром (границы ЕС, энергетическая политика, трансатлантические отношения, помощь в развитии...). Каждый может лишь обогатиться, узнавая других и тем самым делая вклад в усиление единства ЕС – внутри и в отношении к остальному миру. Поэтому становится важным узнать представления, опасения, планы и даже мечты государств-членов. Мы должны срочно познакомиться с их исследовательскими центрами, журналами, официальными и неофициальными группами влияния, узнать их табу, расчеты

⁶ См. Verluise P., Bayou C., *Russie, énergie et géopolitique* // Ciattoni A. (ред.), *La Russie*, Sedes, Paris 2007. – С. 81-110.

и мечты и даже иллюзии. Мы не можем также скрывать своих. Таким образом мы сможем постепенно выработать стратегию в отношении России.

Только ценой такого общего усилия мы сможем это сделать. Попытка сэкономить время, необходимое для такого взаимного знакомства, означала бы, вероятно, обреченность на поражение.

Обходя проблему отношений ЕС – Россия, давайте задумаемся над тем, как выработать эффективные стратегии Европейского союза, чтобы его политика была реалистичной. Пригодилось бы увеличение количества разрезов, в которых воспринимаются европейские проблемы. Изучение демографических показателей, экономических достижений, политических, энергетических и стратегических ограничений уже не может вестись исключительно на уровне отдельных государств. Мы должны уметь воспринимать каждое государство-член в коллективном и – шире – общемировом аспекте. Мы должны срочно выработать геополитический подход для защиты законных интересов Европейского союза на нашем континенте и на всей планете. Сможем ли мы обеспечить себя соответствующими средствами для этого?

Статьи из журнала „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, № 1 (41). – С. 9-26.