



ПРАКТИЧНЫЙ ПОДХОД К ОТНОШЕНИЯМ ЕС И РОССИИ

ДМИТРИЙ ТРЕНИН | ЯНВАРЬ 2014

Россия стала воспринимать себя как более важного игрока на международной арене и требует, чтобы Евросоюз относился к ней как к равному партнеру. Однако Брюссель долгое время игнорировал эти изменения, в результате чего в отношениях между Россией и ЕС наступила стагнация. Настало время для фундаментального переосмысления политики ЕС в отношении России.

Отношения между Россией и ЕС приобретают более конкурентный характер.

За последние пять лет, когда Евросоюз сосредоточивался на собственном внутреннем кризисе, его крупнейший сосед фундаментальным образом пересмотрел подход к внешней политике в целом и отношениям с ЕС в частности. Россия стала воспринимать себя как более важного игрока на международной арене и требует, чтобы Евросоюз относился к ней как к равному партнеру. Кроме того, Кремль сместил акценты в своей внешней политике, уделяя больше внимания Азиатско-Тихоокеанскому региону и особенно постсоветским государствам Евразии.

Однако Брюссель долгое время игнорировал эти изменения, в результате чего в отношениях между Россией и ЕС наступила стагнация. Они деградировали до чисто «транзакционных» связей: объем товарооборота довольно велик, но все это происходит на фоне постоянных ссор по поводу энергоносителей, визового режима и прав человека. В то же время политический курс ЕС в отношении соседей был по-прежнему никак не связан с политикой по отношению к самой Москве — так продолжалось до тех пор, пока в конце 2013 г. стороны неожиданно не пришли к прямому столкновению из-за Украины.

Настало время для фундаментального переосмысления политики ЕС в отношении России. Брюсселю необходимо отнестись к евразийскому проекту Москвы со всей серьезностью и решить, какие

отношения с Россией он хочет иметь в краткосрочной и долгосрочной перспективе и как их можно достичь, если эта задача вообще выполнима. В нынешнем году должна произойти смена руководства в нескольких высших органах ЕС, что является подходящим моментом для серьезного обдумывания этих вопросов.

УСТАРЕВШАЯ ОСНОВА

Первоначальные рамки политических, экономических и дипломатических отношений между ЕС и Россией были установлены Соглашением о партнерстве и сотрудничестве, заключенным в 1994 г. Срок его действия истек в 2007 г., но пока оно не заменено новым документом.

Исходная структура этих отношений представляла собой не слишком жесткую ассоциацию, где движущей силой был ЕС. Они основывались на распространенном в Брюсселе мнении, что по мере модернизации Россия будет становиться все более «европейской», т. е. больше похожей на страны — участницы Союза.

Однако Россия опровергла это допущение. Она больше не рассматривает ЕС как «наставника» и даже как пример для подражания. Она начала воспринимать себя не как последователя Евросоюза, а как его равного партнера и конкурента.

Этот поворот произошел не в одночасье. Пересмотр внешнеполитического курса России начался почти десять лет назад. Одним из первых признаков этого изменения стал отказ Москвы присоеди-



ОБ АВТОРЕ

Дмитрий Тренин — директор и председатель научного совета Московского Центра Карнеги, председатель программы «Внешняя политика и безопасность». Автор нескольких книг, изданных в России, США, Германии, Японии, Китае и других странах.

ниться к Политике добрососедства ЕС — внешнеполитической схеме, инициированной в 2003 г. для укрепления сотрудничества со странами, расположенными к востоку и югу от Союза. Москва решила не участвовать в этом проекте, предусматривавшем единый шаблон для всех соседей ЕС от Марокко до России, поскольку хотела, чтобы к ней относились как к равному партнеру.

В результате Россия и ЕС договорились о создании четырех «общих пространств» для укрепления сотрудничества в области экономики; свободы, внутренней безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки, образования и культуры. Этот «пространственный проект», запущенный десять лет назад, на сегодня, как считается, почил в бозе.

Дальнейшие шаги ЕС породили в Москве опасение, что Брюссель вторгается на геополитическую «деланку» России. Так, в частности, была воспринята инициатива «Восточное партнерство», разработанная в 2009 г., после российско-грузинской войны 2008 г., для укрепления связей ЕС с шестью постсоветскими государствами Восточной Европы и Южного Кавказа.

В последние годы это ощущение геополитического соперничества только усилилось. Брюссель наращивает усилия для придания восточным соседям большей совместимости с ЕС, чтобы тем самым сделать их более безопасными и «комфортными» для европейцев, а в московских политических кругах усиливается озабоченность в связи с натиском Западной Европы на Восток. Впервые со времен Второй мировой войны в России заговорили о том, что западноевропейцы нарушают границы своей естественной «среды обитания».

Брюсселю следует также обратить внимание на последствия, которыми чреваты для России два предлагаемых соглашения о свободной торговле — Трансатлантическое торгово-инвестиционное партнерство между США и ЕС, а также Транстихоокеанское партнерство во главе с Соединенными Штатами, включающее ряд азиатских стран. Эти громадные торговые зоны охватывают Россию с флангов на западе и востоке, и Москва считает, что может оказаться «в окружении». В ответ Кремль активизировал усилия по созданию собственного евразийского экономического пространства с участием нескольких стран бывшего СССР.

Кроме того, в последнее время Россия бросает вызов Европе и в идеологической сфере. Москва официально отказалась от ритуальных клятв в верности ценностям современной Европы и подвергает европейцев критике за «толерантность, выходящую за любые рамки», особенно в вопросах, связанных, как выражаются в России, с «гей-пропагандой», мультикультурализмом и безудержным атеизмом. Президент Владимир Путин теперь выступает в роли защитника «традиционных европейских ценностей», объявив, что Россия будет отстаивать консервативные взгляды на семью, религию, роль церкви в обществе и национальный суверенитет в противовес «ультралиберальным» ценностям, которым сегодня привержена Западная Европа. Патриарх Русской православной церкви Кирилл даже обвинил европейские элиты в том, что их действия носят «антихристианский и антирелигиозный»

характер. Москва также настаивает, что права человека должны уравниваться обязанностями гражданина перед обществом и государством и включать права верующих.

К ЕВРАЗИЙСКОМУ СОЮЗУ

В рамках пересмотра внешнеполитического курса Россия осуществляет проект евразийской интеграции, нацеленный на создание политической и экономической структуры, объединяющей ряд постсоветских государств, — Евразийского союза.

Поначалу этот проект, реализация которого всерьез началась в 2009 г., включал Белоруссию и Казахстан, сформировавшие совместно с Россией Таможенный союз, который в 2012 г. был преобразован в единое экономическое пространство. В 2013 г. о намерении присоединиться к нему заявили Армения и Киргизия. К 2015 г. планируется создать полномасштабный Евразийский экономический союз, который должен стать открытой платформой для интеграции стран бывшего СССР. Этот экономический союз подкрепляется военным альянсом — Организацией Договора о коллективной безопасности и общим «цивилизационным пространством», где русский является языком международного общения.

Одним из мотивов этого интеграционного проекта стало стремление России усилить свой стратегический вес и ресурсы для установления более равноправных отношений с Евросоюзом. Москва понимает, что вопрос о равенстве весьма непросто. В экономическом и демографическом плане Россия отнюдь не равня ЕС. Таким образом, любые отношения между Брюсселем и Москвой скорее всего сохраняют перекося в пользу Европы. Но если речь пойдет об отношениях между ЕС и союзом евразийских государств, неравенство двух сторон уменьшится. Эта логика побудила Москву выступить с идеей «большой Европы» — бинарной конструкции, состоящей из ЕС и будущего Евразийского союза.

Поскольку Россия строит собственное интегрированное пространство, Евросоюзу необходимо решить, в чем заключаются его интересы в связи с этим проектом, и разработать стратегию по отношению к будущему Евразийскому союзу. По историческим причинам возглавляемый Россией процесс евразийской интеграции часто расценивается как неоимперский проект, по определению угрожающий Европе. Подобную озабоченность можно понять. На деле она представляет собой зеркальное отражение опасений России относительно расширения НАТО и ЕС на восток. Но она носит и столь же преувеличенный характер.

Евразийский интеграционный проект Москвы не приведет к возрождению прежней Российской империи. Эпоха империй ушла в прошлое. Москва не сможет и не захочет заниматься «благотворительностью» по отношению к бывшим окраинам, а новые государства, особенно их элиты, высоко ценят обретенную независимость от России. В то же время интеграция, основанная на балансе интересов, консолидирует Северную и Центральную Евразию в экономическом плане, и этот факт Евросоюзу нельзя игнорировать. Однако противодействовать новым реалиям было бы ошибкой. У ЕС нет

причин рассматривать евразийский интеграционный проект России как нечто противоречащее его интересам и ценностям.

Вместо этого, подобно россиянам, смотрящим на Запад, европейцы, глядя на Восток, должны прежде всего руководствоваться критерием воли народов. Пока процесс евразийской интеграции носит добровольный характер, нет никаких причин бросать ему вызов. Навязывание интеграции партнерам вопреки их желанию было бы неприемлемым актом, но этого, судя по всему, не происходит.

Более того, для многих стран интеграционные усилия России оборачиваются укреплением стабильности в обществе и повышают их шансы достичь благосостояния. Белоруссия и Казахстан создали Таможенный союз с Россией по веским экономическим соображениям, а не в результате давления Москвы. Экономическая интеграция с Россией в целом не вызывает возражений у населения Белоруссии и Казахстана включая и элиты. В Армении часть элит предпочла бы ассоциацию с ЕС, но это точка зрения меньшинства. В Киргизии и Таджикистане существует более широкий спектр мнений по этому вопросу, а вариант сближения с ЕС отсутствует.

Впрочем, здесь имеется одна оговорка. Ни одну из стран, участвующих в процессе европейской интеграции, включая и саму Россию, нельзя назвать полностью демократической. Это отличает их от государств, вступивших в ЕС.

ПРАКТИЧНЫЙ ПОДХОД

Переход России от роли последователя ЕС к преимущественной роли его соперника требует от Брюсселя не только определиться с отношением к будущему Евразийскому союзу. Он вынудит ЕС пересмотреть сами основы подхода к Москве.

Одной из главных целей новой политики ЕС по отношению к России должно стать сохранение партнерства с этой страной, носящего взаимовыгодный характер в целом ряде областей. Эти отношения укрепятся, если обе стороны предпримут конкретные, практические шаги по расширению контактов на неправительственном уровне, особенно между деловыми кругами и отдельными людьми. Устранение ненужных барьеров в таможенных процедурах, выработка технических стандартов, определяющих товарооборот, и улучшение условий для трансграничных поездок — таковы сферы, требующие наибольшего внимания.

Первоочередным здесь должен стать вопрос о безвизовом режиме. Евросоюзу следует постепенно продвигаться к безвизовому режиму с Россией, что стало бы мощным инструментом «мягкой силы» для улучшения взаимопонимания между западноевропейцами и россиянами. Российское правительство в отличие от советского последовательно выступает за такой режим, что является серьезным свидетельством стремления Москвы к построению прочных отношений с европейскими соседями.

Идея безвизового режима вызывает в Европе законную озабоченность в отношении трансграничной преступности и проникновения на территорию ЕС через Россию иммигрантов из третьих

стран, но угроза массовой иммиграции из самой России маловероятна. Странам ЕС, в настоящее время принимающим больше всего гостей из России, например, Финляндии, это приносит выгоды, прежде всего связанные с развитием розничной торговли, гостиничного бизнеса и приобретением недвижимости.

Учитывая нынешнее состояние отношений между Брюсселем и Москвой, конкретные, практические меры по развитию контактов России и ЕС приведут к их улучшению с большей вероятностью, чем попытки заключить новое основополагающее соглашение. Во-первых, такую базовую договоренность лучше выработать уже после создания Евразийского союза. Во-вторых, отдельные страны ЕС относятся к России по-разному, поэтому результатом любых попыток механического формирования единого курса на российском направлении может стать наименьший общий знаменатель позиций на национальном уровне. Это придаст взаимоотношениям между ЕС и Россией постоянную настороженность и перекроет многие пути к сотрудничеству.

Даже страны-участницы, меньше всего склонные к улучшению отношений с Россией, окажут себе и Союзу большую услугу, если начнут относиться к Москве более конструктивно и без предубеждений. Это повысит шансы на выработку общей политики ЕС по отношению к России, что должно оставаться одной из задач Союза на долгосрочную перспективу, если он хочет стать стратегическим игроком на международной арене.

В последние годы серьезные шаги в этом направлении предпринимает Варшава, что стало предпосылкой для процесса исторического примирения между двумя странами и облегчения передвижения людей между российским анклавом — Калининградской областью — и соседними регионами Польши. Латвии, Литве и Эстонии стоит последовать примеру Польши, превратив новообретенную уверенность в себе в качестве полноправных членов ЕС в основу для прямого сотрудничества с восточным соседом.

УКРАИНА, МОЛДАВИЯ И ГРУЗИЯ НЕ ДОЛЖНЫ СТАТЬ ЛОВУШКАМИ

Усиление геополитического соперничества между Брюсселем и Москвой повлияет на попытки ЕС расширить сотрудничество с европейскими соседями России. С особой наглядностью это проявилось в событиях вокруг Украины.

В конце 2013 г. между ЕС и Россией разразился конфликт по вопросу об экономической интеграции Украины. Брюссель стремится подписать с этой страной далекоидущее соглашение об ассоциации, а Москва надеется на присоединение Киева к ее евразийскому интеграционному проекту. По мнению Кремля, Украина может придать будущему Евразийскому союзу критическую массу, необходимую для подлинного равенства с ЕС. Москве необходимо понять, что попытки вовлечения Украины в союз с Россией вопреки воле украинского народа и элит обречены на провал.

В ноябре руководство Украины приостановило подготовку к подписанию соглашения об ассоциации с Евросоюзом, что привело

к массовым акциям протеста в Киеве, получившим название «евромайдан». Чиновники ЕС напрямую участвовали в этих акциях на месте, встречаясь с лидерами оппозиции и требуя, чтобы украинские власти не применяли насилия к протестующим. Возможно, часть украинского общества приветствует такое вмешательство, но оно дает негативный пример для подражания Москве, если она тоже решит открыто вмешаться в политические события на Украине.

События в Киеве показали, с какими ловушками Евросоюз может столкнуться к востоку от своих границ. Брюссель фактически пытается навязать четкий выбор — сближение с Россией или ЕС — стране, которая такое решение принять не может. Его действия грозят разрушить хрупкое равновесие в украинском обществе и спровоцировать еще больший раскол в этой стране.

Вступать в геополитическую баталию с Россией из-за страны, которая еще не определилась сама, — решение опрометчивое. Вместо этого ЕС должен позволить украинскому народу выбрать, в каком направлении он хочет идти — к Москве или Брюсселю. Европейским чиновникам следует меньше вмешиваться в процесс, чтобы не создать ощущение, будто они обещают то, что ЕС на деле не намерен давать.

Одновременно Евросоюзу нужно работать с украинской элитой и обществом, помогая обеспечить поддержку необходимых экономических реформ, без которых Украина будет создавать проблемы для соседей. Союзу стоило бы также обсудить украинский вопрос с Россией, чтобы снять любое непонимание позиции и намерений каждой из сторон. Кроме того, Брюссель и Москва могли бы договориться совместно с украинцами взаимодействовать в тех сферах, где интересы ЕС и России совпадают, например, в модернизации инфраструктуры газового транзита из России в ЕС через Украину и в защите прав инвесторов на Украине.

Стремясь к расширению сотрудничества с восточными соседями, Союз должен осознавать геополитические и стратегические последствия своих действий, даже несмотря на то, что он сталкивается с хорошо известным стратегическим дефицитом — отсутствием общей внешней политики при наличии общей службы внешних сношений — и в своих замыслах и действиях редко исходит из геополитических соображений. Если ЕС действительно намерен стать полноценным стратегическим игроком, ему придется устранять эти недостатки.

Еще две страны, стремящиеся к сближению с ЕС, — Молдавия и Грузия страдают от неурегулированных конфликтов, возникших во времена распада СССР. Чтобы заключить с этими государствами соглашения об ассоциации, Евросоюзу придется взять на себя более активную и творческую роль в разрешении конфликтов на Днестре и на Кавказе. Для этого ему необходимо будет вступить в прямой контакт не только с Россией, но и с Абхазией, Южной Осетией и Приднестровьем. Улучшение условий для экономических, культурных и человеческих обменов в зонах конфликтов позитивно скажется на положении людей по обе стороны разде-

лительных линий и будет способствовать продвижению к политическому урегулированию.

КОНСОЛИДАЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ЕС

Анализируя свой подход к отношениям с Москвой в свете требований России о более равном партнерстве, ЕС следует использовать изменения в собственном высшем руководстве, которые должны произойти в 2014 г. К концу года в Союзе сменятся председатели Европейского совета, Еврокомиссии и Европарламента. Кроме того, предстоит выбрать и нового верховного представителя по иностранным делам, который может повысить качество внешнеполитических и дипломатических институтов ЕС, в частности, Службы внешнеполитической деятельности. Эти изменения создают возможность для появления в ЕС стратегического лидерства.

Новым лидерам Союза следует вступить с Россией и ее партнерами по проекту евразийской интеграции в диалог о будущем отношений между Брюсселем и Москвой, а также между Европейским и Евразийским союзами. Кроме того, Брюсселю следует усиливать скоординированность европейской внешней политики в целом.

Это нелегкая задача, особенно в ситуации, когда ЕС еще не оправился от самого серьезного внутреннего кризиса с начала процесса европейской интеграции. Но если в результате Союз сможет выработать стратегический, консолидированный и эффективный подход к отношениям с соседями и в особенности с Россией, это поможет сделать весь Евразийский континент более стабильным, мирным и процветающим.

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Основанный Фондом Карнеги за Международный Мир, Московский Центр Карнеги начал работу в 1994 г. Эта исследовательская организация объединяет ведущих российских экспертов с их международными коллегами и сотрудниками других центров Карнеги для изучения коренных проблем российской внутренней политики, экономики и международных отношений и является своего рода форумом свободной дискуссии по ключевым аспектам современной общественной жизни.

ФОНД КАРНЕГИ ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

Основанный в 1910 г., Фонд Карнеги является ведущей негосударственной экспертно-аналитической организацией, специализирующейся на международных отношениях. Это первая действительно глобальная научно-исследовательская организация, имеющая офисы в Вашингтоне, Москве, Пекине, Бейруте и Брюсселе.

© 2014 Carnegie Endowment for International Peace. Все права защищены.

Фонд Карнеги за Международный Мир и Московский Центр Карнеги как организация не выступает с общей позицией по общественно-политическим вопросам. В публикации отражены личные взгляды автора, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Карнеги.



@CarnegieRu



facebook.com/CarnegieMoscowRu