

Россия-ЕС: Quo Vadis?

БЕЗ ПЕРЕМЕН, НОРМАЛИЗАЦИЯ ИЛИ УХУДШЕНИЕ

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 454

Январь 2017 г.

Аркадий Мошес¹

Финский институт международных отношений

Украинский кризис стал важнейшим центробежным фактором в отношениях между Россией и Европейским Союзом, но началось все отнюдь не с этого. Отношения, по сути, стагнировали с момента восточного расширения ЕС в начале 2000-х годов и Оранжевой революции на Украине в 2004 г. Значительные объемы торговли не могли уравновесить нарастающее геополитическое соперничество между Брюсселем и Москвой. ЕС пытался добиться перемен в регионе Общего соседства (с позиций осторожного и непоследовательного ревизионизма), а Россия желала удержать сферу привилегированных интересов.

2014 год означал критические перемены в том смысле, что с этого момента ЕС был не в состоянии публично выдавать реальность за якобы транзакционную модель сотрудничества. Гибель нескольких сот граждан ЕС в трагедии малазийского самолета МН-17, сбитого на востоке Украины, стала поворотным моментом; после этого даже наиболее пророссийски настроенные страны-члены ЕС больше не могли блокировать введение реально значимых экономических санкций в адрес Москвы, которая ответила тем же.

В чем состоят основные сдвиги в отношениях Россия-ЕС за этот период? Какие сценарии могут реализоваться в двусторонних отношениях в ближайшие 3-5 лет? Можно обозначить три основные опции: улучшение, сохранение нынешнего уровня конфликтности и ухудшение отношений. При этом понятно, что четко прогнозировать вряд ли возможно, и в чистом виде, вероятно, не осуществится ни один из трех вариантов².

¹ Аркадий Мошес – директор исследовательской программы по Восточному Соседству ЕС и по России Финского института международных отношений

² Обзор существующих сценариев отношений ЕС-Россия можно найти в работе T.Forsberg, H.Haukkala, *The European Union and Russia*, Palgrave-Macmillan, 2016, сс. 247-250.

Европейский Союз: когда хочется «и того, и другого»

Конфликт между ЕС и Россией вокруг Украины на сегодняшний момент достиг значительной глубины. Германия и Франция, став основными спонсорами мирного процесса в восточной Украине, поставили на карту свой дипломатический престиж. Несмотря на заметный экономический урон, наносимый взаимными санкциями некоторым странам ЕС, в марте 2015 г. Совет ЕС принял решение о том, что санкции должны оставаться в силе до тех пор, пока не будет выполнен план мирного урегулирования, известный как Минск-2. То есть предполагается, что Украина должна восстановить свой суверенный контроль над границей с Россией *до того*, как санкции будут сняты.

Однако в более широком контексте представляется, что у Брюсселя нет четкого видения того, какую политику следует проводить по отношению к России. Недавние программные документы по этому вопросу не содержат однозначных выводов. Они указывают на крайне тяжелый процесс поиска консенсусной политики или плана действий, приемлемых для стран-членов. «Обзор Европейской Политики Соседства», ноябрьский (2015 г.) документ Европейской Комиссии, ограничивается заявлением, что в то время как «отношения ЕС с Российской Федерацией ухудшились в результате незаконной аннексии Крыма и Севастополя и дестабилизации востока Украины», «конструктивное сотрудничество» по ряду региональных проблем «было бы полезным... , когда позволят обстоятельства». Глобальная стратегия Европейского Союза (июнь 2016 г.) содержит несколько более пространное заявление, но, по сути, повторяет тезис о том, что хотя ЕС ожидает от России «полного уважения международного права и принципов, на которых основана Европейская система безопасности» и не признает аннексии Крыма, Союз будет вовлекать Россию «в сотрудничество, если и когда наши интересы совпадут».

На той же логике базируется более практически-ориентированный документ о «Пяти основных принципах» российской политики ЕС, принятый Советом ЕС по внешней политике в марте 2016 г. С одной стороны, Брюссель заново повторяет требование полного выполнения Минских соглашений, подтверждает готовность развивать отношения со странами Восточного Партнерства, укреплять способность сопротивляться угрозам энергетической безопасности и гибридным угрозам, а также поддерживать гражданское общество в России. Однако, с другой стороны, подчеркивается внутренний консенсус касательно поиска избирательного взаимодействия с Россией.

Такое двойственное и нерешительное отношение, очевидно, представляет собой *наивысший* для ЕС общий знаменатель на обозримую перспективу. Можно обсуждать, «много» это или «мало» в практическом смысле, но большинство наблюдателей сходятся в том, что ЕС продемонстрировал больше единства, чем можно было ожидать в самом начале.

Разные страны-члены ЕС ведут себя с Россией неодинаково, национальные позиции разнятся, но гармонизация на уровне Евросоюза обеспечивается. Примечательно, что существует весьма слабая взаимосвязь между тем, насколько принципиальную позицию то или иное государство заняло в ходе кризиса, и близостью в отношениях с

Россией до кризиса. Так, Германия – страна, в которой изначально возникло определение *Putinversther* («тот, кто относится к Путину с пониманием») – повела себя жестко по отношению к Москве, несмотря на глубокие связи с Россией.

Одним из базовых является вопрос о том, стоит ли Украина участия в конфликте на ее стороне и разрыва отношений с Россией. Изначально прямой ответ не требовался. Российские действия по подрыву территориальной целостности Украины как таковые были неприемлемы для большинства, что обеспечило европейские симпатии к Украине. Однако со временем, в связи с тем, что налицо были затягивание реформ на Украине и проблемы администрации Порошенко в борьбе с коррупцией, вопрос встал заново. Отказ населения Нидерландов в ходе референдума о ратификации соглашения об ассоциации и зоне свободной торговли с Украиной в апреле 2016 г. дать зеленый свет договору продемонстрировал серьезность сомнений, существующих в определенных кругах европейской общественности относительно будущего Украины.

Схожий вывод может быть применен к Восточному Соседству ЕС в целом. Хотя европейские столицы и не хотели бы увидеть российское доминирование в регионе, у них нет и никогда не было желания предложить соседям перспективу членства или хотя бы проводить политику поэтапной фактической интеграции, подкрепленную существенным финансированием. Наоборот, сегодня амбиции ЕС в регионе ужимаются и реализуются через аморфные «партнерства» и «диалоги», передаваемые в «совместную собственность» местным акторам, что часто дает последним фактическую возможность определять, в чем будет состоять цель взаимодействия.

Еще один вопрос состоит в том, до какой степени кризис вокруг Украины может быть отделен от других областей российско-евросовского взаимодействия (борьба с терроризмом, Ближний Восток, Арктика, энергетика). «Нам нужна Россия» - точка зрения, согласно которой Москва является первоочередным партнером в решении проблем терроризма и миграции – особенно сильна в ряде южных стран-членов ЕС и согласуется с их параллельной сильной заинтересованностью в торговле с Россией. До сих пор «компартаменталистский» подход не заработал в силу фундаментальных расхождений между Европой и Россией по Сирии, но сам по себе он никуда не исчезнет. Аналогичным образом, хотя экономическая мотивация как таковая больше не определяет политику ЕС, она будет присутствовать и подталкивать к новому партнерству с Россией.

Россия: нацеленность на выигрыш

По сравнению с этим российская позиция выглядит гораздо более целостной и целеустремленной. Тактические задачи могут меняться, но стратегически Москва очевидно хотела бы избежать лобового столкновения и/или изоляции со стороны Запада. Для нее предпочтительно было бы добиться нового компромисса, который узаконил бы приобретения в Крыму и структурно ослабил бы Украину путем предоставления сепаратистским образованиям значительных конституционных полномочий, а затем начать с чистого листа. Важно и то, что Москва открыто дает понять, что не хотела бы возвращения к старой модели отношений с ЕС, когда Брюссель устанавливал правила. И в российских элитах, и среди населения налицо неподдельный отказ следовать примеру «экономически застойной», «морально

декадентской» и «политически несuverенной» группировки ЕС, тем более, что она, возможно, уже начала распадаться.

Парадигма конфликта, тем не менее, укоренилась вне зависимости от того, какими являются реальные или потенциальные планы российского руководства. Начать с того, что как отмечалось много раз, именно конфликт с Западом предоставил Владимиру Путину новую легитимность в период экономического спада, и именно эффект «сбора вокруг флага» поддерживает его рейтинги. Нормализация в отношениях с Западом, и в особенности с Европой, могла бы пошатнуть его внутренние позиции. Было бы труднее оправдывать массивные военные расходы, и при этом сокращения могли бы спровоцировать недовольство в среде их множественных бенефициаров, от профессиональных военных и спецслужб до рабочих оборонной промышленности.

Взгляд на ЕС как на разваливающийся политический проект породил эйфорию в отношении позиций и статуса самой России. Например, российский Совет по Внешней и Оборонной Политике в своем докладе «Стратегия для России» (2016) оценил нынешний российский курс как крайне успешный, прежде всего потому, что стране, по мнению авторов, удалось «остановить экспансию западных структур и союзов на территории, которые в России считаются жизненно важными», «частично остановить и даже, возможно, повернуть вспять распад постсоветского и исторического российского имперского пространства». Согласно результатам опросов общественного мнения, проведенных уважаемым Левада-Центром, стабильное большинство в 58% и в августе 2015 г., и в августе 2016 г. считало, что российский запрет на импорт продовольствия (из Европы и США) был эффективным и дал положительные политические результаты, а именно, что Россию больше уважают в мире и ее интересы принимаются во внимание. Менее четверти респондентов полагали, что запрет был «бессмысленным, абсурдным, вредным» и в первую очередь наносил ущерб населению самой России.

Насколько эти утверждения верны с экономической точки зрения, вторично; они отражают то, что Москва определенно имеет преимущество над ЕС в плане быстроты и единства процесса принятия решений. Кремль обладает способностью определять приоритеты и концентрировать ресурсы, застигать оппонентов врасплох и сохранять инициативу. Он готов идти на риск и, крайне важно, обладает решимостью. Таким образом, единственный сигнал, исходящий от России, состоит в том, что она не пойдет на уступки, и, соответственно, идти на попятную придется ЕС.

Карта возможностей

В отношении Россия-ЕС на ближайшую и среднесрочную перспективу представимы три гипотетических сценария. Как будет показано ниже, ключевым фактором, который позволил бы переход к наиболее позитивному сценарию, стало бы изменение мышления в Москве. Без этого любые другие изменения (смягчение подхода ЕС или «сделка» с новой администрацией в США), по всей вероятности, не смогут гарантировать разрешение кризиса в отношениях. Наиболее негативный сценарий, наоборот, может случиться как в результате осознанных или непреднамеренных действий сторон, так и если определенные тенденции (например, наращивание военных возможностей) приобретут собственную неконтролируемую динамику.

1. Если в Москве не произойдет смены направления в политике, отношения ЕС-Россия останутся в **нынешнем вязком состоянии**, увязая все глубже. Это наиболее вероятный сценарий, поскольку Москва пока не выглядит готовой изменить свою линию. Стороны продолжают «менеджировать» политический и дипломатический конфликт.

Экономическая взаимозависимость будет по-прежнему играть определенную стабилизирующую роль. При этом, однако, может ускориться взаимная диверсификация энергетических потоков, и ряд европейских стран приложат усилия к тому, чтобы избавиться от своей критической энергозависимости от России. Та, в свою очередь, сохранит приверженность провозглашенному «азиатскому повороту», вне зависимости от его реальной пользы. Ситуация в сфере европейской безопасности не ухудшится. Острота конфликта на востоке Украины несколько снизится по сравнению с нынешним положением, режим прекращения огня будет в целом соблюдаться, но о политическом решении не будет и речи. Не произойдет дестабилизации ситуации в Приднестровье, не будет попыток «объединения» России и Беларуси, и т.д., не говоря уже о прямой российской военной провокации в адрес стран Балтии. Политическое взаимодействие по Сирии и Ближнему Востоку будет иметь подъемы и спады, но полностью не прекратится. В то же время не произойдет восстановления доверия между европейскими лидерами и Кремлем, что снизит надежды в Европе и на Западе в целом на то, что когда-либо состоится устойчивое улучшение отношений. Тем временем европейский неэнергетический бизнес будет терять интерес к России из-за ослабления ее экономики и роста непредсказуемости.

2. Нормализация и постепенное улучшение отношений между Россией и ЕС может произойти, если Россия придет к пониманию того, что нынешняя патовая ситуация не идет на пользу ее интересам и постепенно ослабляет ее позиции – другими словами, если она решит, что время не играет на стороне Москвы и что ей было бы выгоднее пойти на размены раньше, а не позже. Экономические и финансовые соображения могут сыграть в этом свою роль, так же, как и взгляды тех российских элит, которые хотели бы сохранить связи с Европой. Неудовлетворительные результаты сближения России с Китаем также могли бы стать одним из факторов. В рамках данного сценария ожидается, что Европа быстро пошла бы на встречные шаги, в особенности, если удалось бы скоординировать свои ходы с Вашингтоном. Однако, если Европа проявит инициативу первой - в случае, например, если произойдет смена лидерства в таких странах, как Германия и Франция - и санкции будут смягчены *до того*, как Москва придет к пониманию, описанному выше, результаты будут в лучшем случае временными, поскольку произойдет усиление «ментальности победителя», которым сегодня пронизано мышление российских политиков.

Устойчивая нормализация предполагала бы какую-то комбинацию продвижения по следующим вопросам. Во-первых, конфликт на Украине должен быть частично разрешен, а не просто заморожен. В ответ на отмену западных санкций должна возникнуть реалистичная перспектива реинтеграции сепаратистских территорий в состав Украины на условиях, приемлемых для Киева, под гарантии европейской экономической помощи на восстановление востока Украины. Во-вторых, понадобится найти рабочую модель взаимодействия по Сирии. В-третьих, необходимо будет заключить всеобъемлющее соглашение в области энергетики, каковое обеспечило бы сохранение транзита российского газа через Украину, что важно для нескольких стран-

членов ЕС, например – Словакии, и принятие Россией немонополистических правил игры на европейском газовом рынке в обмен на сохранение доли рынка. Все это позволило бы быстро оживить существующие бюрократические и деловые структуры сотрудничества, которые подключились бы к политическому процессу.

3. Ухудшение отношений, однако, также не исключено. В случае нового затяжного раунда эскалации на востоке Украины ЕС будет вынужден реагировать – тем более, что Вашингтон выглядит менее готовым к прямому вмешательству. (Обострение в Сирии, однако, не будет иметь того же эффекта, что доказано неспособностью саммита ЕС в октябре 2016 г. пойти на введение новых санкций в ответ на российские массированные бомбардировки Алеппо). Наблюдались бы постоянное наращивание российской военной активности на своих западных границах, размещение новых ударных средств, нарушения воздушного пространства ЕС, и т.д. Европейские члены НАТО отреагировали бы на это ростом собственных оборонных расходов, что постепенно сделало бы военное противостояние главным фактором отношений. Мосты к пониманию с большинством элит будут окончательно сожжены, если Россия начнет восприниматься как страна, намеренная и способная вмешиваться во внутриполитические процессы в (ведущих) странах ЕС с целью поменять исход выборов, финансировать радикальные партии и движения анти-истэблишмента и/или разрушать кибер-безопасность ЕС. В свою очередь, схожий эффект будет получен, если европейские лидеры предпримут действия, которые Москва расценит как намеренные провокации – например, если начнется и будет раскручиваться открытый процесс по делу MH-17, в котором Россия предстанет в качестве обвиняемого.

Заключение

Отношения между Россией и ЕС инерционны, и сегодня они находятся на траектории конфликта, даже если в целом ситуация все еще находится под контролем. Чем дольше они останутся на этой траектории, тем больше усилий понадобится для того, чтобы сдвинуть их с этого пути.

Elliott School of
International Affairs
THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
EU R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2016. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org