

Кондициональность за пределами санкций ОПРЕДЕЛЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ИНТЕРЕСОВ В ОТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 460
Февраль 2017 г.

Сэмюэл А.Грин¹
Королевский колледж Лондона

В течение последующих 24 месяцев международные санкции, наложенные на Россию после аннексии Крыма и спровоцированного ею конфликта в Донбассе, по-видимому, будут смягчены. Это может произойти даже несмотря на почти полную уверенность в том, что ни политика Москвы в отношении Украины, ни российская внутренняя политика с точки зрения Европы не улучшатся. Сдачу Западом позиций в отношениях с Москвой предвещают приход к власти в США Дональда Трампа, голосование за «брексит» и вероятное избрание во Франции скептически настроенного в отношении санкций президента, в сочетании с растущей усталостью от неразрешимости конфликта в Донбассе и очевидной неспособностью самого Киева проводить структурные реформы.

Все это представляет собой вызов, в первую очередь, для Европы, поскольку Россия мобилизуется именно против нее. Вопреки скептицизму в Вашингтоне и отчасти в команде Трампа, траектория в Вашингтоне и Москве очевидно направлена в сторону нормализации или, по крайней мере, деэскалации. Важнейшая политическая задача Кремля в Евро-Атлантическом регионе (приостановление расширения НАТО и европейского интеграционного проекта) идет вразрез с ключевыми европейскими интересами, но не наносит значительного урона целям США, по крайней мере, в краткосрочной [перспективе](#). Хотя противоречия между Россией и США по поводу Ирана, ПРО и других ключевых элементов американской внешней политики сохраняются, Вашингтон, похоже, решил оставить европейский проект Восточного партнерства на произвол судьбы. С точки зрения администрации Трампа,

¹ [Сэмюэл Грин](#) - директор Института исследований России, доцент, преподаватель курса по российской политике в Королевском колледже Лондона.

потенциальным преимуществом такого подхода является высвобождение ресурсов для их последующего использования в Китае, на Ближнем Востоке и для реагирования на другие вызовы; в то время как издержки американского ухода от ответственности понесет, в первую очередь, Европа. Однако, сама Европа не принимает такую позицию столь же легко. В конце концов, именно противоречия относительно Восточного партнерства привели к войне на Европейском континенте, а простой отказ от санкций не ведет к разрешению текущего конфликта и не предотвращает возникновения новых.

Предстоящее переизбрание президента Владимира Путина еще сильнее подчеркивает трудность проблемы: Европейский Союз пока не нащупал эффективных рычагов воздействия на геополитического конкурента, чьи цели в отношении системы управления европейским континентом существенно противоречат тем целям, которые имеют Брюссель, Берлин и большинство других столиц стран ЕС. Вопреки тем мнениям, которые преобладают в публичных дискуссиях, эта нехватка рычагов воздействия не является следствием ни европейской слабости, ни силы Путина, а двойной ошибкой в анализе ситуации. Первая ошибка состоит в сдержанности Европы при формулировании ею российской политики с точки зрения собственных интересов ЕС в отношении самой РФ и постсоветского региона. Вместо этого, анализ отталкивается от того, что Брюссель воспринимает (во многих случаях ошибочно) в качестве интересов Москвы. Вторая ошибка состояла в склонности рассматривать отношения с Россией, главным образом, с позиции элитоцентричности.

В итоге, по прошествии 25 лет после распада Советского Союза институциональные отношения между Россией и ЕС удивительно слабы. Даже в тех случаях, когда санкции ослабляются, прецеденты возврата к прежнему порядку вещей немногочисленны. Торговля, конечно, может и восстановиться, но уже нет ни доверия, ни интереса к тем крупным сделкам или стратегическим отношениям, которые обсуждались в прошлом. Следовательно, постсанкционные отношения с Россией рискуют снова прийти к жесткой конфронтации.

Альтернативный подход предполагает больший акцент на собственные интересы Европы, осознание потенциала более глубоких социальных и экономических отношений с Россией. Такой подход мог бы сделать кондициональность более эффективной и, несмотря на имеющийся в нем конфликтный потенциал, был бы теоретически способен заложить основы для более конструктивных и истинно стратегических отношений между Россией и ЕС.

Что пошло не так?

В отношениях между Россией и ЕС не было недостатка позитивного взаимодействия. Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве Евросоюза и России 1994 года сформулировало широкую повестку, на первых порах опирающуюся на большую

программу технической поддержки и с самого начала ориентированную на создание фундамента для зоны свободной торговли. В 2003 году две стороны решили работать в направлении создания «четырех общих пространств», охватывающих сферы экономики; свободы, безопасности и юстиции; внешней безопасности; а также науки, образования и культуры. Несмотря на отсутствие сколько-нибудь значимого прогресса в реализации этих целей, в 2010 году Россия и ЕС запустили новый проект «Партнерство для модернизации», который, по крайней мере на риторическом уровне, провозглашал приверженность РФ использованию европейской интеграции в качестве средства для своей внутренней трансформации.

Ничто из перечисленного, равно как и примерно €330-миллиардный [товарооборот](#), не удержало Россию от использования вооруженных сил в 2014 году в попытке заблокировать реализацию Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (УВЗСТ) между ЕС и Украиной. Причины такой реакции России является предметом серьезной дискуссии, в ходе которой выдвигаются различные объяснения, начиная с озабоченности относительно того, что УВЗСТ приведет к членству в НАТО и потере Россией ее стратегической позиции на Черном море и заканчивая более общими соображениями, такими как «растущее раздражение России своей ролью младшего партнера в отношениях с Западом и вынужденность принимать *диктат* исходящий с этой стороны» в [трактовке](#) профессоров Туомаса Форсберга и Хиски Хауккала. Выбор версии столь же - дело вкуса, сколь и плод анализа.

Первопричина конфликта, однако, похоже лежит в непонимании самой Европой сути тех отношений, которые она выстраивала с Россией. Фундаментальный формат отношений между Россией и ЕС в одних случаях был полностью ориентирован на элиту и ей же определялся (в частности, обоснование «Партнерства для модернизации», отталкивалось от якобы модернизационной платформы тогдашнего президента Дмитрия Медведева и утратило актуальность вместе с ней), а в других ставил зависимость выгоды для масс от поведения элит (например, четыре общих пространства). Последнее основывалось на становившемся со временем все более несостоятельным допущении, согласно которому российские элиты подотчетны своему электорату.

Две неудачи иллюстрируют когнитивный разрыв между Москвой и Брюсселем. Одна из них - долгое обсуждение облегчения визового режима, которое в итоге потерпело фиаско в 2012 году из-за того, что Москва настаивала на [отмене виз](#) для путешествующих по служебным паспортам представителей элит. Еще одной неудачей стала судьба периодически всплывавшего в 1990-х - начале 2000-х гг., но в итоге так и не реализованного предложения замены российских технических стандартов стандартами ЕС в целях модернизации российской промышленности и облегчения свободного передвижения товаров. Как [заявил](#) российский торговый представитель Дмитрий Полянский составителям доклада британского парламента, цена реализации

идеи была бы слишком высока как для правительства, так и для базовых отраслей промышленности, по большей части, находящихся в государственной собственности.

В обоих случаях, также как и во взаимоотношениях между Россией и Евросоюзом в целом, сделанный ЕС вывод состоял в том, что при достаточном стратегическом терпении в Брюсселе, РФ, в конечном итоге, изменит политику к лучшему. Между тем, полагая, что Москва не имеет обоснованных возражений, Брюссель обратил свое внимание на те страны, которые затем вошли в Восточное партнерство (Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину) и начал шаги в направлении постепенной интеграции с теми странами, общественность которых имела большее влияние на элиты, нежели в России.

Сделанные Москвой выводы оказались совсем другими. Вышеупомянутое недовольство наряду с нежеланием отказываться от приносимых неэффективной промышленностью потоков ренты подпитывали нараставшее в российских экономических и внешнеполитических кругах ощущение того, что стране нужно расширять защищенные от конкуренции рынки не только для ведения торговли, но и для поддержания жизнеспособности собственной политико-экономической системы. Это, в свою очередь, стало обоснованием для стремления [создать](#) Таможенный Союз и Евразийский Экономический Союз (ЕАЭС) за несколько лет до нынешнего кризиса в Украине.

Таким образом, даже в тех случаях, когда ЕС действовал, исходя из допущения общности интереса, нерелевантности геополитики и отсутствия геоэкономической конкуренции, и когда он в целом рассматривал европейский проект как игру с ненулевой суммой, Россия оказывалась не молчаливым партнером, а бросающей вызов державой, усматривавшей для себя экзистенциальную угрозу в расширении экономического влияния Европы. Украинское участие в УВЗСТ было для России во многом поводом к войне, а отнюдь не отвлекающим маневром, служившим прикрытием для некоей секретной повестки дня.

Что теперь?

Для Европы продвижение вперед в отношениях с Россией должно начаться с признания того, что отношения эти геополитические, и что Восточное партнерство является и в обозримой перспективе будет являться главным полем конкуренции. Оставленное в состоянии вакуума безопасности и заброшенности в плане поддержки развития, пространство между ЕС и Россией потенциально может стать причиной дестабилизации ситуации с безопасностью на континенте в течение неопределенно долгого времени и создать угрозу самому существованию ЕС. Более того, растущая цена поддержания безопасности по отношению к России подрывает устойчивость НАТО, который Европа не желает и не может чем-либо заменить.

Этот вызов будет сохраняться до тех пор, пока страны Восточного партнерства не окажутся на твердом пути интеграции либо в ЕС, либо в ЕАЭС. Учитывая продемонстрированную Россией готовность применять военную силу, некоторые политики, возможно, впадут в соблазн уступить этот регион, придя к выводу, что цена поддержки реформ и сдерживания России для Европы слишком велика. Однако, если опыт Евромайдана чему-то должен был научить тех, от кого зависит формирование политического курса, так это мысли о том, что общественные интересы игнорировать опасно. Предлагая стабильное равновесие для тех, кто формирует политику и привлекательную сделку для многих элит, интеграция в ЕАЭС приносит меньше общественных благ обычным гражданам, а, следовательно, включает в себе риск внутренней дестабилизации. В среднесрочной и долгосрочной перспективе лучшим из реально осуществимых вариантов для достижения стабильности и безопасности является Восточное партнерство.

При этом расходы на геоэкономическую и геополитическую конкуренцию с Москвой будут неприемлемыми, если Россия готова санкционировать военную конфронтацию, а Европа нет. Следовательно, с точки зрения европейской политики, единственный реалистичный путь к стабильному и безопасному выстраиванию Восточного партнерства включает подготовку перемен в самой России. Возможно, этот вывод покажется неожиданным и неудобным. Предшествовавшие попытки Европы оказать влияние на Россию (и на другие страны, членство которых в ЕС было нереалистичным вариантом) оказались, по большому счету, безрезультатными. Более того, Кремль, как уже упоминалось раньше, известен своей антипатией ко всему, что воспринимается в качестве отношений подчинения.

Более внимательный анализ источников конфликта дает, однако, возможность предложить новый подход к рычагам давления и кондициональности. Если вышеупомянутый анализ верен, Россия вступила в войну вокруг торгового договора не из-за оскорбленных чувств Путина и не из-за наличия идеологически мотивированной реваншистской программы, но потому что того требовала логика ее собственной политической экономии. Для выживания системы России нужен доступ к более широким возможностям получения ренты, а следовательно украинское участие в УВЗСТ было угрозой, которой необходимо было что-то противопоставить. Была ли ответная реакция Москвы контрпродуктивна – другой вопрос. Когда такая политика начинает реализовываться, она становится зависимой от траектории собственной реализации.

Те перемены в России, которые нужны Европе, следовательно, состоят в таком содействии развитию российской политической экономии, чтобы последняя функционировала как европейская, и чтобы руководители России, кем бы они ни были, видели свою прочную заинтересованность в интеграции и гармонизации, а не в

конкуренции. Этого можно достичь, рассматривая кондициональность сквозь призму двух новых подходов. Целесообразно не поощрять правительства за хорошее поведение, а менять баланс сил между Кремлем и теми, чья политическая повестка больше соответствует европейской. Кроме того, следует расширять использование кондициональности в собственных институциональных пространствах Европы.

Традиционный подход к кондициональности - предложение «пряника» (к примеру, экономической интеграции или безвизовых поездок для обычных граждан в обмен на политическое сотрудничество правительств) - не работает с неподотчетными своим согражданам правительствами. Фактически, традиционная кондициональность создает не соответствующий ожиданиям эффект в условиях автократий. ЕС и национальные элиты ведут, по сути, тайные переговоры, усугубляя лишения уже и без того испытывающих трудности масс, в то время как автократические правительства с легкостью перекалдывают всю вину на Брюссель.

Новый подход к кондициональности мог бы выстраиваться таким образом, чтобы он давал влияние тем группам, которые получили бы преимущества от углубления европейской интеграции России. По отношению к процессам внутри самой России этот подход включает **смену логики кондициональности**. Вопреки обычному откровенно действующему принципу «услуга за услугу», Брюсселю следует создавать недоступные элитам очевидные преимущества для обычных российских граждан. Эти преимущества могли бы, к примеру, включать безвизовые поездки для всех кроме держателей служебных паспортов, доступ к образованию и даже доступ к финансовым услугам и более свободному движению товаров и капитала исключительно для малого и среднего бизнеса (с мониторингом через реестр фактических владельцев). Цель будет состоять в том, чтобы сделать Европу действительно полезной для все большего числа россиян. Еще один рычаг может (но не обязательно должен) быть создан за счет продления этих преимуществ пропорционально продвижению правительств по пути гармонизации и интеграции, вынуждая Кремль, таким образом, наносить сильный удар по обычным россиянам в случае нежелания соблюдать правила игры.

В соседних странах можно реализовывать аналогичную стратегию посредством **кооптации ЕАЭС**. Ключевые партнеры России - Белоруссия и Казахстан [выражали протест](#) против наложения Россией односторонних «контрсанкций» на западные товары в нарушение норм Таможенного союза. Более того, поддерживая тесные связи с Москвой, Минск и Астана не выражали желания отказываться от более тесных отношений с Европой. ЕС мог бы предложить торговое сотрудничество ЕАЭС на многосторонней основе при условии институционализации норм, процедур и выполнения данных процедур ЕАЭС, таким образом укрепляя рычаги региональных держав в их отношениях с Москвой.

Для того, чтобы этот новый подход оказался эффективным, кондициональность не должна начинаться и заканчиваться на восточной границе ЕС. Требование верховенства закона в России и других странах региона (и за его пределами) ослаблялось не только из-за ущемления групп избирателей, но также благодаря предоставлению элитам преимуществ, сопоставимых с привилегированным доступом в ЕС. Таким образом, целью должен стать **подрыв системы использования институционального арбитража**. Российские элиты воспользовались возможностью получать прибыль за счет зарабатывания на слаборегулируемых внутренних рынках и [защиты своих доходов](#) на Западе с его системами верховенства закона, тем самым эффективно избавляя Россию от общественного запроса на верховенство закона внутри страны. Посредством использования надежных реестров фактических владельцев и наращивания способностей контроля, ЕС мог бы допускать легализацию активов только из тех источников, которые проверяемым образом действуют в соответствии с принятыми мировыми стандартами. В то же время, нужно отслеживать и предотвращать утечку капитала из госсектора, тем самым создавая ориентированное на гармонизацию давление на уровне элит.

Эти и другие аналогичные инициативы не произведут немедленных перемен в России и не обеспечат бесконфликтность в ближайшем будущем. На самом деле, они могут доставить серьезное неудобство Кремлю и даже некоторым европейским структурам. Но если Европа недовольна распространением российских норм и моделей управления на Восточное партнерство, то альтернативой может быть прямая конфронтация при отсутствии поддержки из Вашингтона в обозримой перспективе. При наличии терпения и творческого подхода, один из крупнейших вызовов Европе все еще может стать одной из величайших стратегических возможностей.



Этот проект был профинансирован при поддержке Европейской комиссии. Данная публикация отражает исключительно взгляды автора, Комиссия не несет ответственности за использование информации, содержащейся в публикации.



**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
● TO RESEARCH AND
E U R A S I A ● 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