

## Украинский кризис и балтийский регион: расширение конфликтности?

ПОНАРС Евразия  
Аналитическая записка № 345  
Сентябрь 2014

*Андрей Макарычев,  
Университет Тарту*

В настоящей статье я остановлюсь на том, каким образом кризис в российско-украинских отношениях повлиял на регион Балтийского моря (РБМ), который на протяжении двух десятилетий считался одной из немногих историй успеха среди проектов региональной интеграции в Европе. Кризис в Украине и вокруг нее бросил серьезный вызов региональным институтам и практикам, в которые балтийские страны инвестировали много ресурсов и усилий. В этой связи возникает два вопроса. Во-первых, с учетом глубокого конфликта между Россией и ЕС, могут ли региональные институты внести вклад в формирование Европы без разделительных линий? Во-вторых, в какой мере Россия способна и заинтересована в интеграции в региональную политическую среду?

### **Две грани Балтийского регионализма**

С самого начала Балтийский регионализм был проектом, преследующим две стратегические цели. Первая состояла в том, чтобы создать рамки для регионального сотрудничества между партнерами, которые разделят совместимые друг с другом нормативные принципы и готовы объединять ресурсы для строительства институционально когерентного регионального (со)общества. Главными моторами в этом процессе были ЕС и страны Северной Европы, благодаря усилиям которых три пост-советские страны Балтии смогли успешно интегрироваться в европейские и евро-атлантические структуры, а также адаптировать нормативные и институциональные стандарты Евросоюза.

Второй приоритет состоял в вовлечении России в процесс регионостроительства через многочисленные институциональные "мосты", включая побратимские связи, трансграничные еврорегионы, а также программу Северное Измерение. Идея состояла в том, чтобы прийти к созданию общего пространства, в котором региональным акторам было бы комфортно взаимодействовать друг с другом и которое бы устраняло почву для расколов по линии Запад - Восток. Модельным примером такой политики можно, например, считать серию германо-польско-российских встреч под общим названием

"триалог", которые начались с решения по облегчению визового режима на калининградско-польском участке границы, но потом распространились и на обсуждение других вопросов трехстороннего сотрудничества.

Однако вместо продвижения сетевых форм регионального взаимодействия и использования их возможностей Москва, по сути, переносила на региональный уровень практики, имевшие место в формате российско-европейских коммуникаций, от требований облегчить визовый режим в отношениях РФ-ЕС до "борьбы с экстремизмом" в регионе Балтийского моря. Этот подход не привел к более тесному уровню кооперации РФ со своими балтийскими соседями, и сделал неэффективным председательство России в Совете государств Балтийского моря.

Более того, приоритеты большинства стран РБМ противоречат интересам России в том виде, в котором их понимает Кремль. Это касается диверсификации поставок энергетических ресурсов, программ усиления энергоэффективности и снижения потребления энергии. Можно также сослаться на различное понимание роли Интернет и новых социальных медиа: если в Эстонии, по словам ее премьер-министра, свобода информации является одной из основ прав человека, то в России Интернет становится предметом административного регулирования, надзора и манипуляций. Все это поднимает вопрос о том, насколько Россия желает и в состоянии ассоциировать себя с регионом РБМ экономически, политически и в плане безопасности.

### **Встраивается ли Россия?**

Существенное отставание России от большинства стран РБМ становится очевидным при анализе ряда важнейших индикаторов. В частности, об этом шла речь на заседаниях Форума Балтийского Развития в Турку в июне 2014 года, в материалах которого отмечалось, в частности, что по большинству параметров Россия является аутсайдером на фоне более успешно развивающихся соседей по региону:

- в Индексе социального прогресса (уровень благосостояния и удовлетворения базовых потребностей, наличие возможностей для самореализации и пр.) Россия находится ниже всех остальных стран РБМ;
- в Рейтинге общей конкурентоспособности Россия выглядит хуже других стран региона и на уровне Вьетнама, Сербии и Украины;
- позиции России в индексах социальной инфраструктуры и политических институтов, которые включают в себя параметры, связанные с верховенством права и человеческого развития, тоже ниже всех стран РБМ. То же касается индекса восприятия коррупции, уровня развития логистики и образования;
- в рейтинге стран, привлекающих таланты, Россия находится примерно на одном уровне с балтийскими аутсайдерами - Латвией, Польшей и Литвой;
- по индексу инновационности, который фиксирует качество академических и исследовательских институтов, уровень взаимодействия между университетами и бизнесом, количество патентов и пр.), из стран РБМ только Польша выглядит хуже;

- по индексам стоимости ведения бизнеса и по уровню административного регулирования позиции России ниже всех стран РБМ;
- аналогичным образом обстоят дела с индексом изобретательности компаний;
- Россия - первая страна РБМ по уровню трудовой мобилизации и последняя - по эффективности использования трудовых ресурсов;
- общий уровень России в глобальном индексе конкурентоспособности (112) гораздо ниже самой слабой в этом отношении страны РБМ (Польша, 48 место). То же касается индексов трудовых рынков, разнообразия потребления и вторичных отраслей производства.

Политика РФ в отношении кризиса в Украине еще больше отдалила Россию от Балтийского регионального (со)общества. Одним из очевидных проявлений этого тренда стала отмена саммита Совета государств Балтийского моря в Турку в июне 2014 года. Другим последствием политики России стал рост озабоченности в странах РБМ по поводу их военной безопасности. Это обстоятельство ведет к ремилитаризации региона, что радикально отличается от сценариев его развития, преобладавших в начале 1990х годов под академическим влиянием различных школ регионализма и исследований мира и под политическим воздействием окончания холодной войны. После аннексии Крыма и поддержки Россией вооруженного мятежа в восточной Украине интенсифицировались дебаты о вступлении в НАТО в Швеции и Финляндии. Параллельно с этим Литва, Латвия и Эстония обращаются к США и НАТО за более существенными гарантиями военной защиты от экспансионистской России.

### **Политическая стратегия России**

На фоне возрастающего конфликта с ЕС Россия усиливает политический градус своей политики в отношении стран РБМ. Во-первых, она стремится проводить разграничение между "прагматичной" и "нацеленной на сотрудничество" Финляндией, с одной стороны, и "недружелюбными" прибалтийскими странами, с другой. Последние преподносятся кремлевской пропагандой как находящиеся под протекцией США и живущие на деньги ЕС, что ставит под сомнение их независимый статус и способность принимать самостоятельные решения.

Во-вторых, Москва использует пророссийские настроения среди бизнеса многих балтийских стран для того, чтобы ослабить позиции групп, выступающих за санкции в отношении РФ. При этом Россия активно ссылается на идеи взаимозависимости, столь популярные в Европе в качестве инструмента интеграции с соседями, в качестве аргумента для получения иммунитета от внешнего давления и дисциплинарных мер.

В-третьих, Россия в негативном свете выставляет опыт трансформации стран Балтии после их вступления в 2004 году в ЕС, делая акцент на том, что они субсидируются из бюджета Евросоюза и сталкиваются с проблемами оттока рабочих рук в другие страны. Ключевым элементом российского евроскептического дискурса стала неудача первоначальных планов, заложенных в концепции Восточного партнерства (программы, дизайн которой

был разработан двумя странами РБМ - Польшей и Швецией), поскольку Армения и Украина (при президенте В.Януковиче) отказались идти по пути евроинтеграции.

### **Экономическая политика России**

В экономической сфере Россия, во-первых, отдает приоритет деполитизации отношений со странами РБМ посредством акцентирования внимания на совместных энергетических, транспортных, туристических и инвестиционных проектах. По сути, через эту модель деполитизированных отношений Россия предлагает своим балтийским соседям материальные выгоды в обмен на лояльность и сотрудничество.

Во-вторых, Москва доступными ей средствами пытается оспорить широко известный аргумент о том, что опыт Балтийских стран по европеизации может быть полезен для Украины и других государств Восточного партнерства. Российский дискурс содержит в себе критическую оценку экономических последствий вхождения Литвы, Латвии и Эстонии в ЕС с точки зрения негативной миграционной и индустриальной динамики, а также состояния финансовых рынков. Соответственно, экономический аргумент плавно перетекает в политический, утверждая, что наиболее эффективный способ преодоления текущих проблем для всех трех стран - это их переориентация на российский рынок.

В-третьих, в качестве меры экономического наказания "недружеских" стран Россия использует их исключение из транспортных маршрутов, связанных с поставками различных грузов на европейские рынки. Однако это только доказывает, что экономическая политика России сильно зависит от политической составляющей, что снижает надежность РФ как торгового партнера.

В-четвертых, Россия стремится к оспариванию монополии ЕС на развитие региональных стратегий. Так, в качестве альтернативы стратегии ЕС в РБМ иногда упоминается концепция развития российского Северо-Запада. Однако необходимо иметь в виду, что эта российская концепция представляет собой адаптацию европейских концепций трансграничного сотрудничества и городского планирования, и, кроме того, имеет географически ограниченный фокус.

### **Новые элементы в стратегии безопасности**

В сфере безопасности Россия преследует несколько целей. Первая состоит в том, чтобы представить возросшую активность НАТО в РБМ как фактор, якобы провоцирующий власти в Киеве на занятие более агрессивной позиции в отношении незаконных вооруженных формирований на востоке Украины.

Во-вторых, российские планы включают в себя секьюритизацию Калининградского анклава. Вместо развития этого региона как пилотного проекта в рамках российско-европейских взаимодействий, федеральный центр рассматривает Калининград преимущественно с военной точки зрения как точку присутствия России на Балтике.

В-третьих, многие сообщения указывают на то, что РФ интенсифицирует разведывательную деятельность в РБМ. По словам президента Эстонии Тоомаса Хендрика

Ильвеса, "только за последние годы Эстония обнаружила четыре российских агента. Это означает одно из двух: или такие проблемы только у нас, или другие страны ЕС ничего не делают в этом отношении".

В-четвертых, Москва искусственно "разогревает" дискуссии вокруг русскоязычных групп населения для того, чтобы использовать их - как составную часть широко пропагандируемой концепции "русского мира" - в качестве инструмента возвращения трех Балтийских стран в сферу влияния РФ. Некоторые голоса, поддерживаемые Москвой, говорят об этом открыто. Так, Юрий Журавлев, глава Ассоциации русских в Эстонии, полагает, что пересмотр принадлежности Эстонии "некоторых территорий" с преобладанием русскоговорящего населения вполне возможен при наличии "политической воли". Андрей Неронский, директор Центра русской культуры в Латвии, идет дальше, провокационно утверждая, что для ниспровержения латвийского независимого государства необходимо всего 500 вооруженных людей: "латвийская армия слаба и не будет сопротивляться".

Совершенно очевидно, что эти угрожающие заявления усиливают чувство небезопасности в странах Балтии, которое, в свою очередь, провоцирует дебаты между "старыми" и "новыми" членами ЕС в отношении общей политики обороны и безопасности. Бывший министр иностранных дел и обороны Латвии Артис Пабрикс недавно заметил, что до 60% немцев не считают необходимым содействовать усилению оборонных возможностей Балтийских стран. Многие в Западной Европе воспринимают конфликт между Россией и Украиной только с точки зрения его финансовых последствий для европейских экономик, поскольку "никто не может себе представить Путина, марширующего с русскими войсками через Бранденбургские ворота". Но для Балтийских стран угрозы, проистекающие от России, являются экзистенциальными по своей природе, что подчеркивает существенную разницу в восприятии безопасности среди членов ЕС и НАТО.

### **Дилеммы для ЕС**

В центре большинства дебатов внутри ЕС находится Германия. Будучи ключевым игроком в РБМ, Германия де-факто патронирует некоторые региональные площадки - например, Балтийский форум развития и Германо-Балтийско-Нордический форум, которые являются своего рода лабораториями для развития инноваций в регионе и обмена опытом. В то же время долгое время германская дипломатия придерживалась внешней политики, которую многие в Европе считают пророссийской.

Такая ситуация приводит к существованию двух подходов в отношении России. Первый состоит в попытке вовлечь Россию в существующие механизмы балтийского регионального сотрудничества, несмотря на понимание кризиса в коммуникации с Москвой. В значительной степени он усугубляется нехваткой независимых специалистов из России, которые могли бы строить взаимодействие с европейскими аудиториями без оглядки на Кремль.

Второй подход строится вокруг растущего запроса стран Балтии на помощь в сдерживании России, которую многие справедливо обвиняют в разжигании антиправительственного мятежа на востоке Украины и подозревают в возможных попытках перенести этот опыт на другие соседние страны со значительным русскоязычным населением. Эта политическая линия не согласовывается с дипломатическими усилиями Германии и ряда других стран ЕС по возобновлению нормальных отношений с РФ, что может быть истолковано в Москве как фактическое признание легитимности ее претензий на эксклюзивную сферу влияния.

Эти трения по поводу России иллюстрируют вызовы, с которыми сталкиваются попытки сформулировать общую политику ЕС в отношении РФ. В качестве председателя ЕС, в 2015 году Латвия постарается внести свой вклад в этот процесс. Подписание Договоров об Ассоциации с Украиной, Грузией и Молдовой оставляют шансы на продолжение той стратегической линии, которая лежала в основе Восточного партнерства, однако ключевым элементом здесь станет подробный мониторинг реализации этих документов. Есть основания полагать, что ЕС будет сохранять свою излюбленную стратегию "конструктивной неопределенности", в то время как эти три пост-советские страны будут стремиться к более высокому уровню институционального взаимодействия с ЕС. При этом всем сторонам нужно быть готовыми к ответным мерам со стороны России как реакцию на подписанные Соглашения об Ассоциации.

### **Заключение**

Последние события в РБМ показывают, что не следует преувеличивать способность региональных институтов снижать уровень конфликтности, вызываемой нормативными и политическими разломами. Вполне вероятно, что институциональные формы Балтийского регионализма в ближайшие годы будут развиваться под сильным влиянием конфликта между Россией и ЕС по поводу ключевых вопросов, имеющих пан-европейское значение. В этой связи высока возможность того, что страны РБМ в этих условиях будут реализовывать скорее индивидуальные, чем регионально согласованные политические линии в отношении России.

Такая ситуация устраивает Россию, поскольку позволяет ей блокировать нежелательные формы солидарности среди своих западных соседей. Однако концептуально российская политика смотрится весьма уязвимо. Например, попытки разделить страны на "дружеские" и "недружеские" несостоятельна в силу того, что даже в тех странах, которые Россия ставила в пример другим (например, в Польше), наблюдаются сильные анти-российские реакции как ответ на роль России в событиях в Украине. Вряд ли будут убедительными попытки Москвы представить явно усилившийся критический настрой в свой адрес среди Балтийских стран их зависимостью от США: российская пропаганда едва ли найдет у соседей понимание того, что политика безопасности в РБМ отражает интересы Вашингтона, а не населения самих этих стран.

Наконец, внимательный взгляд на политические траектории стран РБМ может поставить под сомнение тезис Москвы о том, что именно расширение ЕС стало ключевым триггером нынешнего конфликта. Членство Финляндии в ЕС не привело к ухудшению отношений

между Москвой и Хельсинки - наоборот, эти отношения высоко оцениваются в РФ. Российский бизнес активно работает в трех Балтийских странах (равно как и странах Центральной Европы) и после их вступления в ЕС. В этом свете усилия России по предотвращению более тесного сближения с ЕС Молдовы, Украины и Грузии едва ли смотрятся рационально. Если бы не контр-продуктивная и конфронтационная линия российской дипломатии, опыт стран РБМ по стиранию границ и строительству Европы без разделительных линий вполне мог бы пригодиться для самой России.

---

## Elliott School of International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

**PONARS** ● NEW APPROACHES  
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND  
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. 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. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. [www.ponarseurasia.org](http://www.ponarseurasia.org)