



ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И РОССИЯ: Как мы воспринимаем друг друга

Выпуск **9**

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И РОССИЯ:

КАК МЫ ВОСПРИНИМАЕМ ДРУГ ДРУГА

И КАК ФОРМИРУЕМ ОТНОШЕНИЯ

МОСКВА 2009

Ответственный редактор Б. П. Гуселетов

Европейский союз и Россия: как мы воспринимаем друг друга и как формируем отношения. — М. : Ключ-С, 2009. — 128 с. — (Библиотека института «Справедливый мир» : вып. 9).

ISBN 978-90-5031-132-8

Книга «Европейский союз и Россия: взаимное восприятие и заинтересованность в формировании отношений», изданная голландским Институтом международных отношений Клингендель, рассматривает важнейшие для будущего Европы проблемы: энергетическая безопасность и права человека, возможности кооперации и сотрудничества, риски и противоречия во взаимоотношениях Евросоюза и России. Будет интересна специалистам в области международных отношений, политологам, социологам и журналистам.

Нидерландский Институт международных отношений Клингендель. Все права сохранены. Никакая часть этой книги не может быть воспроизведена или передана в электронной, бумажной или скопированной форме или каким либо еще образом без предшествующего письменного разрешения владельцев авторского права. Институт Клингендель, Р.О. Вох 93080, 2509 АВ Гаага, Нидерланды.

© Институт «Справедливый мир», 2009

© Оформление ИД «Ключ-С», 2009

Содержание

Введение	5
-----------------------	----------

Андре Герритс

Европейский союз и Российская Федерация: сотрудничество с «великой, но непохожей на нас державой»	7
--	----------

Марсель де Хаас

Внешнее сотрудничество в области безопасности друзья или враги?	20
--	-----------

Жак де Йонг

Энергетическая история: общие основные интересы.	46
--	-----------

Макс Бадер

Продвижение правозащитных принципов и норм: сдерживающие факторы и возможности	85
---	-----------

Андре Герритс, Макс Бадер, Марсель де Хаас и Жак де Йонг

Заключение. Определение приоритетов, формирование политики	115
---	------------

ОБ АВТОРАХ

Макс Бадер (Max Bader) — соискатель докторской степени на кафедре Восточной Европы факультета Европы Амстердамского университета.

Андре Герритс (Andre Gerrits) — получатель гранта «кафедра Жана Монне» (Jean Monnet Chair¹) на факультете Европы Амстердамского университета (кафедра Европы), старший научный сотрудник Нидерландского института международных отношений «Клингендель» в Гааге.

Марсель де Хаас (Marcel de Haas) — подполковник Королевской армии Нидерландов, старший научный сотрудник, специализируется на вопросах безопасности и разрешения конфликтов в Нидерландском институте международных отношений «Клингендель» в Гааге.

Жак де Йонг (Jacques de Jong) — старший научный сотрудник, работает в Международной энергетической программе «Клингендель», долгое время занимал руководящие посты в сфере энергетики правительства Дании.

¹ Jean Monnet Chair — грант для преподавателей, специализирующихся на преподавании курсов в сфере европейской интеграции.

Андре Герритс

ВВЕДЕНИЕ

В Европейском союзе мало стран, имеющих столь серьезные внутренние противоречия, как Россия. Евросоюз и Российская Федерация настолько отличаются по основным положениям законодательства и принципам международной политики, что их отношения почти неизбежно выглядят проблематичными. Политика Евросоюза по отношению к Российской Федерации должна основываться на трезвом понимании собственных интересов и заслуживающей доверия оценке приоритетов российской внутренней и внешней политики, с учетом долгосрочных перспектив сотрудничества и взаимодействия на основе общих интересов.

В политике долгосрочные интересы легче сформулировать, чем реализовать. Интересы Евросоюза и России в сфере безопасности и энергетики имеют большое политическое значение, но обязательно ведут к гармоничному развитию взаимоотношений. Россия и Евросоюз во многом зависят друг от друга и сотрудничают в долгосрочной перспективе. Но нынешняя политика сотрудничества скорее ведет к асимметрии отношений, что порождает беспокойство и дискомфорт, а не безопасность и гармонию. Это вытекает из принципиально различного характера России и Евросоюза в качестве субъектов мировой политики, а также их принципиально разных позиций по вопросам энергетики, безопасности и прав человека. Роберт Каган считает что «Россия и ЕС являются географическими соседями. Однако геополитически они живут в разных веках»².

Евросоюз пытается преодолеть эту пропасть. Однако если его первоначальная стратегия 1990-х годов, называемая «трансформацией посредством интеграции», была довольно успешной, то сегодня она достигла своих пределов. Евросоюз и Российская Федерация существенно изменились с того времени, когда Брюссель разработал свою

² Роберт Каган. Возвращение истории и конец мечтаниям. — Нью-Йорк: Альфред А. Кноф, 2008. С. 19.

стратегию в отношении России. Эффективная внешняя политика Евросоюза должна быть основана на согласии и принятии консенсуса как внутри него самого, так и между Евросоюзом и третьими странами, консенсуса, основанного на полном доверии. Но фактически часто наблюдается неравенство в отношениях, поскольку более сильный Евросоюз побуждает страны выполнять требования ЕС в обмен на определенные привилегии: от доступа к европейскому общему рынку или другим экономическим преимуществам до предоставления полного членства. Следовательно, для Евросоюза намного легче достичь соглашения посредством позитивной политики поддержки и сотрудничества, нежели путем негативной политики, такой как дипломатические демарши и санкции. В отношениях России и ЕС двухсторонний консенсус обусловлен существующими проблемами. Отношения между Евросоюзом и Россией испытывают влияние целого ряда обстоятельств, касающихся внутренних условий обеих сторон: растущий авторитаризм в России и разногласия в Европе, с одной стороны, энергетическая зависимость и геополитическая конкуренция в приграничных областях, — с другой. В своей политике по отношению к России Европа должна учитывать слабости России так же, как считаться с ее сильными сторонами. Ни политика сдерживания, ни политика жестких требований не представляются эффективными для развития отношений РФ—ЕС, также как традиционные объединяющие стратегии, основанные на мягких условиях.

Евросоюз должен сосредоточиться на эффективной борьбе с конфликтами и преодолении неопределенности, а не требовать консенсуса как такового. В этом и есть различия между экспансивной стратегией Евросоюза и подходом России — «нам теперь не обязательно быть лучше» («мы не обязаны всем нравиться»). Мы приводим доводы в пользу того, что стратегия России может быть менее амбициозной, менее всеобъемлющей, менее политически «институционализированной», но более продуктивной.

В этой публикации обсуждается подобный образец консенсуса и конфликта в российско-европейских отношениях. Стратегия Евросоюза по отношению к России, а также текущая позиция

Российской Федерации в отношении Европы основана в большей степени на историческом контексте, свидетельствующем как о преемственности, так и о внезапных изменениях в отношениях между Европой и Россией. Мы не стремились дать полный отчет о текущем состоянии отношений между Россией и Евросоюзом. Вместо этого авторы сосредоточились на трех вопросах, которые преобладают в этих отношениях сегодня и, вероятнее всего, будут преобладать в обозримом будущем: безопасность, энергетика и права человека. Аргументы, выдвинутые в следующих главах, будут далеко не революционными, но в них представлены некоторые нюансы, отражающие изменения политики России и Евросоюза, произошедшие за прошедшие два десятилетия.

Андре Герритс

ЕВРОСОЮЗ И РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ: СОТРУДНИЧЕСТВО С «ВЕЛИКОЙ, НО НЕПОХОЖЕЙ НА НАС ДЕРЖАВОЙ»

Предисловие

История оказала сильное влияние на отношения между Евросоюзом и Россией. Трансформация европейской стратегии в отношении России не совсем похожа на то, что Евросоюз предпочитает видеть сам и что наблюдают другие. Эти отношения фактически основываются на исторической взаимосвязи Европы с ее восточным соседом.

Исторические обобщения нуждаются в оговорках. Они могут помочь нам понять мотивы и характер российской и европейской внешней политики, но они также могут привести к ложным сравнениям и неоправданному детерминизму. Преемственность не отвергает перемены. К тому же, российско-европейские отношения резко изменились за последнее десятилетие. Приоритеты внешней

политики России изменились, как только она смогла извлечь выгоду из международного положения и благоприятной комбинации внутренних реформ и международных событий. Евросоюз пережил процесс беспрецедентного расширения, который усложнил его внешнюю политику в целом и отношения с Россией в частности. Эти изменения формируют конъюнктурные условия развития нынешних российско-европейских отношений.

Амбивалентная связь

Россия имеет длительные, многогранные и неоднозначные отношения с Европой. Россия всегда заявляла о своей истории и самобытности. Европа интересовала Россию с различных точек зрения: как идея, как модель и как геополитическая реальность³.

Идея Европы, с которой она обратилась к либеральной политической и интеллектуальной элите России, несет в себе концепцию эпохи Просвещения: представительное правление, свобода личности, религиозная терпимость и, в конечном счете, развитие капитализма и демократии. Идея Европы близка к тому, с чем Евросоюз сегодня идентифицирует свои нормы и ценности.

Тот факт, что либеральная интеллигенция в России всегда оставалась немногочисленной, исключая начало 1990-х годов, а доля элиты незначительна, должен помочь объяснить «разрыв ценностей» между Россией и Евросоюзом, к которому часто апеллируют. Европа в качестве модели имеет совершенно иное значение: европейский опыт дает пример экономической модернизации, динамизма и мощи. Однако европейская модель привлекает лишь тех россиян, которые стремятся следовать за Европой как экономическим образцом, но не политическим. Их цель — сделать Россию сильной, но не демократичной. Таким образом, в современной России европейская модель в значительной степени потеряла свою актуальность. Сегодня

³ Анжела Стент. Упорные европейцы: три столетия российской двойственности в отношении к Западу // Российская внешняя политика в XIX веке и тень прошлого / [под ред. Р. Легволда]. — Нью-Йорк: Типография Колумбийского университета, 2007. — С. 393–394.

в качестве примера для многих россиян и, конечно, большинства российской элиты выступают Соединенные Штаты. Это ослабляет европейское геополитическое влияние. Позиция нынешнего российского руководства в отношении с Европой носит несколько двусмысленный характер, особенно в стремлении выйти из-под ее контроля. Путин рассматривает идеи и модели Европы выборочно, а также неохотно принимает ее геополитическую реальность. Для ревизионистов с глобальными амбициями чрезвычайно важно, чтобы отношения с Соединенными Штатами были для России главными.

Российская внешняя политика, включая отношения России с Евросоюзом, не может рассматриваться в отрыве от беспрецедентного кризиса, который страна пережила в конце 1980-х годов. В третий раз за одно столетие, после гражданской войны 1918–1921 годов и немецкого вторжения и оккупации 1941–1944 годов, само существование российского государства было поставлено под угрозу. Российское правительство смогло обеспечить безопасность внешних границ или внутреннюю стабильность, но не смогло предотвратить резкое ухудшение международного положения России. Оно оказалось не в состоянии защитить свое собственное население от значительного экономического спада, социальной, культурной и экологической деградации. Говоря о двух приоритетах президентства Путина, уместно подчеркнуть успехи в укреплении российской государственности и в национальном возрождении, но одновременно и агрессивные ревизионистские амбиции во внешней политике.

Тот факт, что Россия как великая держава стремиться вернуть себе власть и влияние ее предшественника СССР, способствует формированию ее ревизионистской политики, автоматически предполагая изменения в международном порядке. Эти изменения неизбежно будут влиять на позицию Соединенных Штатов и Евросоюза, двух держав, получивших наибольшую геополитическую выгоду от окончания «холодной войны». Двойственное отношение России к Европе привело к неопределенности европейской позиции по отношению к России. Но протяжении всей современной истории Россия вызывала чувство страха, неуважения, а также восхище-

ния и надежды, что в значительной степени зависело от характера российского режима и международной угрозы, которую она могла представлять. Поэтому неудивительно, что взгляды эти никогда не были более противоречивыми, чем во времена «холодной войны», когда Россия была коммунистической сверхдержавой и представляла большую угрозу безопасности Европе, чем когда-либо ранее. Для большинства европейцев Россия, как правило, представляла собой некую антитезу, контрпример их собственному просвещенному обществу. Для остальных же Россия (или, скорее, российское государство, но не российское общество) представляла политический идеал, утопический мир. Смогут ли европейцы узнать самих себя в образе России, какой ее воспринимают консерваторы, философы или последователи коммунистов? После краткой передышки в беспрецедентной уверенности в себе, случившейся в начале 1990-х, когда Россия была крайне слабой, но затем восстановилась с новой силой, Россия снова представляет угрозу для Европы. В Европе существует также недопонимание российской внутренней и внешней политики. Чем сильнее и настойчивее становится Россия, тем больше Европа склонна видеть ее в качестве контримиджа своей постмодернистской самоидентичности⁴.

В ходе XIX столетия, когда формировалась европейская мощь, военный союз России со странами Европы, в конечном счете, зависел от ее ассимиляции в политико-культурное пространство европейского континента. Это произошло только благодаря глубокой конвергенции, к ней применялись те же нормы международного права, которые привыкли соблюдать в отношениях между собой другие европейские страны. Как выразился историк Мартин Малия, «собственными руками узаконивая прибыль, которую альянс ей щедро предоставил»⁵. Это связано с сохраняющейся тенденцией среди ев-

⁴ См. известный аналитический обзор Роберта Кагана и Роберта Купера: Распад наций: порядок и хаос в XXI веке: аналитический обзор Роберта Кагана и Роберта Купера. — Нью-Йорк: Издательство «Атлантик монсли», 2003.

⁵ Мартин Малия. Россия под западным взглядом: от бронзового всадника до Мавзолея Ленина. — Кембридж: Издательство «Белкнап» Гарвардского университета, 1999. С. 75.

ропейцев воспринимать существенно отличающуюся от них Россию в качестве страны-анахронизма, подлинное партнерство с которой может быть основано только на ее внутренней трансформации. Европа, возможно, никогда не была ближе к реализации этого проекта, чем в начале 1990-х годов, когда преобразование путем интеграции казалось реалистичным. Оглядываясь назад, современная российская политическая и интеллектуальная элита признает, что в то время Россия была наиболее открыта для европейских идей и моделей, а вот Евросоюз оказался непреклонен в продвижении этих идей. Иными словами, русские сегодня склонны считать стремление к европейской интеграции признаком слабости. Между тем, Россия и Евросоюз создали широкую сеть двусторонних отношений. Сегодня они находятся в более тесном политическом и экономическом контакте, чем когда-либо прежде. В Москве твердо сложилась убежденность в том, что Россия может быть в Европе, но не быть частью Европы.

Исторические модели и конъюнктурный контекст российско-европейских отношений свидетельствуют о том, что Российская Федерация и Евросоюз могут стать не просто партнерами. Собственное восприятие и образ друг друга породили различные толкования важнейших внешнеполитических принципов и целей. Это иллюстрируют два центральных понятия в отношениях РФ—ЕС, которые будут далее обсуждаться: национальный суверенитет и международная интеграция. Эти понятия концептуально связывают внутренние и внешние отношения России и Евросоюза. Они в значительной степени определяют собственное восприятие и образ друг друга, и серьезно осложняют взаимоотношения, поскольку воспринимаются как взаимоисключающие.

Интеграция и суверенитет

Контуры нынешней российской внешней политики хорошо очерчены. Россия видит себя в качестве суверенной великой державы. Внутренние и международные события значительно помогли ей вернуть уверенность в себе на международной арене. Укрепление

государственной власти в сочетании с бесспорным лидерством считается главным национальным ресурсом России, усиливает ее напористость и самостоятельность во внешней политике. Вместе с тем, Россия извлекла огромную пользу из факторов, в значительной степени от нее не зависящих. Международная система пребывала в состоянии неопределенности, она изменилась лишь в последние два десятилетия, и немного стран находились под ее воздействием больше, чем Россия. Глобальные политические и экономические сдвиги, последствия односторонних действий США, раскол в Евросоюзе и тотальный рост цен на энергоносители оказались весьма благоприятными для России в последнее время и способствовали укреплению ее уверенности в себе⁶.

Российская Федерация задала направление своей внешней политике, которая должна удовлетворять различные интересы политической и экономической элиты: от традиционных геополитических интересов до возможностей создания прибыли в глобальной экономике. Дмитрий Тренин так сформулировал эту позицию: «Практически любой человек может быть партнером и практически каждый может быть противником»⁷.

Современная российская внешняя политика имеет прочные исторические корни. Сохранение целостности страны и стабильность российских границ всегда были приоритетными задачами, но они стали особенно актуальны после развала Советского Союза. Эту обеспокоенность можно воспринимать буквально, как, например, проведение военных операций по обе стороны Кавказской границы, но можно и в метафорическом смысле, как попытки российских лидеров продолжать подрывную деятельность ради защиты страны.

⁶ С точки зрения долгосрочной перспективы модель российского развития может оказаться ошибочной (своекорыстное поведение, недостаточная экономическая диверсификация, дисбаланс в производстве и потреблении энергии и рост неравенства), но, кажется, что пока еще она не оказала влияния на самонадеянность и самоуверенность политической элиты.

⁷ Дмитрий Тренин. Окажется ли Россия права. — Вашингтон: Фонд Карнеги за международный мир, 2007. С. 76.

Согласование экономических и национальных интересов в сфере безопасности является еще одним примером исторической преемственности и важным аспектом внешней политики России. В конце концов, как было сказано: те люди, которые правят Россией, владеют ею. Кроме того, Россия интерпретирует территориальную экспансию не как расширение, а как объединение российских земель. Было бы неверным предполагать, что Российская Федерация стремится к восстановлению старой империи. Принципиальный акцент на более тесных отношениях с бывшими советскими республиками следует рассматривать как один из внешнеполитических приоритетов. Россия только в редких случаях стремится к долгосрочным международным альянсам и коалициям, в основном же она стремится к заключению «браков по расчету» из практических и прагматических соображений, особенно в периоды внутренних беспорядков и государственных реформ⁸. Нынешние российские политики стараются не отклоняться от этих традиций.

Прагматический характер российской международной политики не исключает умственного или даже идеологического вдохновения. В этой связи часто упоминается понятие «суверенной демократии». Суверенная демократия представляет собой спорную концепцию, от которой высшее российское руководство дистанцировалось, хотя и нерешительно. Но в российском политическом дискурсе она по-прежнему продолжает играть значительную роль. Суверенная демократия служит двойной цели: во-первых, она направляет и, что еще более важно, узаконивает внутреннюю и внешнюю политику. Во-вторых, это концепция, в которой суверенитет признан практически всеми, в то время как демократия может интерпретироваться по-разному⁹. В-третьих, суверенная демократия связывает внутренний порядок России с внешней политикой и ее международным стату-

⁸ Роберт Легволд. Российская внешняя политика в период формирования государства // Российская внешняя политика в XIX веке и тень прошлого / [под ред. Роберта Легволда]. — Нью-Йорк: Издательство Колумбийского университета, 2007. С. 123.

⁹ См.: Ряд статей Никиты Гарадзы (редактор). Суверенитет. — Москва: Издательство «Европа», 2006.

сом. Все это постулирует внутреннюю сферу сильного государства с динамично развивающейся экономикой, имеющей устойчивую поддержку, возвращенного на стабильном политическом и экономическом положении, необходимом для компетентной внутренней и внешней политики. Внутренняя и внешняя политики неразрывно связаны между собой: либо Россия великая держава, либо нет. Суверенитет не может не быть абсолютным и неделимым.

Принимая во внимание, что Евросоюз по существу базируется на идее и практике разделенного суверенитета, Россия стремится к сохранению традиционного, абсолютного суверенитета. Суверенная демократия не лишена международной привлекательности, она представляет собой властный государственный подход к политической и экономической модернизации, которая может служить альтернативой «западной» модели реформирования. С учетом усиления других полномочий, а также легитимации российской внутренней и внешней политики, эта концепция постепенно приобретает не присущий ей изначально аспект — стремление стать альтернативой либерально-политическому и экономическому развитию.

Как оценить нынешнее состояние отношений между Россией и Евросоюзом? Можно привести много доводов для их позитивной оценки. История российско-европейских отношений явно имела и свои позитивные стороны. Отношения между Евросоюзом и Россией стали ближе, шире и глубже, чем когда-либо прежде. Несмотря на тот факт, что Россия никогда не была главным приоритетом внешней политики ЕС и российско-европейские отношения по-прежнему остаются менее приоритетными по сравнению с другими странами¹⁰, Россия и Евросоюз создали взаимные аспекты сотрудничества, выходящие за рамки раннее достигнутого.

Отношения между Евросоюзом и Российской Федерацией можно было бы рассмотреть с точки зрения перспектив нарастания проблем. Грандиозные инициативы и долгосрочные цели, предусматривае-

¹⁰ Морис Вал. Привилегированное партнерство? Отношения ЕС–Россия в сравнительной перспективе: рабочие материалы. — Копенгаген: Датский институт международных отношений, 2006. — № 3.

мые этими отношениями, не были достигнуты: ни «стратегическое партнерство», ни зона свободной торговли, ни демократический свободный рынок в России. Россия и Евросоюз постоянно определяли свои отношения как «стратегическое партнерство». В конечном итоге это партнерство нашло свое выражение в четырех общих пространствах, сформулированных в рамках действующего Соглашения о сотрудничестве и партнерстве, заключенного на саммите в мае 2003 года в Санкт-Петербурге. Идея создания этих пространств была направлена на обеспечение возможности для России пользоваться европейской интеграцией без фактического участия в европейских политических институтах. Несмотря на все заявления о том, что Россия и Европа дорожат отношениями друг с другом, их амбиции и политика никогда не были полностью совместимы. Политические амбиции России по отношению к Евросоюзу всегда были более скромными, чем стратегия Евросоюза по отношению к России. Единственным исключением, как уже говорилось ранее, возможно, было начало 1990-х годов, когда позиция России, казалось, полностью совпадала с позицией ЕС: обе стороны разделяли парадигму интеграции через преобразования. В то время подход России, очевидно, основывался на подлинных прозападных идеях реформирования. Сегодня, однако, как полагают многие, политика России продиктована ее чрезвычайно слабым положением по отношению к Евросоюзу и Западу в целом. Европа и Россия расходятся во взглядах по широкому кругу конкретных вопросов и по некоторым основным вопросам фундаментального характера. Европейский постмодернизм и современное мировоззрение мешают признать, что отношения с Россией могут оставаться конкурентоспособными и совместными. Отношения между Евросоюзом и Россией далеки от идеальных и конкурентоспособных, и каждая проблема отражает регулярно увеличивающийся разрыв.

С начала 1990-х годов стратегия Евросоюза по отношению к России претерпела сильные изменения. Во-первых, интересы России объективно совпадали с интересами Евросоюза, либеральные преобразования в России были предпосылкой плодотворного сотрудни-

чества. Подразумевалось, что европейская стратегия поможет России социализироваться или, как минимум, адаптироваться к институтам и практикам Евросоюза. Политика России и Евросоюза может отличаться в стратегии расширения, включая отношения с соседними странами. Но в отношении к России Евросоюз по-прежнему придерживается двойных стандартов во внутренней политике и политике общих интересов — без обязательств полной интеграции (исключая Россию из наиболее символических аспектов интеграции, таких как безвизовый режим) и, конечно, без перспективы членства. Учитывая объективные ограничения в политике Евросоюза по отношению к России, успех стратегии преобразований, в конечном счете, зависит от общего понимания ее актуальности и целесообразности. И хотя Россия действительно декларировала «интеграцию в Европу» как одну из основных задач своей внешней политики, постепенно интерпретация форм и функций интеграции изменилась так, что первоначальная цель существенно устарела.

Несмотря на ранние российские интеграционные амбиции, Россия все больше воспринимает политику Евросоюза как асимметричную, иерархическую и незаконную. Или, проще говоря, как форму вмешательства, которая лишает Россию равного положения и отрицает восстановление ее суверенитета и статуса великой державы. Евросоюзу потребовалось более десяти лет для официального признания того, что Российская Федерация не просто посткоммунистическая страна. Хотя ни Россия, ни Евросоюз никогда формально не отменяли свои интеграционные задачи, Россия приняла ограничительную позицию относительно нормативных аспектов европейской политики. Интеграционный подход Евросоюза не только находится в противоречии с самоопределением национального суверенитета России и ее международного статуса, как подчеркивает Москва, но также сталкивается с крайне непрозрачными политико-экономическими интересами российской элиты. Интеграция несовместима со сложным переплетением российского бизнеса и политики. Такие политические понятия и идеи, как суверенитет, независимость и уважение, узаконивают стратегию, которая служит для защиты весьма

банальных материальных интересов. Российская стратегия имеет вполне четкие оборонительные края. Европейская интеграционная стратегия не отвечает интересам российской элиты — касается ли это вмешательства в российские внутренние дела или дела ее соседей.

Демократия и права человека

Стабильные и реализуемые на практике отношения между Евросоюзом и Российской Федерацией имеют большое значение. Хотя страны с различными внутренними режимами могут строить безопасные, стабильные отношения, укрепление демократического правления в России рассматривается как объект долгосрочных европейских интересов. Демократическая Россия не может иметь значение только сама по себе, она должна рассматриваться в качестве «внешнеполитической задачи»¹¹ с целью создания такой международной обстановки, в которой интересы Евросоюза удовлетворялись бы наилучшим образом. Демократия и стратегии в области прав человека в России сталкиваются с рядом проблем, наиболее известные из которых — это вопросы легитимности и эффективности.

Существует любопытное несоответствие между представлениями российских лидеров и большей части, если не большинства, российского населения относительно их репутации на Западе. Горбачев оставался особенно любимым на Западе даже после того, как стал объектом насмешек и отвращения со стороны большинства его соотечественников. В случае с Борисом Ельциным ситуация была противоположной, хотя контраст, возможно, не столь очевиден. Ельцин, первый демократически избранный президент, первоначально был популярен среди россиян, хотя на Западе воспринимался с недоверием. Позже репутация Ельцина на Западе поднялась и оставалась относительно высокой, несмотря на его беспорядочное и непредсказуемое поведение, в то время как уровень его одобрения внутри страны достиг предельной низкой черты прежде, чем закончился

¹¹ Арнольд Волферс. Разногласия и сотрудничество: очерк о международной политике. — Балтимор: Издательство Университета Джона Хопкинса, 1962. С. 39.

его первый президентский срок. Президент Владимир Путин демонстрировал недавний и очевидный пример почти обратных отношений между внутренними и международными рейтингами. В то время как его престиж в России достиг рекордного уровня, его рейтинг на Западе, соответственно, снизился. Эти различные тенденции вызваны частично взаимосвязанными причинами: укрепление централизованного правления, восстановление общественного порядка, более агрессивная внешняя политика.

Политическая легитимность — проблемный вопрос для недемократических режимов. Легитимность опирается на народную поддержку, которая, как правило, находит свое выражение в свободных и справедливых выборах. Учитывая отсутствие свободных выборов, как это происходит сегодня в России, «народная» поддержка оказывается делом весьма рискованным. Опросы общественного мнения представляют собой альтернативный источник информации. «Барометр новой России», который провел четырнадцать опросов с 1992 года до середины 2000-х, предлагает различные трактовки народной поддержки действующего российского режима¹². Народная поддержка посткоммунистических лидеров в России значительно колебалась: с 30% в 1992 году она упала до 26% в 1995 году, после чего рейтинги поднялись до 65% в 2004 году. Можно предположить, что на оценку поддержки режима повлияла экономическая ситуация. Однако нельзя утверждать, что россияне согласились на политические ограничительные меры правительства Путина в обмен на стабильность и рост. Россияне ценят свободу и порядок. Большинство из них имеют четкое представление о свободе, но для того чтобы иметь возможность ею пользоваться, они нуждаются в более или менее безопасной и стабильной обстановке: политической и социально-экономической. С этой точки зрения режим Путина в России рассматривается многими россиянами как более свободный, нежели режим Ельцина. В Российской Федерации, как и в других

¹² См.: Ричард Роз, Вильям Мишлер и Нейл Мунро. Российская трансформация: рост народной поддержки нового режима. — Кембридж: Издательство Кембриджского университета, 2006.

авторитарных государствах, исследования общественного мнения показывают, что большинство населения предпочитает демократию альтернативным формам правления. На протяжении 1990-х и 2000-х годов две трети респондентов отвергли диктатуру и лишь одна треть поддержала.

Тем не менее идеал демократии, который разделяет большинство россиян, не имеет существенного влияния на поддержку режима. Люди верят в демократию, но их правительство по-прежнему остается недемократическим. Этот разрыв можно объяснить по-разному: высокая степень покорности; способность быстро адаптироваться; яркая память о недавнем прошлом, в том числе о бедности и нестабильности; высокая восприимчивость к национализму; и, пожалуй, самое главное — убеждение, что демократия столь идеальна, что не подходит России.

Учитывая трудности измерения и интерпретации общественного мнения в Российской Федерации, определенные политические заключения могут быть сформулированы только с некоторой оговоркой. Фразу «разрыв между Россией и Евросоюзом» следует понимать как различия между ЕС и российским руководством, а не российским обществом. Возможность внешних субъектов оказывать влияние на внутреннюю политику в России для поощрения прав человека и демократии весьма ограничена. Некоторые средства и цели развития демократии потеряли свою практическую значимость. Не только потому, что Евросоюз своей демократической риторикой вряд ли может добиться положительного отклика от российского населения, но и потому, что организации, которые могли бы обеспечить поддержку демократии (политические партии, парламент и неправительственные организации), или бессильны, или вообще отсутствуют. Им также не хватает заинтересованности, законности и общественной поддержки.

Но это не аргумент в поддержку международной пассивности или, наоборот, уважения. Это прецедент для эффективного и сбалансированного подхода. Положение с правами человека и состояние демократии в России пока далеки от идеала. Ситуация достаточно

серьезная, чтобы привлечь внимание Евросоюза, но не означает, что эти вопросы должны стать приоритетными. Если бы страны Евросоюза объединились вокруг общей стратегии, вероятно, они смогли бы эффективнее сосредоточить внимание на определенных проблемах в сфере прав человека, на аспектах законности правления, на демократизации как таковой. Призвать российское правительство учитывать международные стандарты прав человека в интересах российских граждан, а также в интересах потенциальных инвесторов, в том числе в российский энергетический сектор¹³.

Марсель де Хаас

ВНЕШНЕЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ: ДРУЗЬЯ ИЛИ ВРАГИ?

Введение

Россия и Евросоюз сотрудничают в ряде областей, касающихся внешней безопасности.

Однако достигнутые результаты не впечатляют. Кроме того, война России с Грузией в августе 2008 года еще более осложнила сотрудничество России и Евросоюза, связанное с обеспечением безопасности. Дальнейшее сотрудничество должно базироваться в большей степени на конкретных проектах, нежели на всеобъемлющей концепции.

В этой главе рассматриваются как прошлые, так и текущие события, осложняющие внешнее сотрудничество в сфере безопасности между Евросоюзом и Российской Федерацией. Мы рассмотрим и обсудим российские документы, связанные с безопасностью, касающиеся Европы, и проанализируем российский подход к отношениям

¹³ См. также: Марк Леонард и Нику Попеску. Силовая проверка отношений Россия—ЕС: политический документ. — Лондон: Европейский совет по международным отношениям, 2008. С. 3.

с Евросоюзом в сфере безопасности. Последняя глава посвящена приоритетным направлениям российско-европейского внешнего сотрудничества в области безопасности, упомянутом в *«Соглашении об общем пространстве и внешней безопасности»*. И в заключение обсудим перспективы расширения российско-европейского сотрудничества в области безопасности.

Барьеры прошлого

Для того чтобы понять отношения в области безопасности между Россией и Евросоюзом, необходимо принять во внимание восприятие безопасности в России и Евросоюзе в прошлом. Ряд новых государств-членов ЕС, ранее входивших в Советский Союз или против собственной воли ставших участниками Варшавского договора, могут расценивать Российскую Федерацию как преемника СССР и угрозу их существованию. Это влияет на их политику в отношении России — как самостоятельную, так и в рамках Евросоюза. Кроме того, Кремль считает, что членство в западных институтах противоречит интересам России. Такие сложные отношения часто заканчиваются конфликтом, как это было в апреле 2007 года между Россией и странами Балтии при демонтаже статуи воина-освободителя; или с Польшей — в связи с экспортом польского мяса в Россию. Эти же страны сдерживали переговоры между Россией и Евросоюзом при разработке нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. В результате такой конфронтации и стремления противодействовать новым членам Евросоюза и НАТО Россия, с целью усиления своего международного положения, взяла на себя ведущую роль в Организации договора коллективной безопасности (ОДКБ) как военном альянсе и в Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) как политической, военной и экономической структуре¹⁴.

¹⁴См.: Шанхайская организация сотрудничества: к сложившемуся альянсу безопасности: документ № 3 по безопасности / [под ред. М. де Хаас]. — Гаага: Нидерландский Институт международных отношений Клингендель, 2007. — Ноябрь. URL: http://www.clingendael.nl/publications/2007/20071100_cscsp_security_paper_3.pdf

Бывшие советские центрально-азиатские республики, за исключением Туркмении, также являются членами ОДКБ и ШОС. Участие России в обеих этих организациях не способствует созданию более тесных связей между ОДКБ и ШОС, с одной стороны, и западными учреждениями, такими как НАТО и Евросоюз, с другой¹⁵. Еще более важным последствием ее активного участия в ОДКБ и ШОС является то, что Россия замещает европейские или западные структуры безопасности на Востоке. Например, Россия приостановила свое участие в соглашении об обычных вооружениях в Европе (ДОВСЕ), которое вступило в силу 12 декабря 2007 года.

Россия считает территорию бывшего Советского Союза собственной сферой влияния и не приемлет никакого западного вмешательства в этой области. Хотя Россия и обещала на стамбульском саммите Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в 1999 году вывести свои войска из Грузии и Молдовы, она сохраняет одну военную базу в Грузии и отказывается вывести свои войска из Приднестровья¹⁶. Россия до сих пор считает себя обманутой, так как Запад пренебрегал ею, считал второстепенной в 90-е годы, особенно во время военного конфликта в бывшей Югославии, и она больше не намерена терпеть такого обращения. Это во многом объясняет, почему Россия против системы американской противоракетной обороны, которая предполагает установку ракет в Польше и Республике Чехия. В этой связи Россия предупредила, что в качестве акта «возмездия» она может перенацелить свои ядерные ракеты на Европу и развернуть ракетные комплексы в Калининградской области.

Еще одна нерешенная проблема — непризнание независимости республики Косово, которая в сентябре 2008 года была признана

¹⁵ Статья 1 ОДКБ запрещает его участникам присоединяться к другим военным союзам. См.: Договор о коллективной безопасности: [сайт ОДКБ] — Ташкент, 1992. — 15 мая. URL: <http://www.dkb.gov.ru/startlindex.htm>

¹⁶ Декларация стамбульского Саммита ОБСЕ 1999 года. Сс. 50 и 252. URL: http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_en.pdf

независимой 21 страной Евросоюза¹⁷. Независимость Косово была одним из аргументов, используемых Россией при признании независимости грузинских сепаратистов в Абхазии и Южной Осетии 26 августа 2008 года, после того как Россия насильственно освободила эти регионы от последних остатков грузинской власти.

Барьеры настоящего: Южный Кавказ и присутствие ЕС

Евросоюз считает, что нерешенные в начале 2000-х годов конфликты на Южном Кавказе препятствуют дальнейшему развитию этого региона. В феврале 2001 года ЕС заявил, что намеревается играть более активную политическую роль на Южном Кавказе в предотвращении и урегулировании конфликтов. Основанием для этой политической инициативы может служить разработка общей политики безопасности и международного сотрудничества (ОПБМС), а также итоги заседания Совета Европы в Севилье в 2002 году, на котором были определены меры по урегулированию кризисов; кроме того, быстрое развитие европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), реализуемой Евросоюзом в рамках стратегии политической безопасности с декабря 2003 года, и его расширение на Восток¹⁸.

В июле 2003 года ЕС назначил специального представителя по Южному Кавказу (СПЕС). В 2004 году ЕС начал миссию ЕПБО в Грузии, базирующуюся на законности права и европейской справедливости. В июне 2004-го Грузии, Армении и Азербайджану было предложено участие в европейской политике добрососедства (ЕПД). ЕС также начал развитие экономической программы доверия в Грузии. Действия ЕС были обращены главным образом к Грузии, Арме-

¹⁷ Россия заявила, что Косовская декларация о независимости, принятая в одностороннем порядке 17 февраля 2008 года, противоречит Резолюции Совета Безопасности ООН 1244. См.: Кто признал Косово независимым государством? // РИА Новости. — 2008. — 15 мая. URL: <http://en.rian.ru/world/20080515/107452596.html>

¹⁸ В сентябре 2008 года ЕС руководил 11 операциями ЕПБО на Балканах, Ближнем Востоке, в Африке и Азии. См.: URL: http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=EN

ния и Азербайджан были проигнорированы. Также ЕС не принимал участия в прямых переговорах по так называемым «замороженным конфликтам» в Абхазии и Южной Осетии в Грузии, а также Нагорном Карабахе между Арменией и Азербайджаном. В апреле 2006-го Питер Семнеби обсудил Нагорно-Карабахский конфликт с лидерами сепаратистского региона, что свидетельствовало о намерении ЕС играть решающую роль в урегулировании конфликтов, в дополнение подобным усилиям группы ОБСЕ в Минске. В мае 2006 года Семнеби пояснил, что более активный интерес к урегулированию конфликтов не должен рассматриваться как переориентация политики ЕС в отношении Южного Кавказа, а указывает лишь на то, что Европейские вооруженные силы служат для поддержки политического урегулирования¹⁹. Однако полностью изменившаяся сцена конфликта в августе 2008 года в Грузии заставили ЕС пересмотреть свою стратегию в этом регионе.

7 августа 2008 года грузинские вооруженные силы напали на сепаратистскую область Южной Осетии. На следующий день Россия перебросила подкрепление из Северной Осетии в Южную. Сепаратисты ответили огнем, в то время как военно-воздушные силы России начали нападение на объекты в Грузии. В течение следующих дней Черноморский флот России высадил 4000 военнослужащих в Абхазии и установил морскую блокаду грузинских портов. 11 августа 2008 года российские отряды из Южной Осетии и Абхазии вторглись в Грузию. 12 августа Грузия и Россия договорились о прекращении огня на основе соглашения, разработанного президентом Франции Николя Саркози (поскольку Франция председательствовала в ЕС) и его российским коллегой Дмитрием Медведевым. Несмотря на

¹⁹ Геостратегия на Южном Кавказе: влияние силы и энергетической безопасности на государства и организации / [под ред. М. де Хааса, А. Тиболда и В. Силлессента]. — Гаага: Нидерландский Институт международных отношений Клингендель, 2006. — Ноябрь. С. 61–62. Относительно военных средств Семнеби, возможно, имел в виду военные группы и военные подразделения, которые сегодня позволяют ЕС разрешать кризисные ситуации. URL: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Battle-groups.pdf> и http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/91624.pdf

перемирие, Россия продолжила военные действия в Грузии до 22 августа 2008 года, когда она вывела свои военные силы из Грузии, но сохранила свои войска в так называемой буферной зоне к югу от Абхазии и Южной Осетии. 26 августа 2008 года Россия признала независимость Абхазии и Южной Осетии. Предполагалось, что Евросоюз должен направить по меньшей мере 200 наблюдателей в Грузию вместе с 220 другими международными наблюдателями. Однако Россия первоначально препятствовала доступу наблюдателей ЕС в эти регионы. Российские войска должны были уйти из Грузии в течение десяти дней до 1 октября 2008 года. По словам Медведева, вывод зависел от гарантий того, что Грузия не будет применять силу в сепаратистских регионах. Россия намерена сохранить 7600 военнослужащих в Южной Осетии и Абхазии на постоянных военных базах по требованию властей регионов. Международные переговоры по конфликту и будущему регионов состоялись в Женеве 15 октября 2008 года²⁰.

Во время и после конфликта в Грузии Евросоюз неоднократно и жестко критиковал Россию. 1 сентября 2008 года на внеочередном Европейском совете, состоявшемся в Брюсселе, ЕС выступил против непропорциональной реакции России и в одностороннем порядке осудил решение России о признании независимости Абхазии и Южной Осетии. ЕС принял решение о том, что до тех пор пока войска России не будут выведены на позиции, занимаемые до 7 августа 2008 года, переговоры по разработке соглашения о партнерстве должны быть отложены. Однако запланированная встреча на высшем уровне РФ—ЕС, намеченная на 14 ноября 2008 года в Ницце, была отменена. Кроме того, Европейский совет принял решение о немедленной отправке миссии по установлению фактов с целью оказания помощи в сборе информации и определении условий для увеличения обязательств ЕС по вопросам европейской безопасности и оборонной политики. ЕС также решил активизировать свои отношения с Грузией, включая меры по упрощению визового режима

²⁰ См.: URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe>; <http://www.rferl.org/section/South+Ossetia+Crisis/454.html>; и <http://en.rian.ru/trend/osset/index1.html>

и подготовительные шаги в направлении зоны свободной торговли. ЕС возьмет на себя инициативу созыва международной конференции по оказанию помощи и восстановлению Грузии, назначив с этой целью специального представителя Евросоюза²¹.

Грузинский конфликт, несомненно, повредил российско-европейским отношениям. Тем не менее обе стороны продолжают сотрудничать. Несмотря на то, что ЕС приостановил переговоры с Россией о новом Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, переговоры на высшем уровне будут продолжаться. Россия, со своей стороны, разрешила вход наблюдателей ЕС в буферные зоны, но не в регионы конфликта. Однако конфликт, вероятно, затронул долгосрочные перспективы сотрудничества, особенно в отношении надежности.

Российское видение безопасности в отношениях с Европой

Российская внешняя политика в области безопасности изложена в официальных документах. Триадой первичных документов безопасности, утвержденных в 2000 году, является: Концепция национальной безопасности, Военная доктрина и Концепция внешней политики. В июле 2008 года была опубликована новая редакция Концепции внешней политики. Помимо этих основополагающих документов, были опубликованы «Белая книга обороны» (2003) и «Обзор внешней политики» (2007).

Относительно Европы Концепция национальной безопасности (КНБ) упоминает следующее: угрозу национальной безопасности Российской Федерации в международной сфере можно видеть в попытках других государств, направленных на препятствование процессу укрепления России в качестве центра влияния в многополярном мире; препятствование в реализации ее национальных интересов; ослабление ее позиции в Европе, на Ближнем Востоке, в Закавказье, Центральной Азии и Азиатско-Тихоокеанском регионе.

²¹ Заключительное слово Президента ЕС: внеочередной Совет Европы. — Брюссель, 2008. — 1 сентября. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf

Кроме того, Россия — одна из крупнейших стран в мире, с большой историей и богатыми культурными традициями. Несмотря на сложную международную ситуацию и внутренние проблемы, она по-прежнему объективно играет важную роль в мировых процессах с учетом ее значительного экономического, научно-исследовательского, технического и военного потенциала и уникального положения на Евразийском континенте²².

Существует несколько теорий о причинах, побудивших ряд государств ЕС воспрепятствовать России в укреплении ее международной позиции. Одной из таких причин могут быть как раз сложные отношения России с некоторыми государствами-членами ЕС. Хотя Россия официально приняла участие ЕС на Южном Кавказе на основе соглашения об общих пространствах, но она решительно против иностранного вмешательства в этом регионе. Действия по размещению ПРО США, признание независимости Косово воспринимаются Россией как противостояние формированию ее международной позиции. Такие действия, проводимые отдельными членами Союза, а не всем ЕС в целом, являются пагубными для сотрудничества ЕС—Россия.

Во-вторых, принимая во внимание свое положение на Евразийском континенте, Россия требует, чтобы к ней относились как к серьезному партнеру. Военная доктрина явно не упоминает положений связанных с Европой, но они есть в Концепции внешней политики (КВП) 2000 года.

Она содержит следующие основные подходы.

Отношения с европейскими государствами являются для России традиционным внешнеполитическим приоритетом. Главной целью российской внешней политики в Европе является создание стабильной и демократической системы общеевропейской безопасности и сотрудничества. Отношения с ЕС являются ключевым вопросом.

²² Концепция национальной безопасности: январь 2000 года: [сайт на рус. языке]. URL: www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/24-1.html; [сайт на англ. языке]. URL: www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm

Отношения России с европейскими государствами остаются традиционными, но все больше воздействуют на динамику положения дел в Европе. Это — расширение ЕС, переход к единой валюте, институциональная реформа, появление совместной внешней политики, политики в области безопасности, а также в оборонной идентичности. Рассматривая эти процессы как объективный компонент европейского развития, Россия будет добиваться должного уважения своих интересов, в том числе в сфере двусторонних отношений с отдельными странами-членами ЕС.

Российская Федерация стремится развивать интенсивное, устойчивое и долгосрочное сотрудничество с Евросоюзом, не подвергая сомнению его целесообразность:

Характер отношений с ЕС определяется рамками Соглашения о партнерстве и сотрудничестве от 24 июня 1994 года, установленными Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейским сообществом и государствами-членами, с другой, для достижения максимальной эффективности. Конкретные проблемы, прежде всего проблема уважения интересов российской стороны в процессе расширения и реформирования ЕС, будут решаться на основе Стратегии развития отношений между Российской Федерацией и Евросоюзом, утвержденной в 1999 году. Европейский военно-политический аспект должен стать объектом особого внимания²³.

Принимая во внимание, что КНБ явно не упоминает Евросоюз, КВП активно подчеркивает, что отношения с ЕС имеют ключевое значение. В целом, тон КВП 2000 года в отношении Евросоюза является конструктивным и позитивным. Россия признает в ЕС одного из самых важных партнеров и в то же время ожидает должного уважения со стороны ЕС. КВП выражает заинтересованность в развитии военно-политического аспекта ЕС. Коллективная европейская оборонная сила могла бы стать интересной для России. Неучастие Соединенных Штатов открывает возможности, которые те могли бы

²³ Концепция внешней политики: июнь 2000 года: [сайт на рус. языке]. URL: www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/07-10.html; [сайт на англ. языке]. URL: www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm

блокировать, например, проведение антикризисного управления на Ближнем Востоке, где Соединенные Штаты считают себя главными. Россия может сотрудничать с ЕС, не привлекая НАТО и таким образом защищая российские стратегические интересы, поскольку Россия рассматривает продолжение расширения НАТО как угрозу своей безопасности. Однако ЕС, страны-члены НАТО и США в определенной степени понимают, что целью России является создание «раскола» между США и Европой.

В октябре 2003 года российский министр обороны Сергей Иванов обнародовал приоритетные задачи развития Вооруженных сил Российской Федерации, которые по своему содержанию должны были быть расценены как ОБК («Оборонная белая книга»).

Относительно Европы ОБК гласит: существуют определенные постоянные элементы безопасности для России. Следовательно, Европа, Ближний Восток, Юго-Западная и Центральная Азия и Азиатско-Тихоокеанский регион закономерно представляют интерес для национальной безопасности России.

Дополнение: Россия рассчитывает на то, что конструктивные политические и экономические отношения со странами Евросоюза будут развиваться дальше, исходя из потребности установления взаимовыгодных, справедливых и равных отношений. А также будет безоговорочно признана целостность Российской Федерации и ее право на борьбу с проявлениями международного терроризма²⁴.

ОБК — военный документ. В отличие от КВП, она подчеркивает угрозы, а не возможности для сотрудничества. Несмотря на то, что ОБК был опубликован спустя три года после КВП, в нем не рассматривается военное сотрудничество с Евросоюзом. ОБК упоминает важность взаимовыгодных, справедливых отношений с ЕС. В этой связи министр иностранных дел РФ Сергей Лавров обвинил Евросоюз в имперских взглядах и потребовал, чтобы ЕС воспринимал Россию как партнера, а не как объект своей внешней

²⁴ Оборонная Белая книга (октябрь 2003 года): Актуальные задачи развития Вооруженных сил Российской Федерации. URL: http://supol.narod.ru/archive/official_documents/doctrine/war_doctrine.htm

политики²⁵. Еще одной характерной особенностью ОБК является то, что она акцентируется на территориальной целостности России. Эта позиция может быть связана с сопротивлением России, направленным против критики и вмешательства в ход Чеченского конфликта, который начался осенью 1999 года. Очевидно, что Россия рассматривает сотрудничество с Евросоюзом в позитивном смысле, поскольку это соответствует правилам Москвы.

В марте 2007 года в ЕС кратко обсуждался Обзор внешней политики (ОВП) РФ. ОВП указывает, что Евросоюз — важный партнер, который должен быть принят во внимание в определении глобальной политики России. В то же самое время ОВП отмечает, что некоторые страны, которые присоединились к ЕС в 2004 году, пытаются использовать преимущества своего членства для реализации собственных политических целей в отношении России, а вопрос российско-европейских отношений в своих узконациональных интересах²⁶. Кроме того, ОВП подчеркивает важность реализации «Дорожной карты» в общих пространствах сотрудничества. Относительно «Дорожной карты» по общему пространству внешней безопасности ОВП сообщает о диалоге сотрудничества России—ЕС по различным критическим международным проблемам: мирное урегулирование на Ближнем Востоке, ядерная программа Ирана и ситуация в Ираке. Кроме того, ОВП отражает положительную позицию в диалоге между РФ и ЕС по вопросам борьбы с терроризмом. Однако при этом ряд стран ЕС принимают представителей чеченского сепаратистского движения, осуществляющих антироссийскую, в том числе террористическую, деятельность против России и ее граждан²⁷. Примечательно, что

²⁵ Российский министр иностранных дел резко критикует ЕС // Ньюслайн. — 2006. — 19 мая.

²⁶ Ранее Министр Российской Федерации при Евросоюзе обвинил восточноевропейские страны (новые члены ЕС) в «неправильном поведении». См.: Джорж Паркер. Россия утверждает, что расширение ЕС является причиной ухудшения отношений между ЕС и РФ // Файненшл Таймс. — 2006. — 22 мая.

²⁷ Обзор внешней политики Российской Федерации. — 2007. — 27 марта. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD

ОВП упоминается лишь в двух из пяти областей сотрудничества, касающихся внешней безопасности на территории общего пространства: диалог по вопросам международной безопасности и по борьбе с международным терроризмом. Это может означать, что Россия придает второстепенное значение другим трем областям политики — нераспространению оружия массового уничтожения, антикризисному управлению и гражданской обороне. Кремль выражает убежденность, что сотрудничество по вопросам международной безопасности и международного терроризма повышает его международный статус и выгодное положение.

В июле 2008 года была издана новая редакция Концепции внешней политики. Ее можно рассматривать как первый документ по вопросу безопасности нового российского президента Медведева. КВП содержит следующие позиции в отношении Европы:

Россия стремится к укреплению международно-правовой основы сотрудничества в рамках СНГ и в других региональных форумах, ставя стратегические отношения с Евросоюзом на прочную и современную правовую основу и создавая правовое пространство под эгидой Совета Европы для распространения по всей Европе. Россия намерена и далее содействовать активизации региональной стабильности в Европе путем участия в процессах по сокращению и ограничению вооруженных сил, а также по укреплению доверия в военной сфере, основываясь на принципе равной безопасности для всех сторон.

Главная цель российской внешней политики на европейском направлении:

[...] создание открытой демократической системы региональной коллективной безопасности и сотрудничества, обеспечивающей единство европейско-атлантического региона, от Ванкувера до Владивостока, препятствующей воспроизводству блоковых подходов, которые все еще сохраняются в европейской архитектуре с периода «холодной войны». Эта инициатива направлена на заключение Соглашения о европейской безопасности, разработка которого может быть начата в ходе встречи на высшем уровне.

В 2008 году в КВП России было написано, что:

[...] призывает к созданию подлинно единой Европы на основе равноправного взаимодействия России, Евросоюза и Соединенных Штатов. Это позволит укрепить позиции евро-атлантических государств в условиях глобальной конкуренции. Российская Федерация намерена укреплять свои отношения с Евросоюзом, который является ее крупным торговым, экономическим и внешнеполитическим партнером. Она будет способствовать укреплению механизмов взаимодействия, в том числе путем создания общих пространств в области экономики, внешней и внутренней безопасности, образования, науки и культуры. В интересах России договориться с ЕС о стратегическом партнерстве в долгосрочной перспективе, установлении передовых форм взаимовыгодного и равноправного сотрудничества с Евросоюзом во всех сферах, включая безвизовый режим.

И, наконец, Россия заявляет о своей заинтересованности:

[...] в укреплении Евросоюза, развитии его возможностей для согласования позиций в торгово-экономической, гуманитарной, внешнеполитической областях и сфере безопасности.

А также выражает свою готовность:

[...] взаимодействовать с Латвией, Литвой и Эстонией в духе добрососедства, на основе взаимного рассмотрения интересов. Основополагающее значение для России имеет вопрос, касающийся прав русскоязычного населения в соответствии с принципами и нормами европейского международного права, а также вопросы жизнеобеспечения Калининградской области²⁸.

КВП 2008 года дает наиболее полное представление о позиции России относительно Европы и Евросоюза. Это может рассматриваться как признак подлинного интереса России в укреплении связей с ЕС. Тем не менее политика продвижения контроля над вооружением и меры укрепления доверия противоречат политике России: в декабре 2007 года Москва приостановила договор о вооруженных силах в Европе. Восток и Запад осудили это соглашение, назвав его

²⁸ Концепция внешней политики Российской Федерации. — 2008. — 12 июля. URL: <http://www.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml>

краеугольным камнем европейской безопасности после «холодной войны». Приостановив это соглашение, Кремль не только пограл свои собственные цели, но и поколебал взаимное доверие и веру в безопасность. Объявив идею новой европейской архитектуры безопасности в ходе своего визита в Берлине в июне 2008 года, Медведев обратился к этой идее вновь в КВП. В свете конфликта России с Грузией ссылка на Балтийские государства и Калининград получила различную коннотацию. Одним из аргументов России в использовании военной силы в сепаратистских регионах Грузии является защита прав русских меньшинств. Учитывая наличие больших российских меньшинств на их территории, Эстония и Латвия справедливо считают, что находятся под угрозой нападения со стороны России. В свете тех же событий Польша стремится к достижению соглашения с Соединенными Штатами о размещении ПРО. Эти опасения были усилены некоторыми принципами внешней политики, которые президент Медведев озвучил в телевизионном интервью 31 августа 2008 года. «Защита жизни и достоинства наших граждан, где бы они ни находились, является бесспорным приоритетом для нашей страны», — заявил президент России. — «Наши внешнеполитические решения будут базироваться на этой потребности. Мы будем также защищать интересы нашего бизнес-сообщества за рубежом. Это должно быть ясно всем: мы ответим на любые агрессивные действия, совершенные против нас». Далее Медведев сказал: «Есть регионы, в которых Россия имеет привилегированные интересы. Это страны, с которыми мы разделяем особые исторические отношения, как друзья и добрые соседи. Мы будем уделять особое внимание работе в этих регионах и строить дружественные связи с этими странами, нашими ближайшими соседями»²⁹.

Несмотря на то, что защита прав российских меньшинств регулярно упоминается в документах по безопасности, Москва получила решительно негативную коннотацию как всего Евросо-

²⁹ Интервью Дмитрия Медведева российским телевизионным каналам ОРТ, РТР и НТВ. — 2008. — 31 августа. URL: http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/08/31/1850_type82916-206003.shtml

юза, так и стран Балтии в частности, особенно после грузинской войны. Если раньше КВП (2000 год) демонстрировал интерес в политико-военном аспекте, то в КВП (2008 год) такие записи не представлены. Россию нельзя убеждать объемом или качеством военных действий. Еще одной причиной может быть то, что ОДКБ и ШОС были созданы после 2000 года для военного сотрудничества не в последнюю очередь потому, что безопасность стран Центральной Азии, таких как Кыргызстан и Таджикистан, зависит от Москвы. Принимая во внимание концепцию Кремля о новой европейской структуре безопасности, Россия, возможно, заменила военное сотрудничество с Евросоюзом на сотрудничество в области безопасности.

Политика безопасности ЕС в отношении России

Фундаментальные принципы политики Евросоюза в отношении России сформулированы в принятом обеими сторонами в Санкт-Петербурге в ходе встрече на высшем уровне в мае 2003 года Соглашении партнерства и сотрудничества как четыре «общих пространства»: единое экономическое пространство, общее пространство свободы, безопасности и юстиции, пространство внешней безопасности, а также пространство науки и образования, включая культурные аспекты. На московской встрече на высшем уровне в мае 2005 года стороны договорились о создании единого пакета «Дорожных карт» для реализации четырех общих пространств. В «Дорожных картах» изложены общие цели, необходимые меры для реализации, а также определена повестка дня сотрудничества между Евросоюзом и Россией в среднесрочной перспективе. Общее пространство внешней безопасности подчеркивает общую ответственность Евросоюза и России в деле сохранения международного порядка, решимость сотрудничать в целях укрепления центральной роли ООН и повышения роли и эффективности соответствующих международных и региональных организаций, в частности ОБСЕ и Совета Европы. Продолжая сотрудничество, Евросоюз и Россия договорились укреплять диалог

по вопросам безопасности и антикризисному управлению в целях решения глобальных и региональных проблем. Они будут уделять особое внимание обеспечению международной стабильности, в том числе в регионах, прилегающих к российской границе и ЕС. Они будут сотрудничать в разрешении «замороженных» конфликтов в Приднестровье, Абхазии, Южной Осетии и Нагорном Карабахе, в соответствии с обязательствами ОБСЕ и ООН³⁰. Евросоюз будет и впредь оказывать поддержку в рамках гуманитарной помощи, экономического восстановления, укрепления доверия и усилий по борьбе с бедностью и нарушением прав человека. Кроме того, «Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности упоминает пять приоритетных областей для расширения сотрудничества ЕС—Россия: диалог сотрудничества на международной арене; по кризисному управлению, борьбе с терроризмом; по нераспространению ОМУ и разоружению; а также по защите гражданского населения³¹.

Целью диалога сотрудничества по вопросам международной безопасности является продолжение работы для создания более тесных отношений с Россией. Россия идентифицирована как главный фактор безопасности и процветания Союза. С учетом этой

³⁰ Возможно, грузинский конфликт требует серьезно осмыслить то, как осуществлять данные действия в условиях не так давно сложившейся ситуации, по крайней мере в отношении Абхазии и Южной Осетии. Прежде всего это относится к приоритетному вопросу о сохранении «диалога и взаимоотношений на международной арене» согласно положениям «Дорожной карты» об общем пространстве внешней безопасности.

³¹ Саммит Россия—ЕС в Москве: [сайт]. — 2005. — 10 мая. URL: http://ec.europa.eu/External_relations/russia/summit_05_05/index.htm; «Дорожная карта» общего пространства внешней безопасности: [сайт]. URL: http://ec.europa.eu/External_relations/russia/summit_05/finalroadmaps.pdf#es

На лондонском саммите в октябре 2005 года основное внимание было уделено практической реализации «Дорожных карт» всех четырех пространств. См.: ЕС—Россия — общие пространства: [сайт]. URL: http://ec.europa.eu/External_relations/russia/intro/index.htm#com; Евросоюз и Россия: ближайшие соседи, глобальные игроки, стратегические партнеры. — Брюссель: Европейская комиссия по внешним связям, 2007. — Октябрь. Сс. 6 и 17.

реальности Евросоюз также отмечает моральные принципы, то есть уважение общих ценностей для укрепления прогресса в направлении стратегического партнерства. Европейская стратегия безопасности гласит, что ЕС и Россия вместе с Соединенными Штатами, НАТО и другими международными партнерами добились стабильности на Балканах и покончили с угрозой серьезного конфликта. Политическая стратегия Евросоюза считает арабо-израильский конфликт на Ближнем Востоке также объектом дипломатического сотрудничества с Россией³². Кроме того, в документе упоминается дипломатическое сотрудничество с Россией в соседних регионах, в Белоруссии и по региональным конфликтам в Молдове и на Южном Кавказе, в Северокавказском регионе. С начала второго конфликта в Чечне осенью 1999 года Европейская комиссия для оказания гуманитарной помощи выделила средства, которые сделали Евросоюз крупнейшим донором в регионе. Помощь была направлена на поддержку беженцев и пострадавшего населения в Чечне, Ингушетии и Дагестане, а также оказание помощи чеченским беженцам в Грузии и Азербайджане. Учитывая улучшение гуманитарной ситуации, Евросоюз перенес акцент программы поддержки на здравоохранение, образование и экономическое развитие в целях ускорения социально-экономического восстановления³³.

Относительно сотрудничества по антикризисному управлению саммит ЕС—Россия в Брюсселе в октябре 2001 года принял Совместную декларацию по продвижению диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности. Совместная декларация заявляет, что встречи будут организованы для решения вопросов безопасности между ЕС и Россией. Кроме того, будут проходить ежемесячные совещания по политическим вопросам и вопросам безопасности (диалог «тройки») в целях подведения итогов и консультаций по предотвращению кризисов и управле-

³² Безопасная Европа в лучшем мире: стратегия Европейской безопасности. — Брюссель: Совет Европы, 2003. — 12 декабря. Сс. 14 и 8.

³³ Евросоюз и Россия. Сс. 3, 16 и 24–25.

ния ими³⁴. Увеличились варианты российского участия в военных, гражданских операциях и кризис-менеджменте, достигнут прогресс в обеспечении европейской безопасности и оборонной политике (ЕПБО). В 2002 году в Севилье Евросоюз определил механизмы кризисного управления. Областями, в которых могли бы сотрудничать ЕС и Россия, являются:

1. Укрепление мер для обмена информацией и первичными оценками для предупреждения обострения ситуации с привлечением наиболее широкого диапазона источников;

2. Разработка общей оценки террористической угрозы против государств-членов или сил развернутых в рамках ЕПБО вне Союза по урегулированию кризисов, включая угрозу террористов применить оружия массового уничтожения;

3. Определение военного потенциала, необходимого для защиты сил, развернутых в Евросоюзе под руководством кризис-менеджмента против террористических нападений;

4. Исследование возможностей военного и гражданского потенциала для защиты гражданского населения от последствий террористических нападений³⁵.

Для развития политического диалога в области кризисного управления Европейский комитет безопасности и Военный комитет провел заседание с российской стороной. Однако положительных результатов российско-европейского сотрудничества в области безопасности стратегических воздушных перевозок, совместных миротворческих опера-

³⁴ «Тройка» представляет решения ЕС по внешней политике, принятые в рамках общей внешней политики и политики безопасности. В рамках «тройки» встречаются: министры иностранных дел стран-членов руководящего органа Совета Европы; генеральный секретарь/верховный представитель ЕС по внешней политике и безопасности; европейский комиссар по международным отношениям и европейской политике добрососедства. См.: URL: http://europa.eu/scadplus/glossary/troika_en.htm

³⁵ См.: Саммит ЕС–Россия. — Брюссель, 2001. — 3 октября. URL: http://ec.europa.eu/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm; Заключительное слово Президента ЕС на севильском Совете Европы. — 2002. — 21–22 июля. Сс. 4, 31–34. URL: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf

ций и тактической противоракетной обороны по-прежнему немного. То же самое относится и к более конкретным делам, таким как вклад России в миссию ЕС в Македонии и участие в кризисном управлении ЕС—НАТО. В этой связи знаменательно, что в тот день, когда Совет Европы осудил Россию за признание независимости двух грузинских сепаратистских регионов, президент Медведев подписал указ о развертывании российского военного контингента для поддержки миссии ЕС в Чаде и Центрально-Африканской Республике³⁶. Причиной ограниченных успехов ЕС является отсутствие военного потенциала и нежелание разделять командование миссией с Россией. С российской стороны расширение сотрудничества в области кризисного управления объясняется нежеланием военного руководства сотрудничать с Евросоюзом, недостаточной готовностью вооруженных сил и негативным отношением к действиям по поддержанию мира в целом³⁷.

Что касается борьбы с международным терроризмом, сотрудничество ЕС и России проходит в рамках международных форумов, таких как ООН, ОБСЕ и Совет Европы. В ноябре 2002 года Россия и Евросоюз приняли совместную декларацию по борьбе с терроризмом, в том числе об обмене информацией о террористических сетях и укреплении общих усилий по прекращению финансирования терроризма, включая замораживание средств³⁸. Тем не менее на практике сотрудничество не состоялось, очевидно, из-за абстрактного характера совместной декларации и российских сомнений в способности ЕС эффективно бороться с угрозами международного терроризма.

Политика ЕС нацелена на нераспространение ядерного оружия, оружия массового уничтожения (ОМУ) и средств его доставки,

³⁶ Дмитрий Медведев подписал указ о направлении российских Вооруженных сил для принятия участия в миссии ЕС по поддержке присутствия сил ООН в Республике Чад и в Центрально-Африканской Республике. — 2008. — 1 сентября. URL: <http://www.kremlin.ru/eng/text/news/2008/09/206045.shtml>

³⁷ Андрю Монагхан. Перспективы отношений России с ЕС в сфере безопасности. — Шривенхэм: Исследовательский центр Академии обороны Великобритании, 2005. — Август. С. 2–5.

³⁸ Совместное заявление о борьбе с терроризмом. URL: http://ec.europa.eu/External_relations/russia/summit_11_02/js_terr.htm

усиление режимов экспортного контроля и разоружения. Европейская стратегия безопасности определяет распространение ОМУ как ключевую угрозу безопасности Евросоюза. В рамках реализации Европейской стратегии безопасности Европейский совет принял стратегию по борьбе с распространением ОМУ. Евросоюз и Россия добиваются повышения эффективности соответствующих международных документов, таких как Режим контроля ракетных технологий (РКРТ) и Австралийская группа по контролю биологического и химического оружия. Кроме того, Евросоюз поддерживает Международный научно-технический центр в Москве, который призван облегчить передислокацию экспертов по оружию на проекты мирного характера. Евросоюз также вносит свой вклад в Глобальное партнерство G8 против распространения ОМУ, в котором он обязался сотрудничать в области нераспространения ядерного оружия и борьбы с терроризмом³⁹. Несмотря на большое количество инициатив, быстрому распространению сотрудничества препятствует отсутствие веры России в потенциал ЕС. Соединенные Штаты больше подходят в качестве партнера для Евросоюза. Кроме того, ЕС и Россия имеют различные приоритеты. Россия в первую очередь ищет поддержку для уничтожения атомных подводных лодок и запасов плутония, в то время как Евросоюз обеспокоен безопасным хранением высокообогащенного урана и выполнением положений Конвенции по химическому оружию, что относится к борьбе с терроризмом.

Пятая приоритетная область сотрудничества между Россией и Евросоюзом — гражданская оборона и чрезвычайные ситуации. В этой

³⁹ Стратегия ЕС против распространения оружия массового уничтожения. URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/38/52/cdd7374c.pdf>. Россия и большинство стран-членов ЕС принимают участие в РКРТ на двустороннем уровне, таким образом, ЕС не является монополистом при принятии решений. URL: <http://www.mtcr.info/english/partners.html>. Отдельные страны ЕС, наряду с Еврокомиссией, сотрудничают с Австралийской группой, но Россия не принимает активного участия в национальном экспортном контроле этой организации. URL: <http://www.armscontrol.org/factsheets/australiagroup.asp>. Глобальное партнерство против распространения оружия массового уничтожения для G8. URL: <http://www.sgpproject.org/about.html>

сфере обе стороны имеют конкретные обязательства по реагированию на стихийные бедствия и чрезвычайные ситуации. В 2002 году Россия предложила создать европейский центр по борьбе с чрезвычайными ситуациями. Россия предлагает объединять этот центр в ЕПБО и совместно укреплять технологию управления. Принципиальными угрозами считаются лесные пожары, наводнения, извержения вулканов, а также взрывы и пожары на опасных промышленных, транспортных, энергетических и военных объектах. Кроме того, Москва предложила сформировать специальное авиационное объединение вертолетов и транспортных самолетов и создать мобильные лаборатории обнаружения⁴⁰. В совместной декларации об укреплении диалога сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Риме (6 ноября 2003 года) обе стороны договорились о налаживании сотрудничества в сфере гражданской защиты. В мае 2004 года Европейская комиссия и Россия подписали административное соглашение на этот счет. Эта договоренность между Европейской комиссией, ответственной за защиту гражданского населения, Генеральным управлением по вопросам окружающей среды и российским Министерством по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и стихийным бедствиям (МЧС) предусматривает сотрудничество между европейским центром информации и мониторинга и оперативным центром МЧС. Договоренность включает положение о том, что оперативный персонал каждой стороны будет проводить одну неделю в год в оперативном центре другой стороны для получения практического опыта, а также посещать специальные курсы. Практическое сотрудничество осуществляется на основе постоянного обмена информацией между персоналом⁴¹.

⁴⁰ Андрю Монагхан. Перспективы России в сфере отношений по безопасности с ЕС. С. 12.

⁴¹ Совместная декларация между ЕС и РФ по укреплению диалога и развитию отношений в области политических вопросов и вопросов безопасности: приложение IV. — Италия, Рим, 2003. — 6 ноября. URL: <http://www.ln.mid.ru/nsdos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/fead0a783d15f4ac43256de1003aa1e1?>; европейская гражданская защита, сотрудничество с российским комитетом по чрезвычайным ситуациям. URL: http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cp11_en.htm#3count; <http://www.mchs.gov.ru/en/> См. также: ЕС и Россия. С. 16–17.

Возможности для расширения российско-европейского сотрудничества в области внешней безопасности

Сотрудничество РФ—ЕС в сфере внешней безопасности — вопрос сложный. Несмотря на вышеупомянутые довольно абстрактные концепции и планы, на практике сотрудничество было ограниченным и проблематичным, прежде всего из-за разных подходов к проблемам безопасности. В значительной степени это может быть связано с различными ценностями Евросоюза и России и амбициозными планами Евросоюза по сближению России с Европой в вопросах демократизации, прав человека и законности правления. С другой стороны, Россия одобряет сотрудничество в сфере безопасности без этих дополнительных препятствий. Еще одна причина отсутствия практических результатов сотрудничества в области внешней безопасности заключается в том, что в случае совместных военных действий Евросоюз хочет осуществлять полное командование, рассматривая Россию или любую другую сторону как младшего партнера. Третьей причиной может быть расширение деятельности Евросоюза в отношении «замороженных конфликтов». Москва хоть и признает эту роль ЕС, но в реальности часто выступает против его присутствия в «своих регионах»⁴². Принципы внешней политики России четко обозначены в заявлении президента Медведева.

«Есть регионы, в которых Россия имеет привилегированные интересы. Эти регионы являются домом для стран, с которыми мы разделяем особые исторические отношения и связаны вместе, как друзья и добрые соседи. Мы будем уделять особое внимание нашей работе в этих регионах и создавать дружественные отношения с этими странами, нашими близкими соседями»⁴³.

Четвертой причиной отсутствия достижения полного сотрудничества является стремление России вернуть себе статус великой

⁴² Кремль напоминает ЕС о «замороженных конфликтах» // Информационная лента RFE/RL. — 2007. — 7 февраля.

⁴³ Интервью Дмитрия Медведева российским телевизионным каналам ОРТ, РТР и НТВ. — 2008. — 31 августа. URL: http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/08/31/1850_type82916-206003.shtml

державы за счет укрепления международного положения. Российское «ближнее зарубежье», в котором проживают большие российские диаспоры, является приоритетным направлением в этой области. Россия часто использует политику силы по отношению к ее географическим соседям: отключая энергию или другие ресурсы или применяя военную силу против Грузии в августе 2008 года. Последний и самый вопиющий пример встретил ожесточенную критику со стороны западных стран и учреждений⁴⁴.

Несмотря на эти трудности, сотрудничество ЕС и России в области внешней безопасности представляется возможным. Прогресс может быть достигнут посредством практических проектов малого масштаба. Сотрудничество должно осуществляться в интересах обеих сторон, на взаимовыгодных условиях. Следует отнестись серьезно к чувствам обеих сторон. Принимая во внимание эти условия, сотрудничество ЕС и России по обеспечению внешней безопасности представляется возможным.

Сегодня существует больше вариантов укрепления диалога и сотрудничества на международной арене и урегулирования кризисов в Молдавии и на Южном Кавказе, чем до начала российско-грузинского конфликта. По сравнению с другими западными государствами и организациями, такими как Соединенные Штаты и НАТО, Евросоюз имеет два основных преимущества. Во-первых, ЕС находится в гораздо лучшем положении для партнерства. Его нельзя обвинять в поисках военного влияния или тесной связи с США. Во-вторых, ЕС обладает широким диапазоном инструментов для урегулирования кризисов. Кроме военных действий в рамках

⁴⁴ Шведский исследователь идентифицировал 55 примеров опасного отключения энергии в период между 1991 и 2007 гг. См.: Роберт Ларсон. Северный поток: безопасность Швеции и Балтийского моря. — Стокгольм: Шведское исследовательское Агентство по самообороне, 2007. — Март. С. 80–82. URL: <http://www.foi.se/upload/english/reports/foir2251.pdf>; Ирис Кемп и Хана Смит. Десятилетие партнерства и взаимоотношений ЕС–Россия: конференция Центра прикладных политических исследований. — Хельсинки, 2006. — 28–29 апреля. Сс. 4 и 6; ЕС резко критикует Россию в связи с блокадой Грузии // Информационная лента RFE/RL, 2006. — 18 октября.

ЕПБО, ЕС имеет социальные, экономические, финансовые, юридические и другие возможности. Объем инструментов ЕС позволяет осуществлять комплексный подход к решению проблем в Молдове и на Южном Кавказе. После признания Россией независимости грузинских сепаратистских регионов в августе 2008 года становится вполне очевидным, что российское руководство не будет выводить войска из этих областей или принимать замену своих миротворческих сил другими организациями. Россия официально осуществляет руководство операциями на территории СНГ. Евросоюз мог бы развернуть военную миссию ESDP в Грузии и в других сепаратистских районах не как замену, а как дополнение к российским военным силам. Кроме того, миссии ЕПБО могут быть развернуты в Молдове и Нагорном Карабахе. Эти миссии должны рассматриваться как часть всеобъемлющей операции ЕС по обеспечению стабильности и восстановления. Такой подход позволил бы противостоять существующим незаконным экономическим структурам, содействовал бы политической стабильности в этих регионах⁴⁵. Однако в настоящее время Россия отклоняет возможность подобных миссий. Альтернативными путями достижения этой цели могут быть международное давление или развертывание этих миссий без согласия России. Несмотря на ограничения, такой подход к «замороженным конфликтам» был бы более плодотворным, нежели продление нынешней бездеятельности.

Сотрудничество в сфере борьбы с терроризмом будет оставаться политически чувствительным и сложным из-за расхождения ответов на вопрос «о терроризме». Москва принимала делегацию «Хамас», который в Евросоюзе считают террористической организацией, в то же время ЕС не согласен с Россией в том, что все чеченские группы сопротивления — террористы. Также известно, что Россия поставляет оружие в Сирию и Иран, которые предположительно поддерживают террористические группы. Ясно, что отсутствие доверия не способствует обмену информацией о террористических сетях.

⁴⁵ Де Хаас, Тибольд и Силлессент. Геостратегия на Южном Кавказе. С. 69–70.

Сотрудничеству в этой области могут способствовать такие совместные действия, как обмен информацией в отношении Аль-Каиды, которую обе стороны считают террористической организацией. Кроме того, Россия и Евросоюз могут продолжить совместную работу на международных форумах по выработке совместных соглашений по борьбе с терроризмом.

В области политики нераспространения ядерного оружия и разоружения Евросоюз должен сосредоточиться на убеждении России, что ЕС может стать важным партнером во всем. Россия серьезно сомневается относительно способностей ЕС в этом отношении. Единственный способ достичь этого — признать приоритеты России в области уничтожения ядерных подводных лодок и запасов плутония. Возможно, впоследствии Россия будет в большей степени готова согласиться на меры, предложенные ЕС.

Приоритетные области гражданской защиты, — возможно, самый многообещающий инструмент сотрудничества РФ—ЕС во внешней безопасности, поскольку эта тема наименее политически чувствительна из пяти. Совместная борьба с лесными пожарами, наводнениями, извержениями вулканов, взрывами и пожарами на опасных промышленных, транспортных, энергетических и военных объектах является взаимовыгодной. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в задачу которого входят поисково-спасательные, противопожарные и гуманитарные операции, предоставляет множество вариантов для сотрудничества с Евросоюзом. Одним из практических вариантов мог бы стать Афганистан, где Евросоюз проводит активную полицейскую миссию, а эксперты МЧС России работали над разминированием⁴⁶. Объединив свои усилия по защите гражданского населения, Евросоюз и Россия могли бы содействовать восстановлению Афганистана и других стран и регионов.

⁴⁶Для получения информации о полицейской миссии Евросоюза в Афганистане см.: URL: <http://www.consilium.europa.eu/cms3jo/showPage.asp?id=1268&lang=EN>; для получения информации о EMERCOM см.: EMERCOM России: Прошлое, настоящее и будущее. URL: <http://www.mchs.gov.ru/en/>

Заключение и перспектива

Сотрудничество РФ—ЕС по внешней безопасности не является подавляющим. ЕПБО еще относительно молода, но находится в стадии наращивания. Государства-члены ЕС часто отклоняются от принятого курса. Франция и в меньшей степени Германия стремятся к более независимой ЕПБО, отдельной от США, в то время как Великобритания, Нидерланды, Польша и страны Балтии хотят следовать трансатлантическим маршрутом.

Еще одной причиной неполного сотрудничества является отсутствие точно расставленных приоритетов и настойчивости со стороны Евросоюза. Кроме того, на перспективах сотрудничества РФ—ЕС по внешней безопасности отрицательно сказался российско-грузинский конфликт, хотя обе стороны были достаточно открыты. Из положительных признаков можно отметить тот факт, что Россия решила участвовать в другой миссии ЕПБО. Особенно на территории бывшего Советского Союза, которая заявлена Россией в качестве сферы своего влияния. Евросоюз должен более тщательно определить свои интересы и, следовательно, цели и формы участия.

Последствия грузинской войны не являются исключительно негативными. Отношения между Россией и НАТО ухудшились. Грузинский конфликт был частично связан с потенциальным членством Грузии и Украины в НАТО, как обсуждалось на саммите альянса в апреле 2008 года. Кроме того, в результате конфликта НАТО приостановило сотрудничество с Россией. Евросоюз находится в более выгодном положении, нежели НАТО, для решения конфликта на Южном Кавказе. В настоящее время сильные позиции России оставляет мало места для влияния США и НАТО в этом регионе. Поскольку большинство членов НАТО связано с Евросоюзом, ЕС имеет возможность расширения конструктивного развития этого региона. ЕС может стать инструментом западной политики в области безопасности на Южном Кавказе. Чтобы избежать дальнейшей политической конфронтации, Евросоюз и Россия должны

сконцентрироваться на совместных проектах, не являющихся политически чувствительными. В этом отношении нераспространение ядерного оружия, разоружение, например уничтожение устаревшего ядерного оружия и гражданская оборона, выдвигаются на первый план как самые плодотворные области сотрудничества. Если сотрудничество в этих относительно деполитизированных областях пойдет успешно, можно будет вернуться к решению более сложных вопросов в отношении сотрудничества РФ—ЕС по внешней безопасности.

Жак де Йонг

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ: ОБЩИЕ ОСНОВНЫЕ ИНТЕРЕСЫ

Введение

Когда мы говорим об отношениях между Россией и ЕС, будь то политические, экономические или культурные связи, в любом разговоре рано или поздно поднимается энергетический вопрос.

Российская Федерация является самым крупным торговым партнером Евросоюза как для экспорта, так и для импорта. Доля российского импорта в 27 государствах-членах Евросоюза составляет 10%, а экспорта — 6%. Основную долю импорта составляют энергоресурсы — 25% всего импорта Евросоюза, две трети доли этого импорта принадлежит России⁴⁷. Именно энергоресурсы порождают растущую взаимозависимость между двумя сторонами. Около 50% импорта газа и 30% импорта нефти поступают в Евросоюз из

⁴⁷ Показатели Евростата за 2006 и 2008 годы: общая доля импорта ЕС-27 — 1.360 миллиардов евро (из них доля России — 140 миллионов Евро); общая доля экспорта 1.165 миллиардов евро (из них доля России — 72 миллиона); общий объем импорта энергоресурсов равен 340 миллионам евро (25% от объема всего импорта), от России — 94 миллиона евро (две трети всего импорта России).

России, в свою очередь 50% от общего числа экспортируемых из России энергоресурсов экспортируются в Евросоюз. В будущем эти показатели станут только увеличиваться, причем как финансовые показатели, так и физические объемы продаж. Энергетический вопрос одними только продажами не ограничивается, он очень тесно переплетается с вопросами политическими. Политические взаимоотношения и амбиции оказывают очень сильное влияние на энергетическую политику.

В этой главе мы рассмотрим и обсудим некоторые составляющие взаимоотношений в области энергетики между Россией и ЕС. Мы начнем с рассмотрения мировых взаимоотношений в области энергетики, после чего более подробно рассмотрим взаимоотношения России и ЕС в этой области. Далее мы перейдем к рассмотрению того, как повлияло расширение Евросоюза до ЕС-27 на зависимость от поставок российских энергоресурсов. Дальнейшие тенденции взаимодействия подразумевают обеспечение безопасности поставок, так же как и усовершенствования оборудования. Кроме того, мы поговорим об энергетической политике и перспективах энергодialogа.

Мировые тенденции в сфере энергетики и российско-европейское сотрудничество

Залогом стабильного экономического роста Евросоюза является обеспечение его энергетических потребностей. Даже в условиях повышения эффективности от использования энергоресурсов и снижения энергозатрат потребности Евросоюза в поставках энергоресурсов по прогнозам будут только увеличиваться.

Европейские исследования показали, что основные потребности в энергоресурсах вырастут с 1800 МТНЭ (миллион тонн нефтяного эквивалента) в 2005 году до 2000 МТНЭ к 2030 году⁴⁸.

⁴⁸ Европейское сообщество, Европейская энергетика и транспорт: тенденции развития до 2030. — Люксембург: Официальные публикации Европейских сообществ, 2006. URL: http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/trends_2030_update2005/energy_transport/trends_2030_update_2005_en.pdf

Нефть и газ будут представлять основную составляющую энергоресурсов (60%), не прекратится также и использование угля (около 15%), а уран и возобновляемые источники энергии будут использоваться в равных долях (25%). В следующие 25 лет зависимость Евросоюза от импорта энергоресурсов значительно возрастет, в особенности от импорта нефти и газа. К 2030 году зависимость от импорта энергоресурсов увеличится от сегодняшних 55% как минимум до 65%, а в дальнейшем эта цифра увеличится до 90%.

Как следует из «Всемирного энергетического обзора» Агентства по энергетике, изменения произойдут во всей картине мировых энергопоставок⁴⁹.

Сегодняшний мир развивается с такой интенсивностью, что энергозатраты растут ежедневно и к 2030 вырастут на 55%. Горючие полезные ископаемые покрывают до 80% мировых энергозатрат. На сегодняшний день нефть остается единственным широко распространенным энергетическим ресурсом, доля которого, если и снизится с нынешних 35%, то не менее, чем до 30%. Потребление угля вырастет с 20 до 28%, а потребление газа увеличится на 1% с 21 до 22%. Примерно половина энергоресурсов затрачивается на производство электроэнергии, в то время как транспортный сектор потребляет около одной пятой. Использование электроэнергии также увеличится повсеместно, а вместе с ней и потребление энергоресурсов на производство электричества вырастет с 17 до 22%. Во всем мире основные энергоресурсы направлены на производство электричества, а топливо, изготавливаемое из нефти, преимущественно используется в транспортной промышленности.

Рост потребления энергоресурсов приведет к необходимости увеличения импорта горючих полезных ископаемых во многие регионы мира.

Увеличение использования энергоресурсов окажет огромное влияние на крупнейшие регионы мира, входящие в Организацию экономического сотрудничества и развития, а также на развива-

⁴⁹ Международное агентство по энергетике // Мировой энергетический обзор. — Париж: OECD/IEA, 2005, 2006 и 2007.

ющиеся страны, в частности на Индию и Китай. К 2030 году доля прибыли, получаемая Всемирной организацией экономического развития и торговли, сократится с 50 до 40%. На сегодняшний день доля потребления энергоресурсов развивающимися странами, во главе с Индией и Китаем, составляет 40%, эта цифра увеличится вдвое к 2030 году.

Рост потребления энергоресурсов в основном обеспечивает развивающимися странами, на них приходится примерно 75% потребления, из них доля Индии и Китая составляет 45%. К 2010 году Китай опередит США по энергопотреблению и станет самым крупным мировым потребителем энергоресурсов. Развитие энергетических секторов Индии и Китая приведет к тому, что к 2030 году Китай станет чистым импортером угля, доля импорта угля в Китай составит 7%. Индия столкнется с потребностью увеличения импорта угля, к 2030 году зависимость от импорта вырастет с 12 до 30%. Примерно таким же образом обстоят дела в области нефти и газа. По прогнозам к 2025 году Индия выйдет на третье место после Китая и США по импорту нефти и газа. Зависимость Китая и Индии от импорта нефти вырастет до 80–90%.

Рост потребления горючих полезных ископаемых вызывает обеспокоенность со стороны политиков и общественности по поводу запаса энергоресурсов. Мнение мирового экспертного сообщества сошлось на том, что если поддерживать расход нефти на уровне 1200 миллионов барелей, то сегодняшнего уровня производства мировых запасов нефти хватит еще примерно на 40 лет⁵⁰.

При поддержании добычи газа на уровне 185 триллионов кубических метров его запаса хватит на 60 лет при поддержании сегодняшнего уровня потребления.

В ближайшем будущем появится острая необходимость искать новые месторождения нефти и газа, а также разрабатывать соответствующую, более усовершенствованную технологическую базу для добычи этих природных ресурсов.

⁵⁰ См.: Расчеты компании «BP» за последний год: [сайт]. URL: <http://www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6848&contentId=7033471>

Только природные запасы угля остаются в изобилии, потребление этого ресурса можно увеличить до одного триллиона тонн, в то время как в настоящее время ежегодно потребляется лишь 1900 миллионов тонн в год.

Месторождения нефти и газа сосредоточены по территориальному признаку; нефтяные месторождения преимущественно сосредоточены в регионах Ближнего Востока и Северной Африки, где находится около 60% мировых запасов нефти, а 75% мировых запасов газа сосредоточены на территории России и стран Ближнего Востока и Северной Африки. Поскольку основные мировые запасы энергоресурсов сконцентрированы в нескольких странах, национальные государственные компании по добыче нефти и газа контролируют примерно 90% всех мировых запасов. В этой связи на первый план выходит вопрос доступа к энергоресурсам и необходимость добывать их в том объеме, которого требует рынок.

Межрегиональная торговля энергоресурсами, в частности торговля нефтью и газом, будет расти. Ближний Восток, Африка, Россия и ряд стран, чья экономика находится в переходном состоянии, будут выступать поставщиками, а все остальные регионы чистыми импортерами энергоресурсов. Политическая нестабильность и регулярные вспышки вооруженных конфликтов, перманентная угроза безопасности в регионах Ближнего Востока и Северной Африки ставят под угрозу добычу в них горючих полезных ископаемых. Геополитические особенности стран-поставщиков будут оказывать значительное влияние на обеспечение безопасности энергопоставок. Уже сегодня, сотрудничая с национальными энергетическими компаниями Китая, Индии, Японии или Кореи, страны-импортеры пытаются обеспечить стабильность и безопасность своих энергопоставок. Ко всему прочему, прямое и косвенное воздействие на эти вопросы со стороны Вашингтона, Парижа, Берлина и Рима становится все более и более явным. Страны, обеспечивающие добычу и переработку сырья, все более и более пристально стали сосредотачиваться на потоках энергоресурсов. В скором времени мировая торговля энергоресурсами отпревалирующая на сегодняшний день принципов многосторонней,

рыночно ориентированной торговли превратится в рассредоточенную систему региональных и национальных интересов, в которых основную роль будут играть принципы билатерализма и регионализма. Эти потенциальные перемены, естественно, повлияют на взаимоотношения России и ЕС в области энергетики. Евросоюз, являясь самой крупной мировой экономикой, должен принять самое непосредственное участие в этом процессе, определив свою стратегию и позицию относительно данного вопроса.

Политико-экономическая система России находится в состоянии становления⁵¹. Такие понятия, как «управляемая демократия» и «бюрократический капитализм», являются показателями переходного процесса. Российская экономика прошла через этап ускоренного развития. Российское государство вернуло себе контроль над природными ресурсами и готово использовать их для дальнейшего восстановления экономики страны. Западные компании увидели перспективу закупки энергоресурсов на крайне выгодных для себя условиях.

Высокие темпы экономического развития России и укрепление валюты были вызваны структурой рынка, сложившейся в 1990-е годы, а также ростом цен на экспорт энергоресурсов. В период президентства Владимира Путина Россия вновь обрела контроль над внутренней и внешней политикой, над основными стратегическими ресурсами. Несмотря на то, что в жертву были принесены многие демократические ценности и достижения, россияне, кажется, отдают предпочтение сильному государству, способному защитить свои интересы как на внутривнутриполитической арене, так и за рубежом. Газ и нефть стали основой восстановления российской экономики, именно они являются основным ресурсом, благодаря которому Россия вновь обрела чувство собственного достоинства. Правительство Российской Федерации имеет полный контроль над энергетиче-

⁵¹ См.: Международная энергетическая программа Клингенделя (МЭПК). Энергетика как обязательство: Взаимоотношения между Россией и ЕС: взгляд Дании. — Гаага: МЭПК, 2007. — Август. URL: http://www.clingendael.nl/publicationsI2007/20071000_ciep_energy_handke.pdf

ским сектором, а также регулярно использует энергопоставки как инструмент при ведении внешней политики. Некоторые действия, предпринятые Россией в этом направлении, были крайне негативно восприняты и широко обсуждались на Западе⁵².

Цены на энергоресурсы, в особенности цены на газ, установленные между Россией и странами СНГ, являются частью политической и экономической стратегии Кремля. В отношениях с Евросоюзом Газпром лоббирует и продвигает прежде всего свои экономические интересы, как и любая другая крупная энергетическая корпорация такого уровня и масштаба, во многом он прежде всего полагается на государственную поддержку, которая регулярно осуществляется таким компаниям. Администрация Медведева — Путина будет вынуждена разработать долгосрочную энергетическую стратегию, хотя по данным Минэкономразвития, объем добычи газа планируется увеличить уже сегодня с 650 миллиардов кубических метров до 750 миллиардов кубических метров к 2015 году и до 880 миллиардов кубических метров к 2030⁵³. К 2020—2030 годам доля экспорта увеличится с 30 до 35%. 15% всего экспорта будет поставляться на Восток (где ведущим экспортером будет Сахалин), основной же объем экспорта энергоресурсов будет поставляться на Запад.

Разработка новых стратегий даст лучшее представление о том, как будет развиваться энергетическое благосостояние Российской Федерации, а также даст возможность оценить баланс энергоресурсов страны, выявить эффективность и значимость таких энергетических ресурсов, как уголь, газ и уран в электроэнергетическом секторе и оценить возможность привлечения иностранных инвестиций для расширения и модернизации энергетического сектора.

Стоит отметить необходимость использования возобновляемых энергетических систем, но не следует ожидать к ним такого же по-

⁵² Конфликт между Украиной и Россией в 2006 году.

⁵³ См.: Ежедневное обозрение по европейскому газу (European Gas Daily) от 7 августа 2008 года. Там значатся еще более оптимистические ожидания Минэкономразвития РФ: 990 миллиардов кубических метров к 2020 году и 950 миллиардов кубических метров к 2030 году.

литического внимания, как к природным энергоресурсам. Более пристально стоит рассмотреть российскую стратегию экспорта энергоресурсов; проводимые разведывательные работы по добыче газа и нефти; инфраструктуру страны в этой области и зависимость российских национальных интересов от ее «энергетических гигантов». ЕС не ожидает глобальных изменений энергетической политики со стороны России, но зрелые взаимовыгодные отношения должны основываться на прозрачности в вопросах потребностей и обеспечения безопасности энергопоставок. Доступ к ресурсам и доступ к рынкам сбыта взаимозависимы и должны обеспечиваться постоянно. Говоря о потребностях Евросоюза, нужно принимать во внимание широкий спектр перспектив, интересов и подходов, существующих в ЕС-27.

Газ в Евросоюзе

По сравнению с ЕС-15, после присоединения 12 государств-членов картина обеспечения энергоресурсами существенно изменилась⁵⁴. Необходимо учитывать, что из 12 новых стран-членов ЕС 8 стран находились в сфере прямого влияния СССР, 5 из них находятся в Центральной и Восточной Европе⁵⁵, а 3 страны — в прошлом бывшие республики СССР⁵⁶. В диаграмме 1 показаны изменения, произошедшие после расширения ЕС, с учетом структуры импорта газа. И как мы можем видеть, вопрос о дальнейших перспективах взаимоотношений между Россией и ЕС в области поставок энергоресурсов напрашивается сам собой.

Вопрос этот становится более острым, если сравнить зависимость ВВП в странах ЕС-8 от поставок российского газа. На 1 миллион евро (цены за 2000 год) потребление газа за период 1994–2004 годов

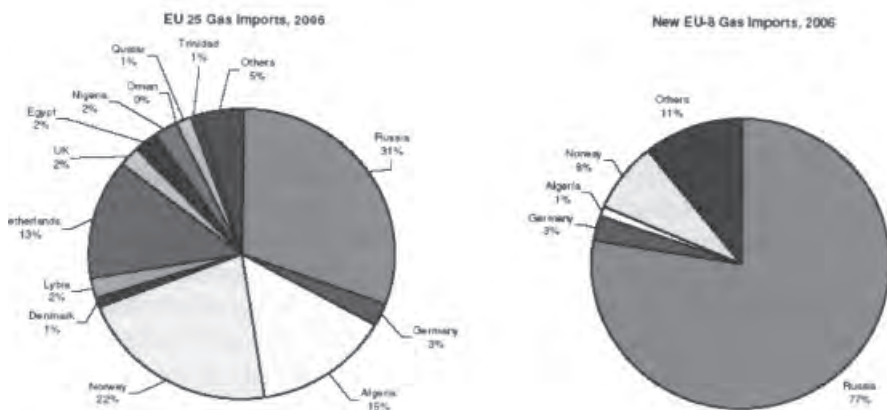
⁵⁴ В этой главе используются материалы, заимствованные из презентации Питера Кадержака (РЕКК Венгрия) «Развитие отношений между Россией и ЕС», представленной на семинаре в Клингенделе 31 января 2008 года.

⁵⁵ ЕС-5 — Польша, Чешская республика, Словакия, Венгрия и Словения.

⁵⁶ ЕС-3 — Литва Эстония и Латвия. Мальта и Кипр в данном контексте не упоминаются намеренно, также как и Болгария и Румыния не всегда учитываются во многих статистических данных.

снизилось до 20 ТНЭ (тонн нефтяного эквивалента), и надо принять во внимание, что после расширения ЕС (присоединение стран ЕС-8) эта цифра увеличивается до 150 ТНЭ. Из-за широкого использования угля Польша и Словения потребляют около 40 ТНЭ, а Словакия потребляет около 200 ТНЭ.

Диаграмма 1. Структура импорта газа ЕС-25 и ЕС-8



Стоит более подробно рассмотреть роль российского газа для ЕС (диаграмма 2). Доля газа среди остальных энергоресурсов на 2006 год и доля в них российского газа показана для ЕС-27, Украины, Белоруссии и Турции. Показатели опять же значительно разнятся: за исключением Польши, Болгарии и Чешской республики, Восточная и Центральная Европа потребляет менее 30% газа, Великобритания и Нидерланды практически не испытывают необходимости в поставках российского газа. Но не все страны ЕС-8 одинаково зависят от поставок российского газа. Польша заключила многообещающий контракт с Туркменистаном и более мелкие договора с Германией

и Норвегией. У Румынии, как и у Украины, достаточно крупное внутреннее производство, у них также подписан договор на поставку газа с Туркменистаном, несмотря на то, что этот транзит идет по территории России и по трубам Газпрома.

Диаграмма 2. Зависимость поставок европейского и российского газа



Из диаграмм мы видим, что зависимость от природного газа намного выше у ЕС-8, чем была у ЕС-15, где расход газа особенно увеличивается за счет Венгрии и Латвии, в которых он используется для производства электроэнергии.

Несмотря на то, что эти тенденции изменятся за следующие десять лет, опыт развития стран ЕС-15 и ЕС-8 очень разный. Для стран ЕС-15 Россия — это часть решения проблемы, а для стран ЕС-8 Россия видится частью проблемы. Некоторые страны из

блока ЕС-8 полагают, что юго-восточный газопровод «Набукко», который был спроектирован в обход территории России, — это лучшее решение проблемы, а северные страны — члены блока ЕС-8 планируют строительство терминалов для хранения сжиженного природного газа на берегах Балтийского моря. Эти различия между ЕС-8 и ЕС-15 во многом объясняют разницу подходов к взаимоотношениям между Россией и ЕС, которая имеет место быть в современном Евросоюзе. Евросоюзу нужно разработать механизмы внутреннего контроля и солидарности, чтобы контролировать и улаживать межрегиональные разногласия, возникающие относительно поставок газа.

Перспективы и неопределенность сотрудничества в области энергетики

В этом разделе от вопросов энергетических тенденций и роли в них ЕС мы перейдем к вопросам импорта энергоресурсов в ЕС. Особое внимание необходимо уделить вопросу обеспечения безопасности энергопоставок и сопутствующей инфраструктуре отрасли.

Российское превосходство базируется преимущественно на газовой сфере. Дальнейший импорт газа в ЕС напрямую зависит от проводимой им энергетической политики и политики по защите окружающей среды. В 2007 году Европейский совет поставил весьма амбициозные цели, сформулированные как «тройная двадцатка». Суть этого документа заключается в следующем: к 2020 году, установив данные 1990 года как базовые, снизить выброс CO_2 в атмосферу на 20%, на 20% увеличить использование возобновляемых энергоресурсов и изменить экономическую систему таким образом, чтобы эффективность используемых энергоресурсов увеличилась на 20%⁵⁷.

⁵⁷ Совет Евросоюза: Резолюция // Заседание Совета Евросоюза в Брюсселе. — 2007. — 8 марта. 7224/07.

В январе 2008 года Еврокомиссия издала документ, так называемый «Зеленый законопроект»⁵⁸, в котором вышеизложенные предложения нашли свое отражение и превратились в ряд конкретных предложений, фокусирующихся на торговле разрешениями на выбросы (ТРВ), роли возобновляемых энергоресурсов (особо принимая во внимание национальные интересы), а также добыче и хранении угля. Многие из этих предложений до сих пор находятся на ранней стадии разработки наряду с такими глобальными проблемами, как экономический рост и конкурентоспособность, мировая торговля, производство продуктов питания и биологическое разнообразие.

В будущем потребление газа в ЕС вырастет преимущественно за счет сектора производства электроэнергии. Основная сложность в прогнозировании потребления Евросоюзом объемов природного газа, затрачиваемого на производство электроэнергии, возникает при более близком рассмотрении таких альтернатив, как уголь, ядерная и возобновляемая энергии. На объемы импортируемого газа прежде всего влияют цена, безопасность энергопоставок и технические перспективы. Еще один немаловажный фактор — это будущее ядерной политики, которое до сих пор остается неопределенным. Возможные перспективы импорта газа в ЕС отражены в диаграмме 3, из которой видно, что комбинирование различных вариантов уже сегодня может привести к сокращению импорта газа в ЕС на 100 миллиардов кубических метров к 2015 году. Даже несмотря на то, что реализация этих идей находится в стадии разработки, они повлияют на стратегию работы газодобывающих и трубопроводных компаний, которые на сегодняшний день находятся в раздумьях о том, как им придется действовать при различных политических сценариях. Когда Евросоюз требует соблюдения безопасности энергопоставок, производитель в свою очередь хочет быть уверен в стабильности заказов, и этот фактор тоже надо учитывать.

На недавно состоявшейся Клингендельской международной энергетической программе (CIEP) была представлена статья по

⁵⁸ URL: http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/index_en.htm

перспективам поставок газа. В ней были обрисованы возможные потребности в газе и соответственно перспективы поставок, в результате которых получилось, что поставки российского газа в ЕС-27 на 2010 год составят от 100 до 130 миллиардов кубических метров в год, а к 2015 году увеличатся до 170–250 миллиардов кубических метров.⁵⁹ Ряд показателей будущего потребления был представлен Еврогазом (диаграмма 4). Из нее видно, что потребление газа к 2020 году увеличится до 590–640 миллиардов кубических метров, из которых импортироваться будет около 70%, включая Норвегию. Из России будет поступать около 180–190 миллиардов кубических метров, учитывая проект североευропейского газопровода «Северный поток» и его контракты и около 150 миллиардов кубических метров неучтенных поставок в 2020 году.

Как видим, общий объем поставок очень тяжело выделить как со стороны ЕС, так и со стороны поставщиков. Прогнозы со стороны России весьма амбициозны относительно поставок газа в ЕС-27 к 2015 году. Потребность в поставках российского газа со стороны ЕС будет зависеть прежде всего от импорта сжиженного газа, поскольку на мировом рынке существует растущий дисбаланс между возможностью сжижения газа со стороны поставщика и возможностью страны импортера принимать и регазифицировать его⁶⁰.

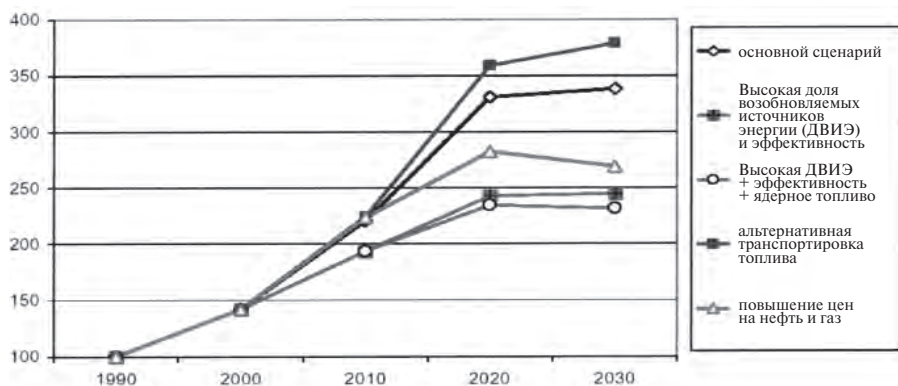
Безопасность энергопоставок не ограничивается физической безопасностью, даже если российские инвестиции будут ниже, чем это требуется, цены на газ нужно будет увеличить как минимум в 10 раз, чтобы прибегнуть к дополнительным поставкам сжиженного газа. Растущая потребность в поставках газа под-

⁵⁹ Роль газопровода и сжиженного природного газа // Клингендельская международная программа: европейский обзор энергопоставок. — Гаага: Совет по международной экономической политике (СМЭП), институт Клингендель, 2008. — Август. URL: http://www.clingendael.nl/publications/2008/20080800_ciep_energy.pdf

⁶⁰ В статье «Европейский обзор энергопоставок» используется максимальная потребность в импорте газа на 2015 год между 470 и 550 миллиардов кубических метров, импорт по газопроводу ранжируется между 330 и 410 миллиардами кубических метров, в дальнейшем объем сжиженного газа планируется увеличить на 220 и 60 миллиардов кубических метров.

разумеает также расширение инфраструктуры газовой отрасли, включая системы по приему сжиженного газа и инфраструктуру регазификации, но прежде всего необходимо сконцентрироваться на длинных трубопроводах. В особенности на тех трубах, которые пройдут транзитом через другие страны и приведут к еще большему усложнению внешней политики ЕС, в особенности в отношении России. На диаграмме 3 показаны потенциальные экспортные возможности рынка ЕС.

Диаграмма 3. ЕС-27: нетто импорт газа: основной сценарий и возможные варианты (с 1990 =100)



Источник: круглый стол ОПЕК–ЕС по энергетической политике (30 мая, Брюссель). Преобразуя показатели 10 кубических метров, при высокой ДВИЭ, эффективный сценарий уменьшит импорт энергоресурсов в ЕС к 2015 году примерно на 100 миллиардов кубических метров в год. Сравнивается 10 сценариев.

Диаграмма 4. Зависимость газового рынка ЕС от импорта в 2020 году (данные: Еврогаз, 2006).

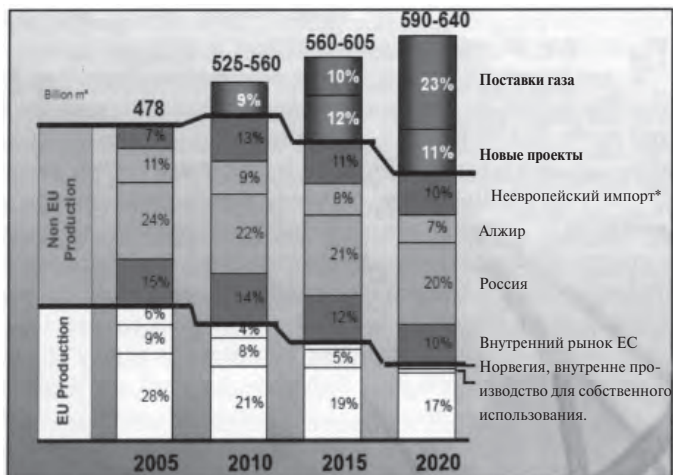
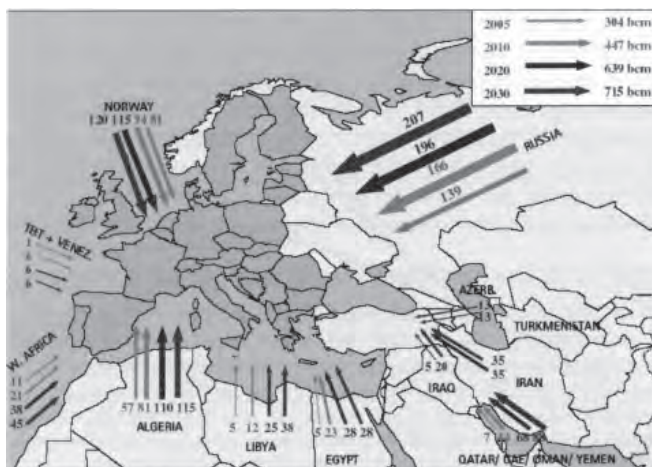


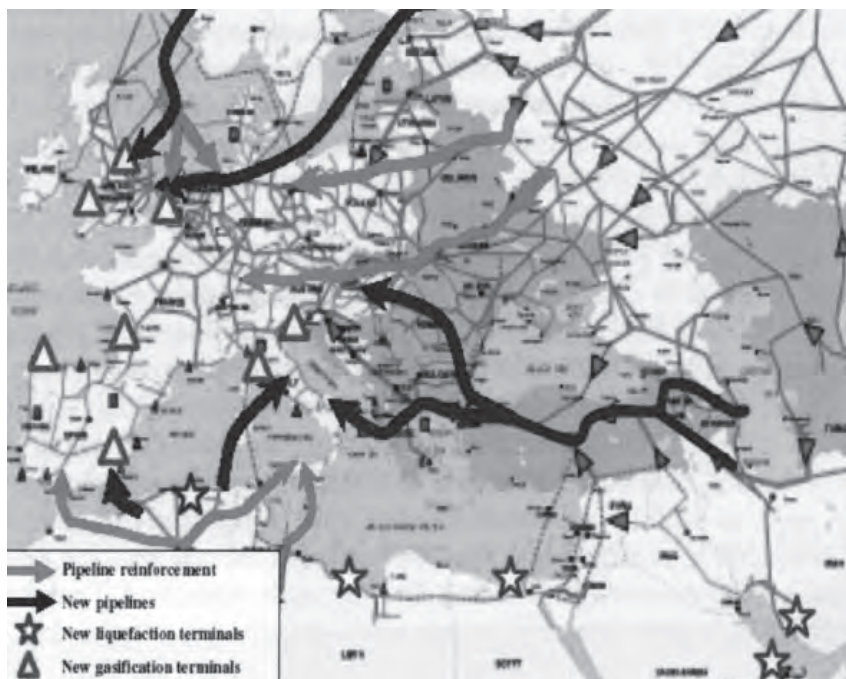
Диаграмма 5. Экспорт газа на потенциальные рынки ЕС (Энергетические коридоры, исследования ГДТРЭН⁶¹, 2007)



⁶¹ ГДТРЭН — Генеральный директорат по транспорту и энергетике Еврокомиссии.

Диаграмма 6 показывает основные существующие и планируемые газопроводные системы или западно-восточные газопроводы, ведущие на рынок ЕС. Как можно довольно четко увидеть, существующие западно-восточные газопроводы транзитом идут через другие страны, что довольно сильно усложняет интересы поставщиков и получателей газа, а также влияет на стоимость. Страны, через территории которых осуществляется транзит газа, не хотят ограничиваться лишь транзитными пошлинами, а хотят принимать участие в процессе продажи и получать полноценную прибыль. По этим причинам между странами регулярно возникают конфликты, как коммерческие, так и политические.

Диаграмма 6. Развитие газовых коридоров, ведущих на рынок ЕС (источник: ГДТРЭН, ОМЕ)



Два основных новых, строящихся газопровода упомянуты в таблице № 1. Это газопровод «Набукко» и «Северный поток». Много споров и обсуждений вокруг строительства двух этих газопроводов из-за геополитической составляющей — они проходят по территории прибалтийских государств, Польши и России. Этот политический конфликт был подтвержден российско-грузинской войной в августе 2008 года. Многие считают, что российская территория подвергает «Северный поток» дополнительному риску, делая газопровод «Набукко» более перспективным. Другие же уверены, что конфликт, возникший из-за этих двух проектов, не получит дальнейшего развития. В данном контексте очень важное место занимает уже функционирующий на сегодняшний день газопровод Баку — Тбилиси — Джейхан (BTC), по которому нефть из порта Азери в Баку транспортируется по Каспийскому морю через Тбилиси в турецкий порт Сейхан (Seyhan), находящийся в Средиземном море. Этот трубопровод, идущий по грузинской территории, не подвергался ни одному нападению в период конфликта.

Предложенный газопровод «Северное течение» общей проходимостью 55 миллиардов кубических метров в год соединит российский порт в Выборге с Грайфсвальдом в Германии, пройдя по Балтийскому морю, минуя таким образом территории стран Балтии и Польшу. Газпром, Польша и еще ряд стран выражают свое недовольство отсутствием единой политики ЕС относительно России, Швеция и Финляндия выражают свою озабоченность тем, какое влияние окажет строительство газопровода на окружающую среду. Нельзя отрицать и тот факт, что обходя страны, через которые на сегодняшний день идет транзит, в несколько раз увеличивается безопасность поставок газа на западноевропейский рынок. В «Северный поток» газ будет поступать из месторождений, находящихся в районе Надым-Пур-Таз и полуострова Ямал, а также из месторождений, разработка которых сегодня еще только ведется.

Распространено мнение, что Газпром как лидирующая компания по добыче природного газа, делая самые большие инвестиции в «Северный поток», готовится к долгосрочным поставкам газа в ЕС.

Пока в ЕС ведутся жаркие дебаты о том, что к вопросу строительства нового газопровода нужно найти солидарный подход, строительство «Северного потока» продолжается. Целью строительства газопровода «Набукко», имеющего проходимость 25–30 миллиардов кубических метров в год, ведущего от месторождения в Каспийском бассейне через Турцию, Болгарию, Румынию и Венгрию в Австрию, где он должен соединиться с европейской сетью газоснабжения, является создание коридора, защищенного от российского влияния. Этот газопровод, строительство которого активно поддерживается Соединенными Штатами, является объединенным проектом, пяти перечисленных стран (Турции, Болгарии, Румынии, Венгрии и Австрии) совместно с немецкой электроэнергетической компанией «RWE». Проект также имеет мощную политическую составляющую. Если «Северный поток» можно назвать крайне необходимой дорогой для трафика газа, контракты на поставку которого уже заключены⁶², то «Набукко» планируется как резервный путь. Несмотря на то, что газ в «Набукко» будет поступать из Азербайджана и Туркменистана, после непродолжительного времени придется присоединять его к другому газовому месторождению. Другой вариант — пустить азербайджанский газ по северокавказскому газопроводу (объемом 17 миллиардов кубических метров в год). Используя северокавказский газопровод, максимальный объем поставок по которому составит не более 16 миллиардов кубических метров, возможно организовать поставки газа из Азербайджана, используя Иранский газопровод, построив новый газопровод через Каспийское море или бартерными сделками, можно наладить поставки газа из Туркменистана. Или же используя газопровод Табриз-Эрзурум (Tabriz-Erzurum) общим объемом 20 миллиардов кубических метров в год, поставлять газ напрямую из Ирана. Целесообразность строительства газопровода «Набукко» — только в случае заключения контракта на поставку Иранского газа, но Вашингтон категорически против заключения подобного договора. Еще одна причина, по которой судьба газоп-

⁶² Контракты заключены на поставки газа по первой части газопровода объемом 27,5 миллиардов кубических метров в год.

ровода «Набукко» остается под большим вопросом,⁶³ — возникший не так давно проект «Южный поток».

«Южный поток» — российско-итальянский проект газопровода, поддерживаемый российской компанией Газпром и итальянской компанией ENI, который пройдет по дну Черного моря из Новороссийска в болгарский порт Варну. Далее его две ветви пройдут: южная — через Балканский полуостров, Грецию в Италию, северная — через Сербию в Венгрию, Австрию, хотя их точные маршруты пока не утверждены. Согласно планам, строительство газопровода должно начаться к 2013 году, общий планируемый объем инвестиций в проект составит примерно 10 миллиардов долларов. «Южный поток» создается для диверсификации поставок российского природного газа в Европу и снижения зависимости поставщиков и покупателей от стран-транзитеров, в частности от Украины и Турции. «Южный поток» считается конкурентным проектом планируемого газопровода «Набукко». Несмотря на поддержку и большой объем инвестиций, которые Газпром вкладывает в этот проект, ни одного контракта на поставку газа еще заключено не было, хотя строительство этого газопровода делает продукцию Газпрома доступной для стран, находящихся по маршруту «Южного потока». Австрия, Венгрия и Болгария проявили живой интерес к проекту и вполне реальной возможности его реализации, поскольку компании Газпром и ENI начали свое сотрудничество со строительства российско-турецкого газопровода «Голубой поток», проходящего по дну Черного моря от компрессорной станции «Береговая», находящейся в Архипо-Осиповке, до терминала «Дурусу», расположенного в 60 км от города Самсун (Турция). «Южный поток» рассматривается как альтернатива расширению газопровода «Голубой поток», но не является полной альтернативой строительству газопровода «Набукко». В этой геополитической игре по транзиту газа с востока на запад появился еще один вариант, так называемый «Белый поток», проходящий через территорию

⁶³ Еще одно серьезное препятствие строительству этого газопровода — недовольство со стороны Турции исполнять лишь транзитную функцию.

Грузии и Украины для транзита туркменского газа, но этот проект находится лишь на стадии предложения.

Все вышеперечисленные проекты газопроводов для транзита газа с востока на запад имеют свои «за» и «против», свои особенности и сложности, свои плюсы и минусы. Эти проекты активно обсуждаются внутри Евросоюза и даже вносят ноту недоверия между странами-членами ЕС, несколько подрывая внешнюю политику ЕС. ЕС-27 необходимо более открыто подходить к вопросам развития в газовой области и сформировать консолидированный поход к этому вопросу. Добиться этого можно путем активизации существующих механизмов энергетических консультаций, таких как группа координации газовых поставок или европейская сеть по согласованию, при первых же перебоях поставок.

Таблица 1. Основные проекты газопроводов, ведущих на рынок ЕС (источник: ГДТРЭН)

Проект	Поставщик	Откуда	Куда	Объем (млрд куб. м)	Инвестиции (М, ЕС)	Начало строитель- ства (г.)
Медгаз	Алжир	Хасси Р'Мел	Испания	От 8 до 10	1.300	Конец 2008
Галази	Алжир	Хасси Р'Мел	Италия	От 8 до 10	1.200	2000—2010
ИТГ-ИГИ	Каспий	Греция	Италия	От 8 до 10	900 (IGI)	2011
Северный поток	Россия	Выборг	Германия	2 x 27,5	4.000	2010
Лангелед	Норвегия	Ормен Ланге	Великобритания	От 22 до 24	1.000	2006—2007
Набукко	Каспий	Турецкая граница	Австрия	От 25 до 30	4.600	2010
Общий объем дополнительных поставок в Европу				90,5—139		

Политическое измерение: восприятие и реальность

Отношения в сфере энергетики и политические отношения становятся все более и более взаимосвязанными. Страны-импортеры энергоресурсов попадают в зависимость от стран экспортеров, и эта зависимость может быть использована как политический инструмент. Перебои в энергопоставках или резкий рост цен на энергоресурсы может привести к снижению экономической активности, что, в свою очередь, повлечет за собой снижение дохода и, соответственно, вызовет сильный дискомфорт в повседневной жизни населения, в особенности если в зимнее время из-за перебоев в поставках произойдут сбои в отопительных системах. Именно по этим причинам правительства стран заинтересованы в поддержании стабильности цен, обеспечении безопасности и бесперебойности поставок энергоресурсов, в особенности если у них заключен контракт на поставку энергоресурсов с одним поставщиком и нет альтернативных вариантов. Правительства стран-импортеров вынуждены соглашаться на условия, навязываемые им странами-экспортерами, для обеспечения ценовой стабильности и бесперебойности энергопоставок. Использование энергоресурсов как инструмента политического давления на «несговорчивого» соседа не во всех случаях себя оправдывает, такое давление может нести ряд негативных последствий. Внешнеполитическое давление, оказываемое на страну, может оказать отрицательное воздействие на ее население и привести к обратной реакции со стороны правительства этой страны.

Ко всему прочему, перебои в поставках энергоресурсов могут оказать негативное влияние и на государства-поставщиков, бюджет и экономика которых существенно зависят от доходов, получаемых от этих продаж.

Единственный пример, когда поставки энергоресурсов были открыто использованы для достижения конкретной политической цели, было нефтяное эмбарго 1973 года, направленное на Соединенные Штаты Америки, Данию и Нидерланды Организацией арабских стран-экспортеров нефти (ОАПЕК). Это эмбарго и последовавшее за

ним повышение цен на нефть вынудили США искать альтернативных поставщиков энергоресурсов в районах Атлантического океана, на Аляске и в Мексиканском заливе, а также снизить объемы потребления нефти⁶⁴. Это сильнее всего повлияло на репутацию стран-поставщиков нефти. В итоге цены на нефть упали, и страны-поставщики нефти терпели убытки в течение двадцати лет.

Европейские политики крайне озабочены российскими поставками природного газа. В отличие от других стран-поставщиков природного газа на европейский рынок, Россия видится Евросоюзу страной с геополитическими амбициями. Стоит отметить, что в советский период поставки газа в Восточную Европу были стабильными. С другой стороны, поставки газа в страны СНГ имеют политическую подоплеку. Анализ за 2007 год выявил 55 случаев оказания давления на страны СНГ со стороны России, использования поставок как политического инструмента. В период президентства Бориса Ельцина и Владимира Путина (1991–2006 годы) поставки газа в страны СНГ прекращались 38 раз⁶⁵. При Путине произошло 29 случаев перебоев в поставках энергоресурсов, в 16 случаях энергопоставки прекращались вообще, при Ельцине — 26 раз, в 22 из них поставки прекращались совсем. В докладе говорится, что в некоторых случаях напрямую прослеживается зависимость между перебоем в поставках и достижением конкретной политической цели. И хотя в некоторых случаях России удалось добиться результата, в основном конечной цели достичь не удавалось, помехой становилось членство в НАТО или в ЕС, результаты выборов.

Хорошо освещенные прессой, последние инциденты, по мнению обозревателей, были яркими примерами того, что Россия использует поставки энергоресурсов, в особенности поставки природного газа, для достижения политических целей. Однако комментаторам,

⁶⁴ См.: Роберт Вилленборг, Кристоф Тонъес и Вильбур Перло. Европейская нефть. Анализ европейской нефти: поставки, уязвимые места. Система нефтяных акций // Журн. «Энергетическая литература». — Ч. X, 2.

⁶⁵ Якоб Хэденсго и Роберт Ларсон. Российские рычаги воздействия на страны СНГ и Балтии.

к каким бы выразительным образам они ни прибегали, не всегда удается провести параллель между экономическими явлениями и коммерческими причинами⁶⁶.

Российско-украинские отношения, начиная с 1990-х годов, сопровождаются систематическими отказами со стороны Украины оплатить поставки российского природного газа, созданием препятствий со стороны Украины транзиту российского газа в Европу, что привело к накоплению огромного долга со стороны Украины. Решение проблемы было найдено в 2004 году. Газпром предъявил украинской стороне счета на неоплаченные поставки природного газа и пакет условий о транзите природного газа по территории Украины, по которым Россия платит Украине пошлины за транзит газа по ее территории и устанавливает фиксированные тарифы на продажу природного газа до 2009 года. Пошлины за транзит газа, как и стоимость газа, экспортируемого в Украину, были на порядок ниже, чем тарифы для стран Восточной Европы. С начала 2004 года во всем мире выросли цены на нефть вместе с ними. Россия подняла цены на поставки газа в страны Восточной Европы, что очень сильно увеличило разрыв между тарифами для Украины и для стран Восточной Европы. Если бы так продолжалось и дальше, это означало бы, что Россия безвозмездно и с ущербом для себя субсидирует и стимулирует экономику Украины. Исходя из этого, причины, по которым Россия подняла цены на газ для Украины, вполне объяснимы и мотивированы, но представлено это было весьма неоднозначным способом. Газпром заявил, что в приложении к существующему договору с Украиной есть дополнение, подписанный «межгосударственный протокол», в котором говорится, что цены могут быть изменены по результатам переговоров. 1 января 2006 года Газпром, ссылаясь на поставленный ранее ультиматум, приостановил поставки газа в Украину, отметив, что транзитный газ будет продолжать поставляться через территорию

⁶⁶ Коментаторам далеко не всегда удается привязать снижение поставок энергоресурсов к какой-то определенной политической цели. См.: Звено Баран. Безопасность литовских энергопоставок: проблемы и возможности: официальный доклад. — Вашингтон: Институт Хадсона, 2006. — Декабрь.

Украины в Европу. До сих пор остается неясным, достиг ли туркменский газ, предназначенный для украинского рынка, конечной точки своего маршрута. Европейские потребители недополучали большие объемы газа, что свидетельствовало о том, что транзитный газ, предназначенный для Европы, частично поставлялся на украинский рынок. Шум, который подняли западные СМИ, оказал конструктивное влияние на разрешение конфликтной ситуации, и уже 4 января 2006 года поставки газа возобновились.

Компания «Росукрэнерго» приняла решение найти другого поставщика газа, чьи поставки шли бы из Центральной Азии, по более низким ценам, чем запросила российская сторона. Мы теперь уже никогда не узнаем, какая из двух сторон нарушила существующее соглашение в 2006 году, ясно только одно — в договоре не было пункта, который предотвращал бы несанкционированное поднятие цен на энергоресурсы со стороны России или Центральной Азии.

В период с 2006 по 2008 год между Россией и Украиной произошел еще ряд конфликтов на почве поставок газа, и связаны они были с политической борьбой в Киеве. Россия не выставляла Украине никаких политических требований, все конфликты были сосредоточены вокруг стоимости природного газа. На сегодняшний день ситуация с поставками стабилизировалась, но политическая атмосфера в стране крайне напряжена и нет никакой гарантии, что не возникнет новых конфликтных ситуаций.

В апреле и мае 2007 года между Россией и Эстонией произошел конфликт из-за того, что власти Таллинна приняли решение перенести памятник советскому Воину-освободителю от нацистов из центра города на городское военное кладбище на окраине. Таллинн является одним из основных портов для экспорта Балтийского моря, именно из него кораблями экспортируется российское топливо и уголь, которые доставляются в Таллинн преимущественно железнодорожным транспортом. В период конфликта руководство российской железной дороги заявило, что из-за ремонтных работ транзит нефтепродуктов через порт Таллинна будет приостановлен, руководство РЖД заявило, что проводимые ремонтные работы никакого отношения к конфлик-

ту не имеют, истинную причину остановки транзита установить так и не удалось. Российское правительство намекало на применение экономических санкций, включая приостановку транзита российских энергоресурсов через морской порт Эстонии. По имеющимся у нас данным, к июлю 2007 года экспорт российских энергоресурсов через порты Эстонии был сокращен вдвое и началась разработка маршрута экспорта энергоресурсов через российские порты. Этот шаг вписывается в долгосрочную стратегию России использовать собственные порты для экспорта энергоресурсов, чтоб снизить долю экономической ренты. Кроме всего прочего, транспортировать энергоресурсы по трубопроводам экономически намного более выгодно, нежели использовать железнодорожное сообщение. Без сомнений, российско-эстонский конфликт только ускорил этот процесс.

Подача нефти по нефтепроводу «Дружба» прекратилась в июле 2006 года, после того как литовский нефтеперегонный завод Мазейко был продан польской компании PKN Orlen. Вильнюс настаивает на том, чтобы труба была перекрыта по политическим причинам, в то время как российская сторона настаивает на том, что произошло это по техническим причинам и на устранение неполадок потребуется около года.

В постсоветские годы тарифы на поставки природного газа для Белоруссии были ниже, чем для любого другого государства. Низкие цены на поставки природного газа объяснялись перспективой создания экономико-политического союза между Россией и Белоруссией.

С начала 90-х годов Газпром пытался обрести контроль над белорусской газораспределительной сетью «Белорусьтрансгаз» для того, чтобы повысить уровень безопасности транзита газа через Украину в Польшу и другие западные рынки, используя систему газопровода «Северное сияние». Несмотря на заниженные цены, Белоруссия постоянно копила огромные долги за поставляемый природный газ. В начале 2000-х годов Россия предложила Белоруссии снизить тарифы за транзит российского газа по ее территории на 50%, а также продать сеть «Белорусьтрансгаз», в противном случае Россия обещала

поднять цены на природный газ до уровня европейских к 2011 году. К 2006 году страны пришли к согласию по вопросам цен на природный газ и стоимости газораспределительной сети.

В январе 2007 года между Россией и Белоруссией разыгрался еще один конфликт. Россия поставляла Белоруссии нефть по заниженным ценам, объяснялось это грядущим экономико-политическим союзом, планирующимся между двумя странами. Закупая сырую нефть по низким ценам, Белоруссия перерабатывала ее на своих нефтеперерабатывающих заводах и продавала на Запад по рыночным ценам. Согласно договору, который был заключен еще в 1995 году, 85% экспортных пошлин оплачивала Россия, а 15% Белоруссия, то есть основная доля дохода обеспечивалась поставками сырой нефти. В 2001 году Белоруссия расторгла это соглашение в одностороннем порядке, ссылаясь на то, что выполнение условий этого договора более невозможно по экономическим причинам. Россия предприняла попытку снова подписать данное соглашение, но после очередного отказа Белоруссии идти на компромисс были установлены экспортные пошлины. Белоруссия, в свою очередь, подняла пошлины за транзит российской нефти на Запад. Россия отказалась оплачивать транзит по увеличенному тарифу, на что Белоруссия ответила тем, что перекрыла подачу нефти на Запад. Россия прекратила поставки нефти по нефтепроводу «Дружба», что очень сильно ударило по странам-импортерам российской нефти — Украине, Германии, Польше, Словакии и Чехии. 10 января 2007 года Белоруссия согласилась снизить тарифы, после чего транзит российской нефти возобновился. Оба конфликта были спровоцированы желанием Белоруссии удерживать большую долю экономической ренты за счет России. Никаких политических требований ни в одном из конфликтов не предъявлялось, однако газеты и журналы пестрят статьями о том, надежный ли Россия поставщик энергоресурсов. Оба конфликта, возникшие между Россией и Белоруссией, показали, что Россия не использовала поставки газа как инструмент политического давления.

Конфликт из-за поставок газа между Россией и Чехией возник сразу после того, как в июле 2008 года Чехия подписала соглашение

с США о размещении на ее территории американских установок ПРО. Реакцией со стороны России было, без объяснения причин, сокращение поставок нефти почти вдвое. Правительство страны вначале ссылалось на технические неполадки, а затем сокращение поставок было объяснено нехваткой сырой нефти и потребностью использовать ее внутри страны. Сложно сказать, насколько связано сокращение поставок нефти в Чехию с соглашением о размещении американских установок ПРО, поскольку нефтегазовые конфликты регулярно возникают между Россией и странами, находящимися в регионе. Это относится и к вопросу об ускорении строительства газопровода Одесса—Броды, и к поставкам нефти на российские нефтеперерабатывающие заводы. Кроме приостановки поставок энергоресурсов, политическое давление на другие страны может быть оказано посредством ценовой политикой, в том случае если поставщик занимает доминирующую позицию на рынке. Политическая поддержка может быть оказана посредством снижения цен, а давление — посредством их повышения.

Таблица 2. Цены на российский газ в 2007 году (\$US/миллионов кубических метров)*

Украина	230
Грузия	235
Молдова	170
Страны Балтии	240
Армения	110
Белоруссия	100
Западная Европа	250
Россия	50

* Данные взяты из WG1 и различных статей

В таблице 2 представлены цены на российский газ в 2007 году, которые были установлены в результате длительных переговоров, в процессе которых приостанавливались поставки газа⁶⁷. Такому сильному различию в тарифах на газ тяжело найти рациональное экономическое объяснение, особенно если сравнить тарифы, установленные для Армении и Белоруссии, с тарифами, которые установлены для Грузии и Украины. В случае Армении относительно низкие цены на газ объясняются пакетной сделкой, по которой контроль над газопроводом передается Газпрому⁶⁸. Что касается Белоруссии, то Газпром заплатил хорошую цену за долю в газопроводе «Белорусьтрансгаз». Политическая близость к России и уступки, на которые идут некоторые государства, являются причиной, по которой Россия снижает тарифы на поставки газа для некоторых стран, делая экспорт газа политическим инструментом. Высокие тарифы на поставки газа для некоторых стран можно объяснить результатами переговоров с этими странами. С Белоруссией и Молдовой было заключено соглашение о том, что цены будут медленно подниматься, пока стоимость поставок газа не достигнет стоимости, установленной для западноевропейского рынка. В соглашении с Арменией фиксированные тарифы установлены до конца 2009 года.

Эксперты полагают, что в недавнем конфликте с Грузией тоже была нефтегазовая составляющая. В результате усиления своих позиций в регионе Россия поставила под угрозу коридор поставок каспийской нефти, пытаясь стать основным поставщиком энерго-ресурсов на европейский рынок.

⁶⁷ Приостановка поставок газа на Украину. 2006 год — перебои с поставками газа в Молдову в период обсуждения цен на газ. В декабре 2006 года Грузия приняла повышение цен на газ, поскольку от этого зависела стабильность поставок. См.: Российский Газпром вдвое поднял тарифы на газ для Грузии // Интернейшенл Харольд Триб'юн. — 2006. — 22 декабря; Молдова соглашается на сделку с Россией // Би-би-си Н'юз. — 2006. — 17 января.

⁶⁸ Сделка между Арменией и Газпромом // Интернейшенл Харольд Триб'юн. — 2006. — 7 апреля. Есть предположение, что газ из Ирана доставляется в Армению, не исключена возможность создания коридора для поставок иранского газа в Европу или Грузию, что создаст серьезную конкуренцию российскому газу.

В заключение хотелось бы отметить, что использование российским правительством и Газпромом поставок энергоресурсов как инструмента политического давления на другие страны доказать очень тяжело. Некоторые инциденты, которые были представлены как примеры такого поведения, в своей основе имеют экономические мотивы и потребность в стимулировании экономики страны, ликвидируя тем самым субсидии, которые до сего момента предоставлялись некоторым странам. Считается, что разные тарифы на газ и перевод экспортных поставок из балтийских портов в российские имеют под собой политические мотивы, их цель — воздействие на внешнюю экономическую и энергетическую политику, но доказательств тому очень мало. Россия прилагает много усилий, чтобы сохранить имидж надежного и заслуживающего доверия поставщика энергоресурсов и торгового партнера, а потому крайне осторожно относится к связи политических требований с перебоями в поставках энергоресурсов.

Газпром и его покупательные возможности

Энергетический сектор находится в основе российской экономической политики. Россия вернула себе контроль над большей частью компаний и активов. Такой подход обусловлен рыночной экономикой, которую проводит на сегодняшний день Российская Федерация, и не должен восприниматься как национализация. На сегодняшний день политика страны направлена на укрепление позиций энергетической промышленности на мировом рынке. Эта политика экономически рациональна и соответствует современной экономической теории индустриализации экономики. Основные инвестиции страны будут направлены в энергетический сектор для обновления устаревшего оборудования и инфраструктуры отрасли, которая должна успевать за растущими потребностями страны. Более того, из-за оскудения старых нефтяных и газовых месторождений российские энергетические компании в скором времени будут вынуждены начать разработку новых месторождений. Только своевре-

менное начало разработки этих месторождений и использование новых современных технологий смогут обеспечить бесперебойные поставки энергоресурсов всем клиентам. Именно по этой причине политики Европейского союза были обеспокоены ролью Газпрома на европейском рынке. Либерализация европейского рынка газа и увеличение конкуренции сильно повлияли на взаимоотношения с Россией в энергетической области и на надежность долгосрочных контрактов. Газпром, в свою очередь, волнует вопрос о том, как обеспечить безопасность своих интересов на основном рынке экспорта. Благодаря либерализации рынка энергоресурсов и использованию практики двусторонних договоров с европейскими компаниями (прямо или косвенно поддерживаемых национальными правительствами), сформировался новый подход к безопасности. Существуют опасения со стороны ЕС по поводу того, что инвестиционная стратегия Газпрома на газовом рынке приведет к его доминированию на крайне зависимом от импорта рынке энергоресурсов ЕС. При обсуждении рыночной стратегии Газпрома нам необходимо больше фактической информации. В следующем параграфе мы более подробно рассмотрим деятельность Газпрома по сбыту нефтепродуктов на рынке ЕС-27.

Газпром на рынке ЕС

С июля 2006 года Газпром, 50,002% акций которого принадлежит государству, активно использует свою дочернюю компанию «Газпромэкспорт» для продвижения на прибыльном газовом рынке ЕС. В этой связи Газпром разработал систему сбыта нефти, которая начиналась с добычи сырой нефти, транспортировки и заканчивалась сбытом нефтепродуктов. Подобная модель также используется во Франции, Финляндии, Венгрии, Австрии и Словакии. Для рынка Великобритании Газпром создал 100%-ную дочернюю компанию GTM (Gazprom Trade&Marketing), планируя сделать ее одноступенчатым энергетическим предприятием для пользователей газа, электричества и отопления.

В связи с этим в сентябре 2007 года в Комиссии ЕС был рассмотрен так называемый третий пакет по рынку энергоресурсов (3rd Energy Market package), а также документ, названный «Условия Газпрому».

Суть его заключалась в предложении запретить владеть газопроводами компаниям, не принадлежащим ЕС, за исключением случаев, когда между государствами-членами ЕС и этими компаниями были заключены договора на взаимовыгодных условиях. Считается, что этот проект против Газпрома, который обеспечивает прямую связь между внутренним рынком газа и безопасностью прямых поставок. Рыночная мощь в данном случае используется как возможность укрепить переговорные позиции по отношению к третьим странам, когда их промышленные компании преследуют собственные интересы в энергетической инфраструктуре внутри ЕС. Недавнее заявление Газпрома о намерении выйти напрямую на рынок сбыта нефтепродуктов на территории ЕС может осложнить ситуацию⁶⁹. Предложение было одобрено на обсуждениях в Совете ЕС, но вызвало вопросы со стороны Европейского парламента. Этот законопроект, скорее всего, сыграет роль в новых этапах переговоров между ЕС и Россией по заключению нового соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

Газпром также имеет определенный вес в промышленной структуре Евросоюза. Современное объединение европейской энергетической индустрии благоприятно отражается на укреплении рыночных позиций европейских компаний, так как потребительская база объединившихся компаний способствует формированию более крупных предприятий и росту взаимозависимости между отдельными импортерами и иностранными производителями. Более того, если европейские импортеры газа станут частью европейской структуры собственности, то положение стран-членов ЕС на газовом рынке будет примерно равнозначным, что, в свою очередь, повысит эффективность экспортной газовой политики. Тем не менее не следует

⁶⁹ См.: Отчет // Интернейшенл Харольд Триб'юн. — 2008. — 28 января. URL: <http://www.iht.com/articles/reuters/2008/O 1 /28lbusiness/OUKBS-UK-RUSSIA-BRITAIN-GAZPROM.php>

отказываться от принципов внутренней конкурентной политики, так как внутренняя конкуренция способствует укреплению рыночной позиции ЕС. Уменьшение или ограничение конкуренции на внутреннем рынке не сможет оказать влияния на устойчивое положение иностранных поставщиков на рынке.

Когда речь идет о контроле рыночных возможностей Газпрома, нельзя не упомянуть об отсутствии монополии на импорт газа и о жестком контроле договоров на импорт⁷⁰. Рассмотрим модель монополии на рынке сбыта. При такой модели существует одна компания, которая закупает весь импортируемый в ЕС газ, который она потом продает с аукциона европейским компаниям для сбыта. Возможно, такая модель рынка смогла бы помочь уравнивать возможности основных поставщиков, но внедрение этой модели представляется крайне проблематичным. Эта модель создаст очень сильное правительственное учреждение («покупатель»), которое будет вмешиваться в длительные отношения, сложившиеся между поставщиками и импортерами, что, ко всему прочему, усугубит бюрократию. Более того, эта модель, как ни одна другая, подойдет для узкого рынка, где спрос превышает предложение, но, скорее всего, будет крайне трудно изменить конъюнктуру рынка таким образом, чтоб она стала выгодной для покупателя. Возможно, имеет смысл исследовать эту модель более детально, выявив ее плюсы и минусы. Преимуществ у этой модели не так много. Расхождение интересов поставщиков и государств-членов ЕС делает внедрение этой модели практически невозможным.

Перспективы взаимоотношений России и ЕС в области энергетической политики

В процессе обсуждения взаимоотношений Евросоюза с Россией в области энергетической политики вспоминается старая парадигма,

⁷⁰ Доминик Финьон и Кэтрин Локателли. Российско-европейская газовая зависимость: Может ли рынок быть сбалансирован вне геополитики?: рабочий доклад. — Париж: Центр международных исследований окружающей среды и развития, 2007. — Февраль.

которая предполагает построение стратегии исходя из политических приоритетов и наличия соответствующих инструментов для их реализации. Стратегия должна отражать глобальную роль Евросоюза в области энергоресурсов, наличие которых более не ограничивается Атлантикой, и учитывать его взаимоотношения с Ближним Востоком. Завтра на энергетическую арену выйдут такие крупные и сильные игроки, как Китай и Индия, Россия и Бразилия, Соединенные Штаты и ЕС, в случае если он сумеет доказать свою эффективность как самостоятельный игрок на этом рынке. Хотя ЕС, вероятнее всего, будет играть далеко не первую роль.

Несмотря на то, что сейчас ЕС-27 остается самым крупным в мире торговым партнером, а также самым большим рынком сбыта энергоресурсов для России, в будущем взаимоотношения России и ЕС в области энергетики потеряют свой приоритетный характер. Американский и азиатский рынки становятся столь же интересными и перспективными для Газпрома и «Роснефти», как европейский рынок. Необходимо принять во внимание эту реальность при формировании внешней политики ЕС в отношении России. Однако очевидно, что ЕС еще не создал полный комплект инструментов для поддержки полновесной внешней энергетической политики в условиях рыночной интеграции⁷¹.

Размышляя далее о стратегии развития взаимоотношений с Россией и поставках газа, следует отметить, что европейские газовые рынки традиционно снабжались тремя большими экспортерами: Россией, Норвегией и Алжиром. Относительная зависимость от этих внешних поставщиков была сбалансирована наличием в ЕС внутренних производственных ресурсов, хотя региональная зависимость от одного поставщика могла быть довольно существенна. Диверсификация ресурсов была ограничена внутренними производителями ЕС и одним или двумя внешними поставщиками. Алжир главным образом снабжал южный европейский газовый рынок; Норвегия в основном

⁷¹ МЭПК предлагает и другие подходы к разработке инструментов. См., например: Коби Ван де Линде. Превращение слабости в силу: умная энергетическая политика для Европы. — Гаага: МЭПК, институт Клингендель, 2008.

снабжала северо-западный европейский рынок и Великобританию; и только Россия снабжала как континентальные северный и центральный рынки, так и южный рынок ЕС. Ограниченный уровень диверсификации объясняется ограниченными возможностями трубопроводных поставок, а также двусторонними контрактами на поставки. Поэтому Западная Германия, Франция и Италия решили в 1980-е годы заключить контракт на поставку советского газа и участвовать в продвижении объединенной газовой системы (ОГС) в Европу. Европейские страны собирались заключить долгосрочный контракт с Советским Союзом на поставки газа через трубопровод на условиях осуществления платежа при получении газа. Однако администрация Рейгана в США решительно возражала против такой ощутимой зависимости от поставок геополитического противника. Соединенные Штаты опасались, что западноевропейские газовые контракты могли усилить советскую экономику и дать ей опору в ее стратегическом противостоянии Соединенным Штатам и другим странам мира, включая Европу.

Зависимость Советского Союза, а позднее России, от доходов от энергетических поставок в твердой валюте, а также ограниченные возможности инфраструктуры газовой транспортировки уменьшили потенциальную угрозу прерывания поставок, в особенности когда наступил предел росту и возможностям плановой экономики в СССР. Разрушение Берлинской стены в конце 1980-х годов и распад Советского Союза в начале 1990-х ознаменовали собой глубокие перемены в установлении экономических, политических и дипломатических отношений на Европейско-Азиатском континенте, а также в области торговли энергоресурсами, но при этом газовые потоки на европейские рынки не пострадали. Когда мы говорим о формировании отношений между Европой и Россией в области энергетики, необходимо учитывать и интересы НАТО. Новые члены ЕС и НАТО в Восточной Европе меньше рассчитывают на Евросоюз, придерживающийся принципа «мягкой силы», и зачастую полагаются на Соединенные Штаты в вопросах безопасности в регионе. Это привело к необходимости разработки новых подходов к формированию внешней политики

и оценке будущих отношений с Россией в области энергетики среди государств-членов Евросоюза⁷². Кроме того, Белоруссия и Украина, оказавшиеся между расширяющейся Европой и усиливающейся Российской Федерацией, остаются принципиально важными как для Евросоюза, так и для России с точки зрения безопасности транзита нефти и газа. В этом контексте и Кавказ становится все более и более значимым регионом, учитывая возможность и вероятность создания новых коридоров транспортировки энергоресурсов за пределами границ России и Ирана, которые являются двумя основными владельцами всемирных запасов газа.

Энергетические потоки Восток–Запад и движение капитала Запад–Восток в прошлом были достаточно просто организованы, когда нужно было иметь дело лишь с двумя составляющими — юридической и институциональной (это — Совет по экономической взаимопомощи *Comesop* и Евросоюз), но сложность построения газовых и нефтяных ценовых цепочек стала увеличиваться с ростом числа институциональных образований. Также остро встал вопрос о транзите газа и нефти. Евросоюз старался справиться с возникшими сложностями, взяв за основу свою внутреннюю рыночную парадигму, учреждая новые институты и новые правила. Договор об энергетической хартии (ДЭХ) был первым документом, определяющим правила игры, достигнутым в середине 1990-х годов, за которым последовало новое членство в ЕС в начале 2000-х годов, что значительно расширило энергетический рынок ЕС. В рамках договора об Энергетической хартии был разработан отдельный протокол транзита, определяющий правила для третьих лиц и тарифы. Значение энергии было затем подчеркнуто в Договоре об энергии для сообщества, в рамках которого Евросоюз и все юго-восточные европейские страны согласились создать общий энергетический рынок на основе модели ЕС⁷³. Эти меры могут рассматриваться

⁷² Юлия Тимошенко. Включение России в сферу международных интересов. — 2007. — Май–июнь. С. 75.

⁷³ См.: ЕСТ: [сайт]. URL: http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME

как создание регулирующего механизма для управления трубопроводами-экспортерами. Они, безусловно, подвигли Россию найти собственный подход к контролю поставок и экспортных маршрутов и обеспечению доступа к рынку посредством создания монополии на транспортировку и экспорт газа, позволяющей управлять рисками и доходами от ценовой газовой цепочки.

Можно поспорить об упущенных возможностях для Евросоюза: ЕС-15, к примеру, мог бы договориться о новом стратегическом энергетическом партнерстве с Россией до расширения ЕС в 2004 году. Это, возможно, помогло бы русским реструктурировать энергетические взаимоотношения с СНГ, так как вопросы об энергоресурсах обсуждались в рамках договора об энергетической хартии. Очевидно, что не стоит недооценивать влияние Соединенных Штатов на новые восточно-европейские государства-члены ЕС и, следовательно, на формирование внешней политики Европейского союза и его взаимоотношений с Россией. В недалеком прошлом Россия была готова как заключать новые, так и возобновлять старые долгосрочные соглашения на поставки энергоресурсов, чтобы укрепить свою позицию на рынке ЕС. Сейчас ее стратегия изменилась, и Россия стремится к иным типам соглашений, которые не только позволят ей делать поставки на рынок ЕС через разнообразные маршруты, но также и получить прямой выход на рынок ЕС в качестве дистрибьютора.

С другой стороны, в Евросоюзе нарастает недоверие к России, которую обвиняют в нежелании открыть ее огромные запасы для прямых иностранных инвестиций и в том, как российское правительство решает проблемы с олигархами и их компаниями. Когда вопрос об иностранной собственности на природные запасы и производство энергоносителей, казалось, был решен, российское правительство запретило иностранным холдингам покупку большинства акций в российских энергетических компаниях и постановило, что иностранные компании могут быть держателями лишь меньшей доли акций. Реструктуризация Газпрома и увеличение доли собственности российского правительства до 50% + 1 акция говорит о том, что правительство намерено инвестировать в газовый сектор своей страны,

а также Катара и других стран-производителей, которые позволят это сделать. Таким образом, участие России в газовой монополии и ее новые газовые проекты не оправдывают ожидания ЕС, что российское правительство можно убедить отказаться от монополизма.

Тем не менее нельзя отрицать, что российский газовый сектор становится более ориентированным на рынок как внутри страны, так и за ее пределами. В марте 2008 года Дума приняла решение, по которому независимые производители газа, составляющие приблизительно 16% от всей газовой промышленности (предполагается, что эта цифра увеличится в перспективе) и продающие газ на внутреннем рынке, могут также разделить выгоды от газового экспорта⁷⁴.

Увеличение внутренних цен на газ и доля прибыли от экспорта должны помочь оптимизировать производство газа и стимулировать новые инвестиции. Это необходимо для того, чтобы сделать следующий шаг в разработке новых месторождений газа в таких отдаленных местах, как Ямал, Восточная Сибирь или Штокман. Успех инвестиционной стратегии и поддержание внутреннего спроса на газ будет решающим в определении объема газовых поставок на рынок ЕС. События на российском рынке — такие, как обратное ценообразование к 2011 году — повлияют на объемы газовых поставок в Россию и ЕС из Центральной Азии. Россия пытается стать накопителем газа из Центральной Азии, предлагая как кратковременные, так и долговременные сегменты рынка на всей территории России.

Следует отметить, что российская власть идет по иному пути. Здесь мы наблюдаем отсутствие связи между производством энергии и ее поставками, а также отрыв от монополий-производителей, что открывает новые возможности для притока капитала от гигантов энергетики ЕС. Со стратегической точки зрения такие партнерства не могут не касаться газового сектора, поскольку эти гиганты также

⁷⁴ Как и ожидалось, Газпром решительно возражает против этого предложения, и предполагается, что он будет рассматриваться в более широком контексте противостояния политических сил Кремля.

активны и в этой отрасли, подобно тому, как Газпром вкладывает капитал в российскую власть. Сотрудничество Газпрома с другими производителями газа, такими как алжирская компания «Зонатрак» или скандинавские страны, является одинаково интересным. Хотя Норвегия юридически относится к энергетической составляющей Евросоюза (не имея при этом места за общим столом, но претендуя на полноправное участие в Договоре Сообщества об энергетике), она стремится увеличить собственное производство нефти и газа в удаленных северных регионах, чтобы превратиться в главного поставщика энергии Евросоюзу. Вновь появившийся в результате слияния энергетический гигант «Статойлгидро», в котором норвежское правительство имеет долю в 70%, является еще одним показателем того, что Норвегия хочет увеличить свои энергетические запасы. Эта долгосрочная стратегия, рассчитанная на многие годы, может, однако, войти в противоречие с настоящими потребностями Евросоюза в диверсификации источников энергии. Подтверждением этого является тот факт, что «Статойлгидро» выступает партнером Газпрома в разработке огромного северного Штокмановского месторождения газа, открывающего дальнейшие перспективы для сотрудничества между этими двумя державами на новых нефтяных и газовых рубежах Арктики.

Объемы поставок российского газа на рынок ЕС будут в значительной степени определять развитие более широких глобальных газовых рынков, включая натуральный сжиженный газ (НСГ). Ключевая позиция России в сохранении равновесия на мировых газовых рынках подтверждается МЭА: «Россия играет важную роль на мировой арене в связи с будущими перспективами экспорта российского газа в Европу, что является ключевым фактором в определении дефицита газа на глобальных газовых рынках и в поисках альтернативных источников энергии»⁷⁵. Таким образом, для Евросоюза является вызовом создание регулирующей системы, которая привлекала бы поставки газа на этот рынок. Десять лет назад потребительский рынок предполагал, что поставщики газа

⁷⁵ Обзор рынка природного газа 2007 // МЭА. — Вена: IEA, 2008. С. 129.

будут конкурировать между собой за покупателей на рынке ЕС, в то время как рынок продавцов сегодня предполагает, что покупатели конкурируют за газ с другими покупателями. Эта конкуренция за газовые потоки не ограничена конкуренцией между различными группами потребителей на рынке ЕС, но все более и более выходит на глобальный уровень, где различные экономики конкурируют между собой. Газовая стратегия России в последнее десятилетие развивалась от региональной к глобальной рыночной стратегии, для которой скорее национальные, а не региональные экономические интересы являются центральными. Россия явно отходит от позиции зависимого поставщика газа Евросоюзу, а Евросоюз, со своей стороны, стремится перестать быть зависимым потребителем российского газа. Поставки от традиционных поставщиков — Алжира, Норвегии и России — будут продолжать играть ключевую роль на рынке газа ЕС. Тот факт, что все три поставщика увеличили долю государства в их национальных нефтяных и газовых компаниях, иллюстрирует всю важность нефтяных и газовых секторов для национальных экономик.

Правительства-производители отводят для себя роль в управлении (долгосрочными) рисками и выгодами. Национальные правительства Евросоюза, потребляющие импортируемые энергоресурсы, должны будут найти новый подход к развитию долгосрочных отношений с Россией в области поставок энергии. Существующие на сегодняшний день институциональные договоренности, такие как Договор о хартии, независимо от того, насколько они важны, не могут служить для этого основанием. Принятое на саммите «Большой восьмерки» в Петербурге в 2006 году положение о глобальных принципах энергетической безопасности указало более перспективный подход.

Свободные, конкурентоспособные и открытые рынки являются основным фактором эффективного функционирования глобальной энергетической системы. Усилия, направленные на увеличение прозрачности; на усиление и распространение законности; на установление и усиление предсказуемых, финансово эффективных и хорошо отрегулированных режимов; на разработку политики, регулирующей

спрос и предложение энергоресурсов, — все это играет важную роль в поддержании глобальной энергетической безопасности. Эти усилия способствуют уменьшению неопределенности и лучшему пониманию событий на энергетическом рынке, а, следовательно, ведут к продуманным инвестиционным решениям и развитию конкурентоспособности⁷⁶.

Подобные новые предложения были высказаны в недавнем отчете Мандиля по энергетической безопасности французскому президенту⁷⁷, в котором прежний исполнительный директор IEA Клод Мандиль предлагает скорее сосредоточиться на конкретных проектах, а не на политически вдохновенной риторике. Было бы более выгодно, пишет он, усилить энергетическую эффективность России, ограничивая горение газа и развивая проекты по добыче и хранению угля (ДХУ), чем продолжать требовать ратификации Энергетической хартии. Было бы интересно увидеть, как руководство Евросоюза будет управлять процессом ведения переговоров о поставках энергоресурсов в более широком партнерском соглашении между Россией и ЕС.

Макс Бадер

ПРОДВИЖЕНИЕ ПРАВОЗАЩИТНЫХ ПРИНЦИПОВ И НОРМ: СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

Введение

Анализируя деятельность Путина в период второго срока его правления (2004—2008 годы), западные СМИ, ученые и аналитики пришли к единодушному мнению о том, что политический курс,

⁷⁶ См.: URL: <http://en.g8russia.ru/docs/11.html>

⁷⁷ Клод Мандиль. Энергобезопасность и ЕС: Предложения президенту Франции, отчет премьер-министру Франции. — Париж: офис премьер-министра Франции, 2008. — Апрель.

взятый Путиным, не является демократическим. Постепенная концентрация исполнительной власти в руках правящего режима при уничтожении политического плюрализма не дает России возможность стать по-настоящему либерально-демократической страной, подобно странам Центральной и Восточной Европы. Несмотря на то, что Путин и Медведев придерживаются авторитарных политических взглядов, они не устают утверждать, что Россия развивается по демократическому пути. Российское правительство провозглашает основной ценностью неукоснительное соблюдение прав человека.

Тем не менее западные государства и межправительственные организации обеспокоены фактами нарушения прав человека в России, и они имеют для этого основания. Согласно недавно проведенному исследованию, 68% россиян не чувствуют себя защищенными законодательством⁷⁸. Сообщения международных правозащитных организаций подтверждают, что ситуация в сфере защиты прав человека в России неблагоприятная. Вот уже в течение двух десятилетий, используя различные стратегии и инструменты, Европа ищет пути продвижения правозащитных принципов в России. Существует целый ряд организаций, занимающихся изучением проблемы нарушения прав человека в России. На базе своих исследований данные организации издают регулярные отчеты, отражающие положение дел в этой области. Среди таких организаций можно отметить следующие: Международная амнистия (AI), Хельсинкская группа «На страже прав человека» (HRV), Международная хельсинкская федерация по правам человека (INF), правительство США (USG), Совет Европы (СЕ) (в Совете Европы данный вопрос входит в компетенцию Уполномоченного по правам человека). Поверхностный анализ отчетов показывает, что существуют определенные разногласия в определении самых

⁷⁸ Елена Клицунова. Продвижение правозащитных принципов в России посредством поддержки неправительственных организаций: пути усовершенствования стратегий Евросоюза: рабочий документ. — Центр исследований в области европейской политики, 2008. — Апрель. С. 3.

серьезных нарушений прав человека⁷⁹. Но все вышеперечисленные организации сходны в определении четырех основных нарушений: нарушение права на личную неприкосновенность (применение пыток, убийства и исчезновения людей), события на Северном Кавказе, ксенофобия и расизм, подавление правозащитной деятельности. Наряду с вышеперечисленными нарушениями отмечаются многочисленные случаи нарушения гражданских свобод, таких как свобода слова (правительство США, Международная хельсинкская федерация, Совет Европы, Международная амнистия) и свобода вероисповедания (правительство США, Совет Европы). Правительство США и Международная хельсинкская федерация по правам человека единодушны в своем мнении о том, что попытка российского правительства обеспечить равные и свободные политические права посредством свободных и справедливых выборов не удалась. Международная хельсинкская федерация и Совет Европы критически оценивают ущемленное положение этнических меньшинств, нарушение социальных и экономических прав граждан, особенно в системе здравоохранения.

В данной главе рассматриваются факторы, препятствующие продвижению правозащитных принципов и норм в России, и выдвигается несколько предложений о том, как Евросоюз и европейские правительства могли бы содействовать продвижению данных принципов, несмотря на существующие проблемы. Глава посвящена помощи независимым неправительственным организациям. В первой части главы идентифицируются основные сдерживающие факторы на пути продвижения правозащитных принципов в России. Во второй части рассматриваются последствия влияния этих факторов, затрудняющие деятельность независимых неправительственных организаций, обеспечивающих защиту прав человека. В третьей

⁷⁹ См.: Чарльз Р. Бейтс. Права человека — наше общее дело. — Изд. 95. — 2001. — Июнь. — № 2. С. 271. Также см.: Тод Ландман. Эволюция международной правозащитной системы: политические и экономические детерминанты: статья подготовлена для 98-го ежегодного собрания американской Политической научной ассоциации. — Бостон, 2002. — 28 августа — 1 сентября.

части главы анализируется помощь европейских стран российским независимым неправительственным организациям. В четвертой части рассматривается помощь таким организациям в качестве основного направления деятельности в продвижении правозащитных принципов. В последней части вносятся несколько предложений о том, как более эффективно, учитывая существующую реальность, продвигать принципы соблюдения прав человека.

Факторы, сдерживающие продвижение правозащитных принципов

После распада Советского Союза два десятка западных стран предложили России программы помощи, нацеленные на помощь РФ в преодолении переходного периода и построении демократического государства. На этом этапе своего развития российское правительство охотно принимало западную инициативу и страны, оказывающие помощь России, были полны оптимизма, считая, что у России хорошие перспективы стать по-настоящему демократическим государством. Помощь независимым неправительственным организациям в области защиты прав человека зачастую рассматривалась как необходимый элемент развития гражданского общества, в свою очередь развитие гражданского общества считалось неременной составляющей процесса демократизации в России. Однако дальнейшее продвижение правозащитных принципов стало невозможным из-за возникновения определенных препятствий, некоторые из которых были навязаны режимом, а некоторые возникли по структурным причинам. Такое положение дел стало особенно заметным во время второго президентского срока Путина. В этой части главы выделяются три типа сдерживающих факторов, препятствующих оказанию помощи в продвижении правозащитных принципов в России: различия в ценностях и нормах, принимаемых российским правительством, с одной стороны, и европейскими странами, которые оказывают помощь России, с другой; последствия проведения внутренней политики в сфере защиты прав человека; ограниченное

количество рычагов влияния Запада на Россию в общем и проблема соблюдения прав человека в частности.

После принятия Всеобщей декларации по правам человека в 1948 году и Европейской конвенции по правам человека в 1950 году вопрос соблюдения прав человека стал одним из главных на международной арене. Своеобразным переломным моментом можно считать подписание Хельсинкских соглашений в 1975 году широким рядом стран, включая Советский Союз, соблюдение принципов которых очень скоро стало международной нормой⁸⁰. Количество международных договоров, ссылающихся на положения Декларации по правам человека, увеличилось в несколько раз, также как число государств, ратифицировавших эти соглашения. Так как соблюдение соглашений по защите прав человека становилось международной нормой, правящие государственные режимы подписывали соглашения, что повышало их легитимность и репутацию как внутри стран, так и на международном уровне⁸¹. В течение первых лет после распада Советского Союза Российская Федерация следовала этим международным нормам. Более того, Россия вступила в такие международные организации, как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совет Европы (СЕ), деятельность которых основывается на соглашениях о соблюдении прав человека.

Число государств, формально придерживающихся соглашений о соблюдении прав человека, в последнее время стало превышать число государств, реально соблюдающих эти права⁸². Во времена

⁸⁰ Ханс Питер Шмиц и Кэтрин Сиккинк. Теория международных отношений и права человека. С. 15. URL: <http://kiosk.polisci.umn.edu/courses/spring2001/4485/ir2.pdf>

⁸¹ Марта Финемор и Кэтрин Сиккинк. Динамика международных норм и политические перемены // Международная организация (International Organization). — Изд. 52. — 1998. — Осень. — № 4. С. 887–917.

⁸² См.: Эмили М. Хафнер-Бартон и Киотэру Тсутсуи. Права человека в условиях глобализации мирового сообщества: парадокс пустых обещаний // Журн. «Социологическое обозрение» (США) (American Journal of Sociology). — Изд. 110. — 2005. — Март. — № 5. С. 1373–1411; см. также: Оона А. Хатавэй. Способны ли договоры о соблюдении прав человека изменить ситуацию? // «Йель ло джурнал» (The Yale Law Journal). — № 111. С. 1935–2042.

Ельцина ситуация в России, особенно в сепаратистской Чеченской Республике, вызвала серьезную озабоченность защитников прав человека на Западе. Сложилось такое впечатление, что при Путине ситуация с соблюдением прав человека, равно как и ситуация с политическим плюрализмом, ухудшилась, а не улучшилась⁸³. Несмотря на официальное принятие и формальное обязательство соблюдать права человека, данные принципы не стали основными ориентирами для законодательной власти страны, что являлось бы последним этапом развития демократического государства согласно спиральной модели развития Рисса и Роппа. Эта модель состоит из пяти этапов и описывает процесс перехода стран из состояния угнетения прав человека к состоянию неоспоримого соблюдения данных норм⁸⁴. Учитывая связь демократии и соблюдения прав человека, можно сделать вывод о том, что Россия не смогла полностью интериоризировать эти нормы и укрепить демократию при Ельцине и возвращается к авторитарным методам управления государством в последние годы.

Причиной того, что принципы соблюдения прав человека так и не стали национальной идеей, является не только деятельность правительства страны. Согласно исследованиям о системе ценностей россиян, можно сказать, что «россиянам наиболее важны экономические права, а не права человека, а к защите гражданских прав в лучшем случае они относятся весьма прохладно. Большинство россиян считают, что соблюдением прав человека можно пренебречь ради порядка в стране и национальной безопасности»⁸⁵. В то же время

⁸³ Доклад о правах человека на Международной хельсинкской конференции (2007 г.). URL: http://www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?doc_id=7416; доклад госдепартамента США о практике соблюдения прав человека в России (2007 г.). URL: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrptl2007/100581.htm>

⁸⁴ Томас Рисс, Стивен Ропп и Кэтрин Сиккинк. Сила прав человека: международные нормы и внутренние перемены. — Кембридж: Издательство Кембриджского университета, 1999.

⁸⁵ Теодор П. Гербер и Сара И. Мендельсон. Российское общественное мнение о правах человека и о войне в Чечне. Взаимоотношения на постсоветском пространстве. — Изд. 18. — 2002. — № 4. С. 273.

Ричард Пайпс, основываясь на данных проведенных им исследований, заключает, что «лишь один из десяти россиян задумывается о демократических свободах и гражданских правах»⁸⁶. Более того, российская молодежь, равно как и старшее поколение, не придает большой ценности личным свободам»⁸⁷. Конечно, эти данные нельзя считать неоспоримыми. Так, по мнению Колтона и Макфаула, приводящих данные своих исследований, «россияне ценят свободы, гарантированные демократическим государством»⁸⁸.

Разное отношение к соблюдению прав человека в России и Европе является лишь составной частью того, что мы привыкли называть различной системой ценностей, разделяющей Россию и Евросоюз⁸⁹. В международных отношениях влияние различной системы ценностей можно пронаблюдать при столкновении интересов экстраполированных участников, как, например, Евросоюза, являющегося сторонником «мягких мер», и России, имеющей довольно жесткий реалистичный взгляд⁹⁰. Различная система ценностей и возникающие время от времени трудности в урегулировании международных отношений представляют собой основную проблему на пути налаживания взаимоотношений между Евросоюзом и Россией.

Различия в системе ценностей можно также пронаблюдать в том, как российские власти относятся к роли негосударственных

⁸⁶ Ричард Пайпс. Бегство от свободы // Международные отношения. — Изд. 83. — 2004. — Май—июнь. — № 3.

⁸⁷ Теодор П. Гербер и Сара И. Мендельсон. Ностальгия по СССР: препятствие на пути демократизации в России: вашингтонский ежеквартальник (The Washington Quarterly). — Изд. 29. — 2005—2006. — Зима. — № 1. С. 83—96.

⁸⁸ См.: Тимоти Дж. Колтон и Майкл Макфаул. Демократы ли русские?: рабочий документ № 20. — Фонд Карнеги за международный мир, 2001.

⁸⁹ См.: Петр Краточвил. Дискурсивное движение против вступления в ЕС: российская элита и недостаток «европейскости», Исследования европейско-азиатского региона, изд. 60, № 3, май 2008. С. 397—422. Также см.: Константин Косачев (представляет взгляд на проблему со стороны России). Россия и Запад: в чем разница. — Россия в системе международных отношений, 2007. — Октябрь—декабрь. С. 4.

⁹⁰ Дмитрий Тренин. Россия, ЕС и европейская политика добрососедства. — Центр европейской реформы, 2005. — Сентябрь. URL: http://www.cer.org.uk/pdf/essay_russia_trenin_sept05.pdf

организаций в решении проблемы защиты прав человека. Среди негосударственных общественных организаций можно выделить два типа:

1) распространенные на Западе независимые неправительственные организации, являющиеся важным элементом гражданского общества и осуществляющие необходимый контроль над деятельностью государственной власти, в некоторых случаях выступающие против действий правительства;

2) негосударственные организации, действующие в тандеме с государственной властью⁹¹. Такие организации зачастую являются дополнительным инструментом власти.

Российские власти предпочитают второй тип негосударственных организаций, лояльных к власти⁹².

Единственным объяснением того факта, что для российских властей и большинства граждан следование правозащитным принципам и нормам не входит в понятие об основных гражданских ценностях, в отличие от населения западных стран, является то, что само понятие «соблюдение прав человека» рассматривается как нечто инородное, пришедшее с Запада и ассоциируется с либерально-демократическими идеями. К таким идеям россияне относятся с недоверием из-за либерально-демократического политического курса России 1990-х годов, приведшего страну к экономическому коллапсу и беззаконию⁹³. Неудивительно, что одни из самых известных правозащитников, такие как бывшие советские диссиденты Сергей Ковалев и Людмила Алексеева, в настоящее время являются убежденными демократами и близки к либеральной оппозиции,

⁹¹ Джеймс Рихтер. Общественная палата Российской Федерации: упорядоченное гражданское общество «по-путински»: статья подготовлена для презентации на ежегодном собрании Международной исследовательской ассоциации. — Сан-Франциско, 2008. — 26–30 марта.

⁹² Джеймс Рихтер. Общественная палата Российской Федерации: упорядоченное гражданское общество «по-путински».

⁹³ Митчел Оренштейн. Беззаконие «сверху и снизу»: экономический радикализм и политические институты: сводка Школы перспективных международных исследований. — Изд. 18. — 1998. — № 1. С.135–150.

время от времени занимавшей ключевые правительственные посты в 1990-х годах.

Россияне скептически относятся к тому, что правозащитная деятельность является альтруистичной. Политики и проправительственные СМИ часто указывают на двойные правозащитные стандарты западных государств. С одной стороны, некоторые государства настойчиво призывают соблюдать права человека, с другой — нередко случаи нарушения прав человека в Ираке и при ведении так называемой «войны с террором». Под завесой защиты прав человека зачастую маскируют скрытые политические цели. Появление «электоральных революций» в странах так называемого ближнего зарубежья России усилило подозрение Кремля, что настоящая цель продвижения демократии, основным элементом которой является соблюдение прав человека, есть не что иное, как приведение к власти прозападных правительств. Считается, что «оранжевая революция» на Украине в конце 2004 года повлияла на ускорение процесса подавления оппозиции в России⁹⁴. Наряду с этим появилась новая формулировка национальной идеи — «суверенная демократия», являющаяся популярной в правящих кругах и в некоторой степени воплощающая видение российской политической элитой курса развития страны. Преследования правозащитников, описанные в следующей части главы, начались или усилились в 2005 году, сразу после «оранжевой революции». В своем ежегодном обращении к Федеральному собранию Путин в 2005 году, по мнению многих, обозначил идею «суверенной демократии»⁹⁵. Но пока никто не может с уверенностью сказать, что подразумевается под понятием «суверенная демократия». Согласно самой общей интерпретации, это означает, что

⁹⁴ О подавлении оппозиции в ряде стран на постсоветском пространстве после «оранжевой революции» см.: Виталий Силицкий. Распространение вредного влияния остановлено: превентивный авторитаризм на территории бывшего СССР (Белоруссия): рабочий документ № 66. — Центр по демократии, развитию и верховенству закона (CDDRL), 2006. — Июнь.

⁹⁵ Томас Амбросио. Демократия в России: колкие высказывания Кремля в ответ на критику извне: документ представлен на ежегодном собрании Международной исследовательской ассоциации. — Сан-Франциско, 2008. С. 14.

Россия является демократической страной или находится на пути установления демократии, но делает она это по своему собственному сценарию, не придерживаясь строгих канонов установления либеральной демократии, существующей в большинстве западных стран. Такое отрицание или нежелание принять западные нормы потенциально касается уважения свободы личности, что является одним из принципов либеральной демократии, но расценивается как нечто непринятое в устоявшейся российской традиции, когда коллективные или национальные интересы ставятся выше личных⁹⁶. Однако президент Дмитрий Медведев отказался от идеи «суверенной демократии» и в своих высказываниях неоднократно подчеркивал важность свободы личности, что придало многим надежду на «либеральную оттепель» во время его правления⁹⁷.

Третьим препятствием на пути продвижения правозащитных принципов в России является недостаточное количество рычагов манипулирования, которыми Запад мог бы воздействовать на Россию. Говоря о странах Центральной и Восточной Европы и даже говоря о России всего лишь одно десятилетие назад, мы видим, что таких рычагов было намного больше. Тогда Россия была более открыта не только для Запада, но и для реформ. Левитский и Вэй утверждают, что при принятии решения об интенсивности применения рычагов управления другими странами Запад учитывает, наряду с другими аспектами, два основных: внутренние факторы стран, такие как размер, состояние экономики и военная мощь государства, и то, насколько важны собственные интересы Запада, которые он собирается продвигать в той или иной стране⁹⁸. Хотя

⁹⁶ Герман Дилиженский (о коллективистских ценностях в России). Индивидуализм: старый и новый. (Личность в постсоветском социуме) // Журнал «Полис». — 1999. С. 3.

⁹⁷ Об отрицании Медведевым суверенной демократии см.: Виктор Ясман. Россия: идеологическая доктрина определяет курс Кремля // Радио «Свободная Европа»/Радио «Свобода». — 2006. — 4 августа. URL: <http://www.rferl.org/content/article/1070339.html>

⁹⁸ Стивен Левитский и Луциан А. Вэй. Международный диалог и демократизация // Журнал о демократии. — Изд. 16. — 2005. — № 3. С. 20–34.

Россия и преувеличивает свою мощь, она действительно стала гораздо сильнее во время правления Путина, особенно в экономической сфере. Также немаловажным является тот факт, что благодаря экономическому росту, россияне стали более уверены в своих силах и, как следствие, они стали более скептически настроены к Западу. Образно говоря, Россия избавилась от комплекса неполноценности и теперь требует, чтобы к ней относились как к равному партнеру в Евросоюзе, НАТО и в «Большой восьмерке». Оценивая мировую ситуацию с высокими ценами на углеводород, Россия прекрасно понимает, что Европа нуждается в ней, равно как и Россия в Европе. Успехи страны в последние годы как ничто другое смогли убедить россиян, что существует не только западный либерально-демократический путь развития, но и альтернативный путь, способный привести страну к экономическому процветанию. Учитывая тот факт, что такое понятие, как соблюдение прав человека, неразрывно связано с либеральной демократией, можно предположить, что отход от либеральной демократии может повлиять на степень соблюдения прав человека.

Говоря об отношениях Запада и стран Центральной и Восточной Европы, следует отметить, что у Запада было гораздо больше рычагов давления на эти государства, чем на Россию. Тому есть несколько причин: во-первых, эти страны имеют несравнимо меньшие территории по сравнению с Россией; во-вторых, они более зависимы от Запада; в-третьих, между этими странами и Западом всегда существовали более тесные связи; четвертая и, возможно, самая основная причина заключается в том, что хотя Запад и имел весьма условное отношение к этим странам, но именно Запад был тем крайне необходимым инструментом, который мог содействовать их объединению в Единую Европу, чего желали многие европейские страны. В тот период Россия не входила в приоритетные интересы Запада, главной задачей которого было продвижение реформ, осуществляемых в Центральной и Восточной Европе и дополнительное стимулирование соблюдения правозащитных норм в этих странах. Конечно же, Россия и Запад имели целый ряд связей, таких как

экономические связи, общественные связи, а также информационные и географические, но в совокупности они были гораздо слабее, чем связи Запада с большинством стран Центральной и Восточной Европы⁹⁹. Именно поэтому Россия в гораздо меньшей степени поддается влиянию западных правительств или компаний, нежели страны Центральной и Восточной Европы. И без того напряженная ситуация усугубляется из-за строгого визового режима между Россией и Западом.

Степень использования рычагов влияния Запада на Россию могла быть и выше, если бы не разногласия внутри Евросоюза по поводу единого подхода к России. Единый подход невозможен по причине различных отношений между европейскими странами внутри региона, а также из-за нежелания терять прибыльные экономические соглашения с Россией. Такие страны, как Италия, Франция и Греция, довольно спокойно отнеслись к проявлению авторитарных тенденций и ситуации с соблюдением прав человека в России. Германия подчеркивает важность интенсивных и продолжительных отношений с Россией, в то время как некоторые страны Центральной и Восточной Европы занимают резко конфронтационную позицию по отношению к России. Рассматривая ситуацию в Европе в целом, можно сказать, что Евросоюз не имеет ни достаточных средств, ни решимости привлечь Россию к ответственности за нарушения прав человека.

Ответная реакция на продвижение правозащитных принципов

Во время второго срока правления Путина условия, в которых осуществляют свою деятельность независимые правозащитные организации, стали гораздо жестче. Причиной этого можно считать усилившееся давление на правозащитные организации со стороны властей. Зачастую целью деятельности, направленной против таких организаций, была их дискриминация. Но это лишь «вершина айс-

⁹⁹ Стивен Левитский и Луциан А. Вэй. Диалог или применение рычагов давления: новый подход в международной практике по изменению режима // Журнал «Сравнительная политика». — 2006. — № 38.

берга». Применение жестких мер по отношению к правозащитным организациям являлось частью более крупной кампании против независимых негосударственных организаций, особенно тех, которые могли серьезно влиять на формирование общественного мнения россиян и финансировались из иностранных источников. Действия, осуществлявшиеся в рамках данной кампании, объясняются намерением российских властей не допустить продвижения международной демократии¹⁰⁰ в России в связи с событиями «оранжевой революции» на Украине¹⁰¹ или стремлением подавить оппозицию¹⁰². Данная кампания состояла из трех основных элементов: первый — резкие, не одобряющие деятели таких организаций высказывания политиков и официальных лиц; второй — изменения в законодательстве, усложняющие деятельность независимых неправительственных организаций и позволяющие власти подавлять деятельность таких организаций в выборочном порядке; третий — создание удобных власти гражданских организаций, которые наряду с другой деятельностью создавали бы видимость правозащитной активности и вместе с тем были бы лояльны к правительству.

Высокопоставленные официальные лица, включая бывшего президента Путина, неоднократно ставили под сомнение деятельность независимых неправительственных организаций. Во время встречи Проекта по стимулированию развития институтов гражданского общества и правам человека с Президентским советом в 2005 году Путин отметил, что гранты проекта, полученные незави-

¹⁰⁰ Карл Гершмани, Майкл Аллен. Угроза распространению демократии // Журнал о демократии. — Изд. 17. — 2006. — Апрель. — № 2. С. 36–51.

¹⁰¹ Томас Амбросио. Реакция на «цветные» революции: демократическая диффузия и международная политика России в отношении Украины и Грузии: документ представлен на ежегодном собрании Международной исследовательской ассоциации. — Чикаго, 2007. — Март.

¹⁰² Роберт С. Блитт. Бабушка надвое сказала: анализ положений о правах человека в новом российском законодательстве относительно неправительственных организаций на примере 11 русских пословиц // Журнал политических исследований имени Джорджа Вашингтона: правовое обозрение. — 2008. — № 40.

симыми неправительственными организациями из-за рубежа, были использованы для осуществления некой политической деятельности. Тем самым Путин недвусмысленно намекал, что иностранные организации и правительства искали удобную возможность для оказания влияния на политическую жизнь России посредством независимых неправительственных организаций. Это же утверждение он повторил на Конференции по политике безопасности в Мюнхене в 2007 году¹⁰³. В том же году во время визита в Россию премьер-министра Нидерландов Жана Питера Балкененда Путин подверг критике тот факт, что нидерландское правительство осуществляет поддержку гражданских проектов в области защиты прав человека и СМИ¹⁰⁴. С другой стороны, Путин неожиданно для всех посетил мемориальную службу по жертвам сталинских репрессий, чего он до этого момента никогда не делал¹⁰⁵.

Доверенное лицо Путина и глава ФСБ с 1999 по 2008 год Николай Патрушев в ряде своих высказываний косвенно подтвердил, что определенная связь между ужесточением законодательства относительно независимых неправительственных организаций и «оранжевой революцией» все-таки существует:

«Неправительственным организациям нельзя позволять заниматься любой деятельностью, которой они бы хотели заниматься... Независимым неправительственным организациям следует определять поле их деятельности, обрисовывать круг задач и конечные цели, тем самым направляя их деятельность... Конституция и зако-

¹⁰³ Роберт МакМэхон. Россия: высказывания Путина относительно «финансирования из-за рубежа» вызывают озабоченность гражданского общества // Радио «Свободная Европа»/Радио «Свобода». — 2005. — 21 июля. URL: <http://www.rferl.org/content-larticle/1060072.html>. См. речь Путина: [сайт]. URL: <http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=en&id=179>

¹⁰⁴ См.: Путин раскритиковал Балкененда. URL: http://www.nrc.nl/binnenland/article819114.ece/Poetin_kapittelcBalkenende. Заявления Путина были поддержаны некоторыми журналистами, например Василием Ленским. См.: Нидерландский сыр бывает только в мышеловке // Невское время. — 2008. — 4 апреля.

¹⁰⁵ Александр Латышев и Богдан Степовой. Владимир Путин о жертвах сталинских репрессий: «Мы до сих пор ощущаем эту трагедию на себе» // Известия. — 2007. — 31 октября. URL: <http://www.izvestia.ru/russia/article3109872/>

нодательство должны быть изменены для того, чтобы не допустить распространения волны “оранжевых революций” в СНГ»¹⁰⁶.

Патрушев сделал несколько обвинительных заявлений, направленных против зарубежных неправительственных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории России и имеющих близкие отношения с местными организациями. В своих заявлениях Патрушев утверждал, что под прикрытием независимых неправительственных организаций действует шпионская сеть¹⁰⁷. За этими заявлениями в январе 2006 года последовал телевизионный репортаж, где говорилось, что ФСБ разоблачила четырех британских шпионов, работавших на местный Фонд глобальных возможностей, являющийся организацией, предоставляющей гранты от имени британского Министерства иностранных дел и по делам Содружества. При этом приводился список правозащитных организаций, получивших гранты Фонда глобальных возможностей¹⁰⁸. Эта информация была подтверждена представителями власти, однако никаких действий не последовало: Фонду глобальных возможностей не было предъявлено никаких официальных обвинений, а четыре разоблаченных шпиона так и не были высланы из России¹⁰⁹.

Есть веские причины предполагать, что этот эпизод есть не что иное, как ответный удар российского правительства Великобритании в связи с давним дипломатическим скандалом между этими странами. В 2007 году российские власти предписали британскому Совету закрыть два офиса в России, что, по словам российского министра

¹⁰⁶ Прочитировано Нику Попеску. Мягкие властные амбиции России // Центр исследований в области европейской политики: политическая сводка. — 2006. — 26 октября. — № 115. С. 2.

¹⁰⁷ Ник Патон Уолш. По утверждению российского правительства, в неправительственных организациях работают шпионы // Гардиан. — 2005. — 13 мая. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2005/may/13/russia.nickpatonwalsh>

¹⁰⁸ Джули А. Корвин. Россия: шпионский скандал вокруг неправительственных организаций // Радио «Свободная Европа»/Радио «Свобода». — 2006. — 24 января. URL: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/01/ca845953-bc9e-4bb0-a03a-faac03657eb4.html>

¹⁰⁹ Юлия Латынина. Новости без продолжения. URL: <http://www.gazeta.ru/column/latynina/2646019.shtml>

иностранных дел Сергея Лаврова, являлось ответной мерой за депортацию двух российских дипломатов из Великобритании в том же году ранее. Эти события происходили на фоне ужесточения контроля над деятельностью независимых неправительственных организаций¹¹⁰. Российский президент Медведев до настоящего момента не делал критических высказываний в адрес подобных организаций и их правозащитной деятельности. Несмотря на то, что, по мнению многих аналитиков, Медведев является сторонником либеральных взглядов, в начале его правления не было никаких предпосылок «потепления отношений» между властями и независимым гражданским обществом.

По мнению российских независимых правозащитных организаций, противостоящих правительству организаций и зарубежных политиков, недавние поправки к закону об общественных организациях от 1995 года, значительно сужающие возможности деятельности независимых неправительственных организаций на территории России, были приняты с грубым нарушением прав человека. Новое законодательство, одобренное российским парламентом в начале 2006 года, многими аналитиками расценивается как одно из самых ярких проявлений авторитарности режима, подавления не только независимого гражданского общества, но и плюрализма в целом. Согласно новому законодательству, независимые неправительственные организации должны давать более детальный отчет о своей деятельности и об источниках дохода. К тому же, такие организации могут быть подвергнуты проверке в любое время и должны представить любой документ по первому требованию Регистрационной службы¹¹¹ независимых неправительственных организаций.

¹¹⁰ См.: Россия ограничивает Британский Совет в действиях. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7139959.stm>

¹¹¹ См.: Клицунова. Продвижение правозащитных принципов в России посредством поддержки неправительственных организаций. С. 7; Александра Чаухан. Невозможность совместного сосуществования: государство — неправительственные организации — иностранные пропагандисты в России: статья подготовлена для ежегодного собрания западной политической научной ассоциации (MPSA). — Чикаго, 2007. — 11–14 апреля.

Наблюдатели полагают, что новое законодательство облегчит властям решение проблемы отказа независимым неправительственным организациям в регистрации и сможет прекращать их деятельность без объяснений. Для большинства независимых неправительственных организаций практически невозможно выполнить все требования, прописанные в законодательстве, а это значит, что теперь власти на законном основании могут расправляться с нежелательными организациями¹¹². Принимая во внимание нетерпимую позицию властей по отношению к таким организациям и отрицательные высказывания официальных лиц о деятельности таких организаций, существуют большие подозрения, что законодательство будет использовано репрессивно и только в интересах правительства.

Новый закон создает некую «зону неуверенности» как для правозащитников, так и для финансирующих организаций, поскольку они не уверены в том, что не встретят препятствий на пути осуществления своих планов или проекты не будут приостановлены¹¹³. Правозащитники отмечают, что данная неуверенность сдерживает потенциальные финансирующие организации от предоставления грантов российским независимым неправительственным организациям.

Наряду с этим правозащитников беспокоят принятые в 2006 году поправки к законодательству, направленные на борьбу с экстремизмом. Благодаря данным поправкам, теперь значительно увеличилось число действий и утверждений, которые могут попасть в разряд экстремистских. Правозащитные организации серьезно опасаются, что эти поправки могут быть использованы не по прямому назначению, а против деятельности независимых неправительственных организаций. Неясные формулировки, позволяющие неоднозначно

¹¹² Неправительственные организации обязаны давать отчет о количестве участников каждого мероприятия, а также о времени начала и окончания мероприятий. См.: Чаухан. Невозможность совместного сосуществования.

¹¹³ Национальный вклад в демократию. Ответные меры против демократической помощи. — 2006. — 8 июня. С. 31. URL: <http://www.ned.org/publications/reports/backlash06.pdf>

и однобоко толковать проявления экстремизма, позволят властям прекращать деятельность неугодных организаций¹¹⁴. Согласно утверждениям «Хьюман райтс вотч», антиэкстремистское законодательство уже было применено против трех лидеров неправительственных организаций¹¹⁵.

В своих высказываниях Путин и Медведев неоднократно подчеркивали важную роль неправительственных организаций в развитии демократического процесса в России. Однако видение роли неправительственных организаций российскими властями принципиально отличается от отношения к неправительственным организациям на Западе, где такие организации осуществляют необходимый контроль над деятельностью государства, становясь на оппозиционную сторону, если считают, что действия правительства ошибочны. Российские же лидеры считают, что независимые неправительственные организации, критикующие или противодействующие политике правительства, наносят вред общенациональным интересам. Так, во время второго срока правления Путина российские власти приступили к созданию ряда организаций, занимающихся практически той же деятельностью, что и независимые неправительственные организации, но, в отличие от последних, лояльных правительству. Именно такие правительственные организации, якобы считающиеся независимыми, соответствуют кремлевской концепции гражданского общества.

Наиболее заметной организацией, созданной Кремлем, является Общественная палата. В ее состав входят 126 членов — известных гражданских деятелей, спортсменов и деятелей культуры. Общественная палата может комментировать законотворческую деятельность и деятельность правительства, но только на правах консультативного органа. Время от времени Общественная палата подвергает

¹¹⁴ Международная амнистия: отчет. — 2007. С. 217. URL: <http://report2007.amnesry.org/document/15>

¹¹⁵ Преграды бюрократии, государственный контроль или деятельность независимого гражданского общества // Хьюман райтс вотч. С. 50. URL: <http://hrw.org/reports/2008/russia0208/>

правительство серьезной критике, как, например, в случае вынесения на рассмотрение законопроекта о независимых неправительственных организациях, но, принимая во внимание четко прописанные формальные рамки полномочий Общественной палаты и людей, в ней представленных, этот орган не может рассматриваться в качестве надежного противовеса действиям правительства. Подобные президентские общественные палаты были созданы при некоторых министерствах и в регионах.

Общей проблемой независимых неправительственных организаций, осуществляющих свою деятельность в недемократических или бедных обществах, является их зависимость от иностранного финансирования. Новое гражданское общество, которое пытается «построить» Кремль, финансируется из российского бизнеса, лояльного режиму, и из государственных ресурсов. В последние годы российское правительство сделало стабилизационные фонды доступными для оказания помощи гражданскому обществу. Среди крупных проправительственных организаций можно назвать такие, как «Местные» (эта организация занимается защитой окружающей среды) и две молодежные организации «Наши» и «Россия молодая». Третья молодежная организация «Молодая гвардия», не имеющая статуса независимой неправительственной организации и являющаяся молодежным крылом правящей партии «Единая Россия», без сомнения, создана «сверху» и проявляет лояльность по отношению к российским властям. Создание искусственного гражданского общества демонстрирует нетерпимость российских властей к независимым неправительственным организациям. Правозащитная деятельность таких организаций рассматривается российскими властями как противозаконная, что значительно сужает их возможности.

Примером построения якобы гражданского общества может служить создание российским министром обороны родительских комитетов при военных частях, призванных выявлять факты неправомерной деятельности высших военных чинов. Но следует отметить, что, вероятнее всего, эти родительские комитеты не будут иметь

достаточных полномочий для осуществления эффективного контроля и, в отличие от организаций известного Комитета солдатских матерей, не являются независимыми¹¹⁶.

Еще одной инициативой властей по созданию гражданского общества стало создание Гражданского форума, якобы являющегося платформой развития «гражданского общества». Конгрессы Гражданского форума проводились дважды — в 2001 и в 2008 годах¹¹⁷. Ввиду того, что на заседание конгресса Гражданского форума в 2001 году не были приглашены многие видные правозащитные организации, была организована альтернативная встреча под покровительством Всероссийского гражданского конгресса, объединившего организации, настроенные критически по отношению к российскому правительству. Всероссийский гражданский конгресс финансируется посредством получения грантов от такой организации, как «Европейская инициатива в области демократии и прав человека», являющейся главным инструментом деятельности ЕС для поддержки развития демократического общества за пределами ЕС. Параллельное существование таких организации, как Гражданский форум и Всероссийский гражданский прогресс, свидетельствует о существовании двух противоположных концепций построения гражданского общества в России.

Помощь правозащитным организациям

ЕС и США — самые активные наблюдатели за надлежащим соблюдением прав человека в России. Двумя основными инструментами, используемыми ЕС на пути продвижения правозащитных принципов, являются консультации по правам человека, проводящиеся раз в два года за закрытыми дверями во время саммитов России и ЕС, и помощь неправительственным организациям, осуществляющим правозащитную деятельность. По большому счету,

¹¹⁶ Тупик, полный грузов 200. Права матерей. — 2007. — 16 января. URL: http://www.yabloko.ru/Publ/2007/2007_01/070116-pm_200.html.

¹¹⁷ Марсиа А. Веигле. На пути к Гражданскому форуму: государство и гражданское общество от Ельцина до Путина в процессе демократизации. — Изд. 10. — 2002. — Весна. — № 2.

институционные рамки ЕС позволяют применять и другие меры, такие как нажатие на рычаги, связанные с обязательством России проводить определенную экономическую политику и мониторинг, но их применение не было сколько-нибудь значимым в последние годы¹¹⁸. Контроль над выполнением прав человека в России в какой-то степени осуществляется Советом Европы, членом которого Россия стала в 1996 году¹¹⁹. Консультации по правам человека дают ЕС возможность озвучить свою озабоченность в связи с ситуацией в этой сфере в России и указать на особо важные нарушения. Однако в большинстве своем отношение к таким консультациям скептическое. Россия и ЕС не могут прийти к единому мнению и после каждого круга консультаций публикуют свои отдельные пресс-релизы¹²⁰. Выдающиеся гражданские деятели критически оценивают отсутствие прогресса и нежелание ЕС применить давление на Россию по вопросам, обсуждающимся на консультациях¹²¹.

Помощь независимым неправительственным организациям в главной степени осуществляется посредством «Европейской инициативы в области укрепления демократии и прав человека». Эта организация профинансировала проекты, начавшиеся в 2007 году, предоставив что-то около четырех-пяти миллионов евро¹²². Немалая часть этих средств была направлена на улучшение ситуации в сфере

¹¹⁸ Для обзора инструментов продвижения правозащитных принципов в ЕС см.: Синикукка Саари. Взаимодействие между Россией и европейскими межправительственными организациями: следование нормам в одностороннем порядке или обоюдный процесс?: статья представлена на 47-м ежегодном собрании Института стратегического анализа в Сан-Диего. — 2006. — 25 марта.

¹¹⁹ См.: Саари. Взаимодействие между Россией и европейскими межправительственными организациями.

¹²⁰ Клицунова. Продвижение правозащитных принципов в России посредством поддержки неправительственных организаций. С. 14.

¹²¹ См.: Ахто Лобжакас. Активисты утверждают, что диалог ЕС и России по правам человека в тупике. URL: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/10/D264DI80-8A70-4CC6-92E1-A0B0894184D1.html>

¹²² Инструменты Европы в целях достижения демократии и соблюдения прав человека // Новые проекты. — 2007. URL: http://www.delrus.ec.europa.eu/en/images/mText_pict/2/eidhr%20eng.pdf

соблюдения прав человека и на просветительскую деятельность. Проекты «Европейской инициативы в области укрепления демократии и прав человека» затрагивают наиболее важные проблемы, такие как жестокость правоохранительных органов, условия содержания заключенных, свобода объединений и продвижение правозащитных принципов среди молодежи Северо-Кавказского региона.

Помимо «Европейской инициативы в области укрепления демократии и прав человека», правозащитные российские организации поддерживаются несколькими странами-членами ЕС: Германия содействует продвижению правозащитных принципов через отделения партийных фондов; Британское посольство в Москве создало Стратегический программный фонд, который занимается поддержкой правозащитных проектов; Министерство иностранных дел Нидерландов, занимающееся поддержкой правозащитных организаций согласно нидерландской программе MATRA, по которой осуществляется финансирование развития гражданского общества; и, наконец, шведское правительство, поддерживающее продвижение правозащитных принципов в Чечне и Ингушетии, выделяя средства шведского Международного агентства сотрудничества в целях развития.

Европейская помощь и помощь различных доноров, направленная на развитие гражданского общества в России, встречала на своем пути многочисленные препятствия помимо вмешательства властей, начиная уже с начала 1990-х годов. Взаимодействие с российским гражданским обществом привело к определенным результатам, некоторые из которых были предсказуемы, а другие негативные результаты были обусловлены его спецификой.

Существует мнение, нередко высказываемое с позиций критики, что западно-российские отношения стимулировали появление в России «гражданской элиты», стоящей во главе профессиональных организаций, отдаленных от интересов обычных людей¹²³. Поскольку

¹²³ Лиза Макинтош Сандстром. Иностранные доноры и российские активисты: кто виноват в том, что российские неправительственные организации слабы?: статья подготовлена для ежегодного собрания американской Политической научной ассоциации. — 2005. — 1–4 сентября.

население не имеет каких-либо серьезных возможностей влиять на состав данных организаций, вряд ли они соответствуют представлению их доноров об основных принципах построения гражданского общества¹²⁴. Главной целью большинства программ помощи является содействие развитию действительно гражданского общества. Исходя из этого можно сказать, что цель данных программ не достигнута. Эти проблемы относятся в большей степени к правозащитным организациям, чем к неправительственным организациям. Исследования свидетельствуют, что лишь малая часть населения России знакома с деятельностью самых авторитетных правозащитных организаций и еще меньшая часть обратилась бы в правозащитные организации за помощью в случае нарушения своих прав¹²⁵.

Второй проблемой, с которой сталкиваются зарубежные доноры в России, является то, что многие независимые неправительственные организации зависимы от зарубежных фондов и, как следствие, на них может сказываться мировая финансовая нестабильность. Как было сказано ранее, российское правительство приступило к созданию фондов, доступных для организаций, существующих в лояльном иерархическом гражданском обществе. Независимым негосударственным организациям, чья позиция по отношению к государству стала более критичной, чем 10 лет назад, приходится бороться за финансирование посредством грантов. Более устойчивые и профессиональные организации в этом преуспели, чего нельзя сказать о менее устойчивых организациях¹²⁶. Лишь несколько независимых неправительственных организаций смогли поддерживать свою деятельность на протяжении длительного периода времени, в отличие от организаций, чья деятельность ограничивается из-за недостатка финансирования.

¹²⁴ Сара Л. Хендерсон. Продавая гражданское общество: помощь Запада и неправительственные организации в России // Сравнительные политические исследования. — Изд. 35. — № 2. С. 139—167.

¹²⁵ Клицунова. Продвижение правозащитных принципов в России посредством поддержки неправительственных организаций. С. 4.

¹²⁶ См.: Хендерсон. Продавая гражданское общество.

Третья и основная проблема при оказании помощи независимым неправительственным и правозащитным организациям — нежелание определенной части представителей властей сотрудничать с такими организациями или принимать во внимание их рекомендации. В последние годы российское правительство умышленно настраивало население страны против независимых неправительственных организаций, финансируемых из-за рубежа. В результате в большинстве случаев к ним относятся как к организациям, действующим против интересов России. Как следствие, представители власти на всех уровнях стараются оградить себя от контактов или взаимодействия с независимыми неправительственными организациями.

Продвижение правозащитных принципов в России

Помощь неправительственным организациям является частью продвижения правозащитных принципов. Так, европейские правительства и межправительственные организации, в разной степени используя различные инструменты, могут исследовать, оказывать давление, принимать участие, налагать взыскание или поощрять действия российского правительства в правозащитной сфере.

Самым мощным источником влияния на иностранные государства в ЕС является выдвижение политических условий, трактуемое как «стратегия укрепления посредством поощрения». Данная стратегия используется участниками международных отношений для того, чтобы осуществить и стабилизировать политические изменения на государственном уровне¹²⁷. Фактически, политические условия, связанные с перспективой членства в ЕС, возможно, и есть самый успешный способ продвижения демократических

¹²⁷ Фрэнк Шиммельфенниг. Европейские региональные организации, политическая условность и демократические трансформации в Восточной Европе // Восточноевропейская политическая жизнь и общество. — 2007. — № 21. С. 127; Фрэнк Шиммельфенниг и Ульрих Седельмайер. Управление посредством обусловленности: принятие закона ЕС (странам-кандидатам Центральной и Восточной Европы) // Журнал «Исследования европейской политики и общества». — Изд. 11. — 2004. — № 4. С. 662.

принципов¹²⁸. Этот способ реализуется посредством внешних стимулов и заранее предполагает неравные отношения между стороной, предоставляющей гранты, и стороной, получающей гранты. Однако его трудно использовать для продвижения право-защитных принципов на территории России. Во-первых, помимо ограниченных политических возможностей Европы в отношении России и из-за отсутствия единодушного мнения европейских правительств о том, как строить отношения с этой страной, Европа может предложить совсем немного конкретных поощрений, так как России не интересны далеко идущие планы политической интеграции с Европой. Во-вторых, Россия не приемлет никакого неравенства в отношениях с европейскими правительствами или Евросоюзом. Это является одной из основных причин нежелания России соблюдать принципы европейской политики соседства¹²⁹. По мнению Кремля, отношения России и ЕС должны исходить из равнозначности обеих сторон, исключая возможность навязывания друг другу каких-либо действий¹³⁰. По мере усиления мощи страны и роста уверенности России в своих силах с этой точкой зрения соглашается все больше и больше стран-членов ЕС. Министр иностранных дел России Андрей Козырев в начале 1990-х годов однажды сказал бывшему президенту США Никсону: «Я был бы Вам очень благодарен, если бы Вы помогли определить круг национальных интересов России»¹³¹. Сейчас Россия сама определяет круг своих интересов, более того, используя механизмы энергетического давления, и сама выдвигает политические условия. Мере поощрения противопоставляется мера применения наказаний, она начинает

¹²⁸ Милада Вахудова. Демократизация в посткоммунистической Европе: нелиберальные режимы и рычаги давления международных акторов: рабочий документ № 69 // Центр по демократии, развитию и верховенству закона. С. 1.

¹²⁹ Роберто Алибони. Геополитическое применение европейской политики соседства // Европейский обзор международных отношений. — 2005. — № 10. С. 3.

¹³⁰ Сергей Лавров. Сдерживание России: назад в будущее? // Россия в системе международных отношений. — 2007. — Октябрь—ноябрь. С. 4.

¹³¹ Прочитировано в статье Дмитрия Саймса. См.: Результаты 1997 г.: никаких драматических потрясений // Международные отношения. — Изд. 44. — 1998. — № 1. С. 28.

действовать, когда зарубежные правительства не в состоянии провести определенные реформы или политические перемены. Однако в отношении России у ЕС, вероятнее всего, нет желания, а иногда и возможности применить негативные условия в качестве ответной меры на нарушение прав человека или репрессии правозащитников. В данной ситуации экономические интересы являются приоритетными. Трудно представить ЕС, коллективно решающим вопрос о применении взыскательных мер, способных изменить поведение российских политиков.

Тем не менее даже сдерживаемые применением карательных мер по отношению к России, европейские правительства и межправительственные организации все же могут найти способ доведения своей критической точки зрения на деятельность российского правительства в области защиты прав человека. Осуществление данных мер возможно как публично, так и во время бесед с руководством страны и государственными официальными лицами. Такая критика, скорее всего, не принесет немедленного результата, но не стоит недооценивать чувствительность руководства к постоянному упоминанию о тех или иных нарушениях прав человека в стране. Маловероятно, что руководство России стремится установить в стране чисто авторитарный режим, подобный тому, который встречается в большинстве стран Центральной Азии, поэтому также маловероятно, что российское руководство прибегнет к массовым и систематическим нарушениям прав человека. Международное давление в некоторой степени может оказать определенное влияние на органы, принимающие решение, осуждающие нарушения прав человека в России и считающие, что нарушения прав человека подрывают легитимность правительства.

Второй немаловажной стратегией продвижения правозащитных принципов на уровне правительств и межправительственных организаций является интернационализация правозащитных норм посредством активных обязательств¹³². В таком случае нормы не диктуются

¹³² Амихай Маген. Последствия объединения: может ли европейская политика соседства стать единой для всех?: рабочий документ № 68 // Центр по демократии, развитию и верховенству закона. — 2006. С. 389.

реципиенту в силовой принудительной форме, а происходит их плавное и постепенное внедрение, стимулируемое активным диалогом между принимающей стороной и устанавливающей норму стороной. Зарубежное правительство «социализируется» в процессе принятия и интернационализации какой-либо нормы. Социализация имеет следующее определение — это процесс вовлечения новых индивидуумов в процесс соблюдения норм и правил, присущих определенному сообществу. Социализация приводит к двум основным результатам: первый — реципиент осуществляет некую деятельность с учетом принятых норм, но все же не считает данные нормы обязательными для выполнения и неоспоримыми; второй — при осуществлении некой деятельности реципиент стремится задействовать инструменты, соответствующие общим нормам и правилам, что приводит к тому, что со временем соблюдение общих норм становится для реципиента единственно правильным руководством¹³³.

Использование социализированного подхода продвижения правозащитных в России норм проблематично по двум взаимосвязанным причинам. Во-первых, внедрение в жизнь либерально-демократических норм посредством социализации трудно представить, конечно, при условии, что у страны нет твердого намерения стать поистине демократической. Существует сильная взаимосвязь между демократической деятельностью, с одной стороны, и соблюдением прав человека — с другой¹³⁴. Так как Россию можно считать страной, стремящейся к установлению авторитарности или страной с уже установившимся авторитарным режимом, перспектива того, что власть станет более восприимчивой к принятию правозащитных норм, крайне невелика. Во-вторых, социализация без стимулирования извне зачастую является недостаточной для проведения реформ или изменения характерного поведения страны, в особенности это

¹³³ Джеффри Т. Чекел. Международные институты и социализация Европе: введение и основная концепция // Международная организация. — Изд. 59. — 2005. — Осень. С. 804.

¹³⁴ Тод Ландман. Сравнительная политика и права человека // Права человека: ежеквартальное издание. — Изд. 24. — 2002. С. 902.

касается России. При изучении основных принципов устройства Европейской политики соседства можно сделать вывод, что ЕПС уже не будет такой эффективной в настоящее время по сравнению с периодом, предшествовавшим созданию ЕС. Главным стимулом извне, побуждавшим страны Центральной и Восточной Европы принять внешние нормы и сделать их своими внутренними, было желание стать членом ЕС. Теперь, когда этот вопрос стал неактуальным, Европейская политика соседства не может служить внешним стимулом для принятия тех или иных норм в этих странах¹³⁵. При прочих недостающих условиях отсутствие внешнего стимула в отношениях с Россией уменьшает вероятность того, что социализация будет достаточной для того, чтобы интернационализировать правозащитные нормы в России.

Итак, можно сделать вывод о том, что иерархический подход существенно ограничивает продвижение правозащитных норм в России. Хотя иерархические подходы нельзя однозначно считать неэффективными. В настоящей ситуации помощь неправительственным организациям является, возможно, единственной стратегией зарубежных правозащитных организаций, применяя которую они могут оказать действенную и эффективную помощь в деле продвижения правозащитных принципов в России. Последняя часть данной главы вносит некоторые предложения о возможных способах осуществления этой помощи.

Заключения и предложения

Хотя Россия и подписала договоры о соблюдении прав человека, она не стремится к добросовестному исполнению данных обязательств и, исходя из своей собственной трактовки правозащитных норм, устанавливает свое законодательство. Таким образом, Россия не может считаться страной, принявшей международные правозащитные нормы. Еще одним сдерживающим фактором для продвиже-

¹³⁵ Джутит Келли. Новое вино в старом бурдюке: продвижение политических реформ посредством европейской политики соседства // Журнал «Исследования общего рынка». — 2006. — Т. 44. — № 1. С. 29–55.

ния правозащитных принципов и норм в России, описанным в этой главе, является преследование независимых неправительственных организаций в целом и неправительственных правозащитных организаций в частности, плюс к этому нерешительность или отсутствие эффективных рычагов давления на Россию со стороны ЕС и некоторых отдельных стран-членов ЕС. Неспособность российских властей осуществлять политику, соответствующую правозащитным нормам, тесно связана с укреплением авторитарной системы во время правления Путина. Совершенно очевидно, что только демократическое правительство является самым надежным гарантом соблюдения прав человека и успешного продвижения демократии, что в свою очередь является самой эффективной стратегией продвижения правозащитных принципов. В 2008 году уже ни у кого не было иллюзий, что в России вскоре начнется процесс всеобщей демократизации. В то же время международное сообщество не теряет интереса к правозащитной ситуации в России. Главной целью продвижения правозащитных принципов и норм западными правительствами и организациями уже в течение многих лет является продвижение демократии и развитие гражданского общества. Эта цель пока не достигнута, но для скорейшего ее достижения уже сейчас необходимо расставить приоритеты и направить усилия непосредственно на продвижение правозащитных принципов и норм, а не на развитие демократии. Правозащитные нормы и принципы могут и должны продвигаться самостоятельно вне зависимости от продвижения демократии.

Помощь неправительственным организациям, осуществляющим правозащитную деятельность, должна стать ключевым элементом в деле продвижения прав человека в России. Причиной этого является политическая ситуация и негативная атмосфера, окружающая независимые неправительственные организации. Это также может послужить причиной возникновения трений с российским правительством. Поэтому организации и правительства, предоставляющие помощь российским правозащитным организациям, должны придерживаться основных правил, на которых построены

принципы взаимоотношений с российской властью. Во-первых, они должны заверить власть в том, что их помощь не направлена на ослабление или подрыв режима, существующего в России. Цели финансируемых из-за рубежа неправительственных организаций не противоречат целям российского правительства, и деятельность таких организаций лишь дополняет финансируемую самим правительством деятельность, направленную на искоренение нарушений прав человека. Во-вторых, страны и организации, оказывающие помощь российским правозащитным организациям, при возникновении такой необходимости должны ссылаться на обязательства России, связанные с защитой прав человека. Такими обязательствами могут быть заявления или международные договоры, подписанные российским правительством. Используя этот прием, удастся убедить российские власти в том, что они связаны некими обязательствами и что цели российских правозащитных организаций, поддерживаемых европейскими донорами, не противоречат соблюдению данных обязательств. В-третьих, европейские страны и организации, оказывающие помощь правозащитным организациям, не должны «привязывать» свою помощь к отношениям с российским правительством во избежание ситуаций, когда помощь правозащитным организациям становится «заложником» политических конфликтов. Наконец, в тех случаях, когда Россия критикует отдельных членов ЕС за их политику в поддержку продвижения правозащитных норм, остальные члены ЕС должны поддерживать критикуемые страны. Только когда европейские страны и организации начнут соблюдать эти основные правила, определяют для себя план действий и будут ставить не амбициозные, а реально осуществимые цели, удастся изменить ситуацию с продвижением правозащитных принципов и норм в России, несмотря на неблагоприятные условия, усложняющие ситуацию.

Андре Герритс, Макс Бадер,
Марсель де Хаас и Жак де Йонг

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ, ВЫБОР ПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА

За последние несколько лет модель взаимоотношений между Россией и Европой сильно изменилась: если в 1990-х ЕС активно выступал с инициативой в отношениях, а РФ только реагировала, то с начала последней декады ЕС в основном реагирует на предложения РФ. Для расширенного Европейского союза отношения со все более утверждающейся Россией приобрели стойкий компонент кризисного управления. Различные подходы в международной деятельности ЕС и РФ, а также асимметричный характер их взаимозависимости привели к «проверке сил», имеющей преимущественно теоретическое значение. Возможно, ЕС обладает большим потенциалом, чем Россия в «условном значении», но большое количество внутренних и внешних ограничений (включая отношения с НАТО), вероятно, будут препятствовать использованию этого потенциала в полную силу, условно или как-то иначе¹³⁶.

Перед принятием решения о наиболее эффективной политике ЕС в отношении России уместно сделать несколько предостережений. Во-первых, политические предложения должны пройти проверку временем. Однако в случае отношений Россия–ЕС, которые так сильно зависят от внутреннего развития обеих сторон, а также глобальных изменений, на которые нелегко влиять (цены на энергоносители), некоторое время в будущем эти отношения, естественно, будут пребывать в состоянии постоянного движения. Вопрос, как Россия будет развиваться экономически и как это повлияет на ее внутренний порядок и внешнюю политику, является одним из наиболее важных. Само состояние российской экономики

¹³⁶ См.: Марк Леонард и Нику Попеску. Проверка сил в отношениях Россия–ЕС: политический доклад. — Лондон: Совет Европы по международным отношениям, 2008.

представляет трудности для простого обобщения. В абсолютном выражении, Россия переживает экономическое возрождение (хотя к 2007 году РФ достигла только уровня 1991 года, который все же ниже пика 1989-го), однако в относительных цифрах РФ еще не достигла и половины своей экономической мощи. Российский ВВП увеличился в 9 раз за 9 лет (достигнув 1 триллиона в 2007 году), что составляет только 2,8% мирового ВВП. Это по-прежнему значительно ниже ВВП Китая (US\$ 2,6 трлн.), не говоря уж о ЕС (US\$ 12 трлн.) или США (US\$ 13,2 трлн.) Высокие цены на нефть, которые продолжали расти, являлись основным, хотя и неоднозначным фактором, стоящим за российским экономическим ростом. В период президентства В. Путина цена на нефть увеличилась с менее чем US\$ 30 за баррель до US\$ 100 и выше. Рост цен на энергоносители склонили политическую элиту заняться массовой погоней за рентой и воздержаться от строго необходимых реформ в социальной сфере (инфраструктуры, образования, пенсионного обеспечения и здравоохранения). Объяснять российский экономический рост и модернизацию только бумом на нефтяном рынке не совсем верно. Тем не менее размер экспорта нефти и газа и особенно связанные с этим поступления в бюджет, а также серьезное снижение цен на нефть будут иметь важные, хотя и необязательные последствия как для внутреннего режима России, так и для внешней политики, включая отношения с ЕС¹³⁷. Дальнейшее падение цен на энергоносители, несомненно, снизит текущую самоуверенность и самоутверждение России, однако это вряд ли существенно изменит природу отношений между Россией и ЕС.

Второе замечание касается вопроса, как внешняя политика ЕС по отношению к России связана с российской внешней политикой и международной политикой вообще. Связи между Европой и Россией никогда не базировались на какой-либо другой модели. Это

¹³⁷ Российское правительство рассчитывало бюджет 2009–2011 гг. из расчета US\$ 78 за баррель нефти, при этом ожидая получить US\$ 95 за баррель. Бюджет может стать дефицитным при цене ниже US\$ 70 за баррель. См.: Баррель клонится к дефициту // Коммерсант. — 2008. — 17 сентября.

выражается сложным гибридом интересов и восприятий, различий и схожести внешней и внутренней политики, принципов многосторонних и двусторонних отношений. Исторически, возможно, сложности этих взаимоотношений стали для России особой проблемой, и сегодня они с вызовом стоят перед ЕС. Касается ли это районов «в промежуточном положении», — это и российская политика в отношении СНГ и политика добрососедства ЕС, или отношений в области энергетики, в любом случае, отношения с Россией имеют прямое воздействие на ЕС.

Возможно, «размолвка» с Россией (термин взят из журнала *«The Economist»* из статьи, описывающий события после интервенции в Грузию в августе 2008 года¹³⁸) имела особое значение для Европы, однако Европа не особенно хороша в политике «твердой руки». Во-вторых, если Россия и ЕС «повязаны», как заметил Ричард Саква (Richard Sakwa), называя эти события «традиционной игрой реалистов за исключительные преимущества и сферы влияния»¹³⁹, то необходимо задать вопрос, действительно ли это игра была разыграна с применением мягкой силы или же были использованы нормативные инструменты, находящиеся в распоряжении ЕС?

Приоритеты ЕС по отношению к РФ особенно заметны в двух сферах — энергетики и безопасности. Российские связи с ЕС становятся все менее значимыми в отличие от двухсторонних отношений между отдельными государствами-членами ЕС. Евросоюзу необходимо найти пути преодоления принципа двухсторонних отношений российской внешней политики, касающейся отдельных членов ЕС. Европейский союз предпочитает иметь дело с другими странами в индивидуальном порядке, так почему же Россия должна вести себя по-другому? Было бы идеально, если бы ЕС высказывался «одним голосом», как это было при французском лидерстве, в ответ

¹³⁸ См.: Передовая статья журнала «Экономист» от 6–12 сентября 2008.

¹³⁹ Ричард Саква. Новая «холодная война» или двадцатилетний кризис? Россия и международная политика // Журнал «Международные отношения». — 2008. — Т. 84. — № 2. С. 258.

на применение Россией чрезмерных сил в войне с Грузией в августе 2008 года. Обычно же политика ЕС по отношению к России более похожа на высокую форму *Schadenbegrenzung* («ограничения разрушения»). ЕС следовало бы продолжать фокусировать свои усилия на общей политике, особенно в сфере международных дел и безопасности. Его непосредственный интерес все же заключается в создании препятствий для перетекания политики двухсторонних отношений государств-членов ЕС в другие сферы интеграции, в контроле потенциально негативных последствий связей с РФ для процессов сближения в самом ЕС.

По своей природе РФ более последовательный и настойчивый, чем ЕС, международный актор. Политика ЕС в отношении России постоянно затруднена разобщенностью внутри Европы, и начиная с последнего цикла расширения, который включил в состав ЕС ряд бывших союзников и республик СССР, эта разобщенность только усилилась. Мягко выражаясь, беспокойства и опасения этих новых членов по поводу самоутверждения Россией ничуть не уменьшились после ее военно-политических действий во время российско-грузинского конфликта в августе 2008 года. Война в Грузии явилась еще одним показателем того факта, что «традиционные» международные действия становятся все более важными в отношениях Россия—ЕС. ЕС все сильнее и сильнее проверяется на прочность в той области политики, где его члены часто проявляют наименьшую солидарность и общность.

Что касается сферы международной безопасности, здесь Россия подала несколько двойственных сигналов. Ее главный документ по безопасности демонстрирует усиливающийся интерес в сотрудничестве с ЕС, которому, однако, противодействуют как инициативы, приостанавливающие действие договора о контроле над ключевыми видами вооружений, так и ее требования создания новой европейской архитектуры безопасности. В конечном счете для реализации жизнеспособного подхода к международной безопасности в сотрудничестве с Россией членам ЕС необходимо прийти к консенсусу по вопросам, обсуждаемым с Москвой. Но в настоящее время

в вопросах внешней безопасности следует концентрироваться на менее политически чувствительных проектах, таких как нераспространение ОМП, уничтожение устаревших систем вооружения и гражданской самообороны. Практичные, сдержанные проекты могут восстановить доверие и укрепить взаимоотношения между Россией и Европой и со временем приведут к сотрудничеству в более сложных и спорных вопросах внешней безопасности.

Другим ключевым элементом в отношениях Россия—ЕС является вопрос энергетики. Более практичный и прагматичный подход может послужить созданию лучших отношений Европы и России в области энергетики. РФ обладает наибольшими изведенными запасами природного газа. Россия, которая всегда была стабильным и надежным партнером в области энергетики, будет и в дальнейшем оставаться важным поставщиком газа в ЕС. Построенные на принципах, согласованных на саммите G8, прошедшем в Санкт-Петербурге в 2006 году под названием «Энергетический диалог», новые подходы в обсуждении структуры рынка, отношений и доступа к ресурсам должны быть использованы для усиления энергетических связей на принципах взаимной выгоды. Кроме того, в целях продолжения стабильных и безопасных отношений необходима большая ясность в вопросах спроса и предложений на рынке энергии, в самом широком смысле включающем макроэкономические предпосылки, политику и стратегии обеих сторон. Практическую важность также имеют периодические обмены информацией в области нефтегазового производства, транспортировки и проектирования — они могут потребовать новых механизмов для совместного отслеживания и обсуждения.

Россия часто обвинялась в использовании энергии как инструмента достижения своих геополитических целей. Хотя инциденты на первый взгляд были спровоцированы экономическими соображениями, в них отчетливо прослеживались и политические нотки¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Роберт Ларссон. Северный поток, безопасность Швеции и Балтийского моря. — Стокгольм: Научно-исследовательский институт тотальной обороны Швеции, 2007. — Map. С. 80—82. URL: <http://www.foi.se/upload/english/reports/foir2251.pdf>

И поэтому в структуру будущего взаимного доверия, безусловно, следует добавить механизмы своевременного предупреждения о временных и непредусмотренных подрывах поставок энергии. К тому же, энергетические связи ЕС и России открывают новые перспективы в развитии родственных проектов, включая проекты регионального уровня, проекты рационального использования энергии и ограничения сжигания попутного газа в факелах.

В энергетических связях ЕС—РФ также следует обращать внимание на широкое разнообразие внутри ЕС относительной доли российского газа в национальных энергобалансах. Позицию ЕС в предстоящих переговорах о новом партнерском соглашении с Россией будут усиливать внутренние механизмы совместного использования информации по проектам поставок энергии из России, включая информацию о разнице необходимой инфраструктуры и расширяющемся единстве системы на случай аварийной ситуации в поставках на региональном уровне.

В отношениях с Россией фокусирование на более практичной и менее обобщенной или амбициозной стратегии может сказаться также и на сфере демократизации и прав человека. ЕС и его индивидуальным членам по-прежнему следует высказываться о нарушении прав человека и настоятельно добиваться от российского правительства мер против этих нарушений. Учитывая ограниченные перспективы демократизации в России в данный момент, мы, однако, полагаем, что больше не имеем права встраивать тему прав человека в контекст более широкой задачи демократизации, несмотря на нашу твердую веру, что права человека должны быть в основе всеобъемлющей демократии.

Тема прав человека может и должна продвигаться ради нее самой как гражданским обществом, так и администрацией. В диалоге с российским правительством о состоянии дел в области прав человека европейским деятелям следует, во-первых, подчеркнуть, что развитие прав человека ни в коей мере не противоречит российским интересам. Во-вторых, сослаться на официальные обязательства, которые были даны российским руководством,

подписавшим международные соглашения. Следует также делать ударение на легальности работы вовлеченных в защиту и развитие прав человека общественных организаций, которые имеют финансовую поддержку европейских фондов. И, в-третьих, следует прояснить, что развитие прав человека изначально независимо от чего бы то ни было, включая политические элементы отношений ЕС и России.

Мы утверждаем, что те идеи, в которых Россия и ЕС готовы воспринять взаимозависимость своих внутренних и внешних политик, суверенитета и интеграции, придают их отношениям конкурентный характер, если только вообще не приводят к нулевому результату.

ЕС и РФ были, есть и будут оставаться совершенно разными как внутри своих границ, так и в геополитическом смысле. Политика Европы начинается именно с понимания этой разницы и основной своей задачей ставит наведение мостов над пропастью между Россией и ЕС. Но эта политика достигла предела своей эффективности. Будет полезным уменьшить амбициозность и стиль проповеди в отношениях РФ—ЕС: от всесторонних и вольно-трактруемых целей, таких как партнерство и общее пространство, к более традиционным и трезвым формам диалога и сотрудничества. Ни трансформационная логика международной политики ЕС, ни ее постмодернистская приверженность мягкой силе не дают большого эффекта в отношениях с РФ.

«Взаимодействие без интеграции» — вот наиболее возможное, если не идеальное, состояние отношений ЕС—РФ, которое является наилучшим вариантом для взаимовыгодных долгосрочных связей. Нет никаких причин полагать, что взаимовыгодные отношения между Россией и ЕС могут быть достигнуты только путем интеграции или, наоборот, полного суверенитета¹⁴¹. Уникальная позиция России среди иностранных партнеров ЕС характеризуется ее важностью, но в то же время ее осложняют существующие отношения

¹⁴¹Сергей Прозоров. Понимание конфликта между Россией и ЕС: границы интеграции. — Издательство «Хаундмилс Нью Йорк»: Полгрейв Макмиллан, 2006. С. 174.

с ЕС. По сути, связи ЕС и России чрезмерно политизированы, то есть обременены различными институтами в политической сфере. Дальнейшему расширению и без того широкой сети практических контактов и кооперации России и ЕС лучше служат взаимовыгодные отношения, чем концентрация на политической, если не сказать, идеологической составляющей. Кроме того, ЕС мог бы ослабить, вместо того, чтобы усиливать, свое отмежевание в переговорах по соглашению, которое должно заменить Договор о сотрудничестве и партнерстве с РФ. В лучшем случае сверхамбициозные намерения, которые имели обе стороны, смогут продлить переговоры и усилить уже существующее ощущение недоверия, в худшем — они могут быть использованы как аргументы, всецело препятствующие новому соглашению. Помимо прочего, меньшее, не столь амбициозное и детализированное соглашение, возможно, увеличит шансы его ратификации всеми 27 странами ЕС.

Аргументы в пользу определенной «деполитизации» отношений ЕС—РФ продиктованы реалистичным пониманием текущей внутренней политической ситуации в России и ее международной позиции; изменившейся структурой ЕС (который теперь включает в свой состав ряд бывших республик и союзников СССР); а также ограниченными и, возможно, парадоксальными успехами ЕС в сфере интеграции. После распада СССР Россия пошла навстречу Западу гораздо быстрее и более разносторонне, чем когда-либо до этого. Она воодушевлялась, стимулировалась и подталкивалась Западом. ЕС и США имели важное, но не решающее влияние на российские изменения. В итоге Россия изменилась в непредвиденном и нежелательном для Европы и США направлении. Россия провела большие реформы по-своему, а не так, как предлагал Запад. Следуя хорошо известной исторической модели, Россия заимствует одни зарубежные политические, экономические, а также административные черты, но при этом игнорирует другие.

Должно ли уменьшение нормативных подходов в политике ЕС по отношению к России пониматься как акт частичного отхода от общей политики ЕС? ЕС имеет тенденцию определять свою между-

народную политику как принципиально нормативную (что значит, Европа более притягивает, нежели отталкивает другие страны). Такой политический подход доказал свою эффективность при желательной перспективе партнерства с ЕС, однако также показал лишь умеренную продуктивность при отсутствии такого «пряника»¹⁴². Уменьшение нормативного аспекта в международной политике на деле может интерпретироваться российской политической элитой, которая не особо желает вмешательства в свою полуавторитарную политику и свой темный бизнес, как акт послабления. Если ЕС снизит акцент на нормах и ценностях, то следствием этого станет большая политическая эффективность. И хотя ЕС всегда отказывал России в самых символических аспектах сотрудничества и интеграции (например, установление свободного визового режима), он проявлял свою настойчивость в нормативных и интеграционных подходах, по крайней мере на риторическом уровне. Если ЕС изменит сейчас свой подход, это будет сделано только под давлением внутренних разногласий и относительной несостоятельности его прежней политики.

ЕС приспосабливается к новой реальности. Ревизия его стратегии в отношениях с РФ могла бы больше соответствовать нынешним реалиям развития России, с учетом изменения структуры расширившегося ЕС и, следовательно, с учетом, — используя старую марксистско-ленинскую фразу, — корреляции сил двух сторон. Более того, такая политическая переориентация будет подкреплять прагматизм, неоднократно проявлявшийся ЕС независимо от его дипломатической риторики. Особенно важно, что прагматичный подход противоречит твердой позиции по специфичным вопросам,

¹⁴² Интересно, что развитие Евросоюзом политической, правовой и экономической модели взаимоотношений с соседними государствами воспринимается российскими исследователями как один из немногих политических успехов ЕС в международной деятельности. А положение недавних докладов об «ужасном» «мягком воздействии» Евросоюза по-прежнему остается без внимания, хотя оно относится и к России тоже. См.: Мир вокруг России: 2017 / под редакцией Сергея Караганова. — Москва: Совет по международной политике и обороне совместно с МГУ, Высшей школой экономики и РИО-центром, 2007. С. 105.

если того требуют европейские интересы (нормативные или другие) и если позволяют разногласия. И главное — не следует путать строго нормативную политику с сильной политикой. Другие, менее риторические, стратегии могут оказаться более эффективными и в сферах демократии и прав человека.

В пресс-релизе о предварительных переговорах по новому соглашению с Россией, опубликованном Европейской комиссией 3 июля 2006 года, заявлено, что соглашение «будет способствовать улучшенной и более амбициозной структуре российско-европейских отношений [...], основанных на признании общих ценностей, таких как демократия, права человека и главенство закона»¹⁴³. Эти громкие принципы будут способствовать дружеским и плодотворным отношениям между ЕС и РФ в той же мере, как и стабильному и процветающему будущему России. Тем не менее на первом месте должно быть понимание того, что взаимовыгодные отношения следует развивать в направлении общих ценностей, нежели быть необходимой основой для них. Что касается следующего за Соглашением о партнерстве и сотрудничестве (СПС) договора, подразумевается, что он должен остаться «ограниченным в продолжительности и деталях»: улучшенным, но не измененным — все тем же СПС¹⁴⁴, ссылающимся на общие нормы и ценности, которые лучше сформулированы в других многосторонних соглашениях, заключенных Россией и ЕС¹⁴⁵. Такой подход подразумевает следование обозначенной выше линии прав человека и стратегии демократии.

Сегодня «взаимозависимость» с Россией может стать реальной альтернативой. Под «взаимозависимостью» мы понимаем «многоаспектную концепцию по созданию мириады взаимозависимых сетей,

¹⁴³ См.: Европейская комиссия одобрила условия переговоров по новому соглашению России и ЕС. — 2006. — 3 июля. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/910>

¹⁴⁴ Фабрицио Тассинари и Мариус Валь. Малый, но возможный: размышление о будущем отношений ЕС и России // Журнал «Международный наблюдатель». — 2007. — Март. — Т. 42. — № 1. С. 24

¹⁴⁵ Тассинари и Валь. Маленький, но миролюбивый. С. 24–26.

объединяющих экономику, политику и социум в единую западно-демократическую общность»¹⁴⁶. Взаимозависимость не является политикой — это структура отношений, которые обслуживаются политикой, политикой свободных обязательств. Эта стратегия обязательств нацелена на вовлечение России в контакты и сетевые отношения на разных уровнях, где только это позволяют интересы государств ЕС, и вовсе не обязательно посредством Кремля или на условиях Кремля. Взаимозависимость обуславливает развитие многоуровневых контактов и сотрудничества. И она не подразумевает и не нацелена на партнерство. Политическая и экономическая взаимозависимость на уровнях гражданских сообществ, бизнес-структур, правительств и международных организаций может иметь эффект трансформации или демократизации, но постепенный и в основном неровный. Концепция министерства иностранных дел Германии «*Annäherung durch Verflechtung*» («Сближение через переплетение») наиболее близка практическому подходу по обеспечению взаимозависимости.

Взаимозависимость может решить некоторые насущные задачи в отношении России, но она ни в коей мере не создает дополнительных проблем. Некоторые могут решить, что это политика уступок, если даже не маскировка попустительства, потому что она демонстративно лишена нормативного аспекта традиционного присущего ЕС подходу. Будет ли достигнут позитивный эффект от взаимозависимости в рамках наблюдаемого демократического управления — пока неясно. Однако вера в то, что оголтелая декларативная политика будет более продуктивной, имеет под собой еще меньше оснований. Одной из наиболее приемлемых проявлений стратегии взаимозависимости является отсутствие раздутых ожиданий. При этом мы понимаем, что взаимозависимость не панацея. Она не создаст либеральной России. Она не станет препятствием для новой «холодной войны», если таковая когда-либо разразится. Однако

¹⁴⁶ Концепция взаимозависимости происходит от Лукана Уэйя и Стивена Левицки, Взаимозависимость, влияние, и посткоммунистический раздел // Журнал «Восточноевропейская политика и общество. — 2007. — Т. 21. — № 1. Сс. 48–66, 53.

взаимозависимость поможет налаживать более эффективные связи, учитывая нынешние российские условия и приоритеты российских граждан и их лидеров, определяющих политические принципы. А главное — взаимозависимость отвечает реальным (и ограниченным) возможностям Европейского союза.

Массово-политическое издание

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И РОССИЯ: как мы воспринимаем друг друга и как формируем отношения

Авторы

*Андре Герритс, Макс Бадер,
Марсель де Хаас, Жак де Йонг*

Перевод с английского

*М. Астахова (Введение и гл. 1), Е. Оболенская (гл. 2),
М. Сазонова (гл. 3), Г. Темнов (гл. 4).*

Ответственный редактор

Б. Гуселетов

Корректор

Е. Н. Альчикова

Компьютерная верстка

Т. С. Дорофеева

Подписано в печать 31.03.2009

Формат 60х84/16. Усл. печ. л. 8

Тираж 500 экз.

Издательский дом «Ключ-С»

127994, Москва, ул. М. Дмитровка, 3/10, стр. 1

Отпечатано в типографии «Полиграф»

125480, Москва, ул. Героев-Панфиловцев, 24

