

Тимофей Бордачёв

# НОВЫЙ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ СОЮЗ

*Россия и Европа перед вызовами XXI века:  
возможности «большой сделки»*

Москва  
Издательство «Европа»  
2009

УДК 327  
ББК 66.4  
Б 59

Директор Вячеслав Глазычев  
Главный редактор Глеб Павловский

**Тимофей Бордачёв**

Б 59 Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки». – М.: Издательство «Европа», 2009. – 304 с.

Это не публицистика, а серьезное исследование истории, текущего состояния и возможностей развития отношений России с Европейским союзом. От неумеренного оптимизма 90-х годов – к растущему недоверию, а теперь, порознь, но одновременно, – к пониманию общих вызовов, от чего трудный, но в принципе возможный шаг – нет, не к фундаментальному договору, в целесообразности которого автор сомневается, а к пакету соглашений во имя обеспечения общей безопасности. В отличие от публицистов, прямо работающих на власть, автор не склонен винить только ЕС во всех трудностях контакта и достаточно убедительно фиксирует немалое количество ошибок, совершенных и совершаемых в контактах с ЕС как российской дипломатией, так и ее бюрократией как целым. В отличие от чисто академических штудий, автор не ограничивается позицией наблюдателя, рискуя предложить абрис собственного проекта разработки нового модус вивенди с ЕС в условиях глобальной утраты прежнего порядка.

This is not political journalism but a serious study of the present situation and the possibilities of developing the EU–Russia relations. It was a long road from an unrestrained optimism of the 1990's to a growing mistrust, and now when both sides have independently realized the common challenges, there is one step to make – albeit a hard one but nevertheless possible – by signing a number of mutual security agreements, which will necessarily fall short of a fundamental treaty that the author deems to be unsustainable. Unlike those journalists who support the state propaganda line, the author is far from exclusively blaming the EU for all the difficulties of contact. He is convincing in registering quite a number of lapses committed in the past and present by Russian diplomacy as well as its bureaucracy. Unlike the purely academic studies, the author is not satisfied with an observer's position, taking the risk to propose an outline of his own project of modus vivendi with the EU at the time when the previous global order is no longer valid.

УДК 327  
ББК 66.4

ISBN 978-5-9739-0176-9

© Издательство «Европа», 2009

*Моей жене Оксане Сиявской*



# Благодарность автора

Названием этой книги я обязан Сергею Александровичу Караганову, предложившему в период подготовки доклада Совета по внешней и оборонной политике «Новое приглашение Россия — Европейский союз» (август — октябрь 2005 года) заменить неопределенное понятие «партнерство», предложенное изначально научной дирекцией СВОП, на «союз» как более емко отражающее долгосрочный смысл российско-европейских отношений. Однако еще большую благодарность я хотел бы выразить ему за внимательное прочтение рукописи.

Я глубоко признателен за пристрастное отношение к моим текстам другу и коллеге Федору Александровичу Лукьянову, а также Дмитрию Вячеславовичу Сулову, мысли и сомнения которого для меня ценны и необходимы. Отдельное спасибо директору российских программ Французского института международных отношений Тома Гомару. Его идеи и способ их выражать оставляют надежду на способность России и Европы организовать свое будущее.

Я благодарен моим коллегам по работе в СВОП, журнале «Россия в глобальной политике» и в особенности сотрудникам факультета мировой экономики и мировой политики Государственного университета — Высшей школы экономики Наталье Андреевне Винокуровой и Марии Алексеевне Павловой за время, которое смог высвободить для работы над текстом.

И, наконец, эта работа не была бы написана, не будь у меня моральной и интеллектуальной поддержки моей жены — Оксаны Вячеславовны Синявской.

# Введение

## ПЛЕННИКИ «НУЛЕВОЙ СУММЫ»

**У**же более полутора десятилетий Россия и Европа, воплощенная сейчас в институционально-правовой оболочке Европейского союза, пытаются и пока не могут найти волшебную формулу устойчивых долгосрочных отношений. Обязательные ингредиенты такой формулы — максимальное отражение национальных интересов партнеров и их равная выгода. Результатом ее действия, как уже понимают в Москве и европейских столицах, будет ускоренное развитие как России, так и Европы, укрепление их международной конкурентоспособности и устойчивости к вызовам и угрозам новейшего времени.

Это последнее особенно актуально на фоне стремительного оформления черт нового мира. К их числу относятся объективное снижение удельного веса Старого Света в мировой политике и экономике, а также смещение экономических полюсов в сторону от прежде безраздельно господствовавшего Евро-Атлантического региона. А затем, возможно, и центров силы в традиционном смысле этого понятия — полюсов военно-политического влияния.

Общий практический смысл воссоединения России и Европы достаточно емко обозначил в одной из своих недавних работ Сергей Караганов:

«Россия получила бы мощный источник экономической, социальной модернизации, надежного потребителя энергоресурсов. Европа — надежного поставщика энергии, стратегического союзника мирового масштаба, которого остро не хватает теряющему свои мировые пози-

ции Старому Свету. Политически от потенциального союза, который пока называется партнерством, выиграли бы обе стороны. Сложение двух единиц многократно приумножило бы совокупные возможности каждой»<sup>1</sup>.

Однако помимо существенных выгод для внутреннего развития каждого из партнеров обретение политической формулы стабильных долгосрочных отношений может иметь и большое международно-политическое значение. *Союз России и Европы, основанный на взаимовыгодном согласовании интересов, лежит в основе структурной стабильности Евразии* — состояния, при других обстоятельствах невозможного и неизвестного со времен Реформации в Западной Европе и появления России на мировой, по тем представлениям, политической сцене.

Формирование в XVI–XVII веках системы суверенных государств на пространстве от Атлантики до Волги и далее до Тихого океана создало основу для череды политических конфликтов и регионально-глобальных войн, изредка перемежающихся тактическими примирениями. Последняя из таких пауз, начавшаяся в 1945 году, позволила создать на западе континента интеграционное объединение — Европейское сообщество и затем Европейский союз. В состав этого объединения, однако, не вошла пока Россия — важнейший, вместе с Германией и Францией, участник европейской политики.

Попытка создания зоны стратегической стабильности от Атлантики до Владивостока могла быть предпринята на закате СССР и в первые годы существования новой России. В силу целого ряда причин, не последней из которых была неспособность нашей страны выступить в роли самостоятельного суверенного государства и с этой позиции сформулировать собственные национальные интересы, данная попытка сближения оказалась безуспешной. Однако и чисто объективно Россия не могла даже на заре 1990-х годов вступить в *существующее* НАТО или создать «четвертое сообщество» с теми Европейскими сообществами и тем Европейским союзом.

---

<sup>1</sup> Караганов С. Ханты-Мансийск: новый этап? // Российская газета. — 2008. — 26 июня.

Подписание в 1994 году Соглашения о партнерстве и сотрудничестве и согласие европейских держав на расширение НАТО за счет стран бывшего Варшавского договора поставили точку в дискуссии о гипотетической возможности объединения новой России и Европы. Вместо стремительного сближения, возможного, по мнению таких политиков, как Франсуа Миттеран, Рууд Любберс или Михаил Горбачев, Россия и Европа вступили в период раздельного существования.

Высокий конфликтный потенциал такого сосуществования становится все более очевидным по мере исчезновения последних остатков железного занавеса — объективного роста экономических и культурных контактов, узнавания друг друга и пересечения национальных интересов. Тем более что у одного из партнеров эти интересы находились в состоянии постоянного согласования (Европа), а у другого (Россия) начали формироваться как единое целое только в первой половине текущего десятилетия.

Дополнительную трудность для плодотворного развития отношений, хотя и не для их анализа, создают отличия внутренней структуры каждого из партнеров. Россия всегда, хоть и с разной степенью успешности, была и является единым участником международных отношений. Внешняя политика — поведение страны на международной арене — подчиняется их объективным законам и на практике реализуется Президентом России, как это указано в Конституции.

Эта политика, безусловно, остается эгоистической и направленной на увеличение собственной относительной силы. Но именно за счет своей унитарности она может быть достаточно легко развернута в том или ином направлении. Она может быть ориентирована на конфронтацию и даже силовое противостояние, а может — в сторону планомерной работы по созданию политико-правового режима сотрудничества с другими государствами. Оба варианта одинаково технически осуществимы.

Современная же Европа, будучи сама подсистемой международных отношений, включающей сейчас уже 27 государств, несет в себе все их негативные проявления — конкуренцию и борьбу государств за власть. Международный режим, известный нам под именем «европейская интеграция», смягчает эти противоречия, но не устраняет их полностью. Как подтвер-



ждает современная политическая дискуссия даже в самых европеизированных странах ЕС, именно национальные интересы Франции, Нидерландов или Греции являются для их граждан и политических элит безусловным приоритетом.

Европейский союз, в свою очередь, остается не более чем сложно структурированным инструментом защиты и продвижения позиций почти трех десятков государств. А теперь попробуйте сложить 27 национальных эгоизмов и представьте поведение группировки на выходе! А затем прибавьте к полученному результату интересы пресловутых «лиц брюссельской национальности» — представителей общих институтов ЕС, которые вообще ведут войну на два фронта: и взаимодействуют с внешними партнерами Европы, и отбивают попытки Берлина, Парижа или Лондона еще больше ограничить полномочия Брюсселя.

Именно в силу всех перечисленных факторов внутренняя структура каждого из партнеров играла всегда определяющую роль в развитии их двусторонних отношений. Первые главы первой части книги посвящены подробному анализу того, как трансформации, происходившие в России и делающей попытку объединиться Европе, влияли на состояние их политического диалога, качество взаимопонимания на мировой арене и в вопросах двустороннего характера. Особое внимание (и специальная глава первой части) уделяется тому, как структурные изменения России и Европы, ставшие не только результатом их собственной эволюции, но и ответом на глобальные вызовы новейшего времени, сказались на взаимодействии сторон в последние три-четыре года.

Именно в этот период Россия в своей политике все больше начинает ориентироваться на требования исторического момента. Главное из этих требований — нарастание беспорядка в международных делах. Анархия, ставшая отсроченным на 12 лет последствием распада биполярной системы, усиливает стремление каждого из участников международной среды вне зависимости от политического режима увеличивать свою относительную силу, измеряемую в сравнении с другими государствами. Используя все доступные инструменты и ресурсы.

Причем особенно в тех регионах и вопросах мировой политики, где у страны были и остаются конкурентные преимущест-

ва. В случае России — это энергетика, деятельность важнейших институтов международной безопасности и постсоветское пространство. И во всех этих областях Москве сейчас целесообразно оказывать на Европу конкурентное давление, а Европе в свою очередь — планомерно работать над расширением собственного влияния. Влияния, практические проявления которого являются объективным ограничителем российских возможностей.

Возможно, именно поэтому пока прогресс в деле обретения волшебной формулы работоспособного российско-европейского единства отсутствует. Споры нет, отношения России и Европы знают примеры отдельных достижений. Во-первых, сторонам удается достаточно успешно урегулировать большинство торгово-демпинговых споров. Во-вторых, партнеры все более уверенно ставят вопрос об отмене визового режима передвижения. Интенсивно развиваются двусторонний туризм, культурное сотрудничество, крепнут человеческие контакты.

В целом, как отмечала еще в 2005 году заведующая сектором международно-политических проблем Европы Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук Надежда Арбатова:

«Отношения партнерства и сотрудничества стали повседневной практикой»<sup>1</sup>.

Эти успехи, впрочем, носят преимущественно тактический характер и не могут обратить вспять общую тенденцию к накоплению критической массы проблем. Несмотря на объективные преимущества стратегического партнерства, все эти годы Россия и Европа остаются пленниками «игры с нулевой суммой», при которой выполнение условий каждого очередного варианта соглашения будет означать потери для одного и приобретения для другого.

---

<sup>1</sup> Арбатова Н. и др. Концепция модернизации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС и заключения Соглашения о продвинутом партнерстве, учреждающем ассоциацию. — М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2005.

Объективный анализ накопленного за период 1991–2008 годов опыта отношений Россия — Евросоюз свидетельствует о том, что напряженность, возникшая между сторонами на фоне событий в Южной Осетии, во многом связана с инерционным характером, который эти отношения приобрели за прошедшие годы. Несмотря на то что объем торгово-экономических, культурных и человеческих связей между Россией и странами ЕС неуклонно увеличивается, способность сторон к поиску взаимоприемлемых решений в таких важнейших областях, как политический диалог, международная торговля, энергетика и инвестиции, остается низкой.

Окончательно параметры такой игры определились в начале 2004 года. Тогда Европейский союз и Россия впервые перешли на официальном уровне к политике «красных линий» и стали фиксировать позиции, движение по которым возможно только вперед, вглубь территории партнера. Однако и до этого времени действительно взаимовыгодное решение сложных вопросов не просматривалось. Как мы сможем убедиться ниже, за маргинальными исключениями за прошедшие годы каждая односторонняя инициатива России и Евросоюза либо их на первый взгляд совместная программа действий ведет или может привести к неравноценному росту возможностей.

Попытки вывести отношения на ровную дорожку предпринимались и предпринимаются регулярно. До определенной поры активизация таких усилий связывалась с новостями из российской внутривнутриполитической среды. В этой связи одним из наиболее распространенных вопросов заинтересованных европейских наблюдателей в феврале — марте 2008 года стал вопрос о возможных уступках Европе, на которые может пойти избранный Президент РФ в рамках неизбежного в начале правления «сезонного потепления отношений» с Западом. Показательной реакцией на такие настроения стало заявление в стиле «не надейтесь», сделанное Президентом РФ Владимиром Путиным на пресс-конференции после встречи с федеральным канцлером Ангелой Меркель 8 марта 2008 года:

«...хочу вам сказать следующее: Дмитрий Анатольевич Медведев будет свободен от того, чтобы доказывать свои либеральные взгляды, но он не меньше в хорошем смыс-

ле слова русский националист, чем я. Не думаю, что нашим партнерам будет с ним проще. Во всяком случае, это человек, который настроен патриотически и будет самым активным образом отстаивать интересы Российской Федерации на международной арене»<sup>1</sup>.

В целом рассуждения о возможности тактического смягчения подходов России, как это ни прискорбно, целиком укладываются в рамки хорошо известной «игры с нулевой суммой». Ради прогресса отношений одна из сторон должна пойти на уступку — других возможностей не просматривается. Как правило, такие уступки определяются понятием «проблемы технического характера», решение которых может значительно улучшить отношения в целом. До появления следующих по списку «проблем», разумеется.

Еще больше конкуренцию между Россией и Европой обостряет то, что партнеры вынуждены сейчас давать свои ответы на одинаковые по сути вызовы. Наблюдение за внутренней и внешней политикой России и европейских стран подтверждает наличие по меньшей мере четырех проблем глобального характера. Каждая из них становится предметом внимания в главах второй части этой книги. Во-первых, это *реальная многополярность или, называя вещи своими именами, глобальный беспорядок*. Современное состояние международной среды возникло на руинах относительно стабильного мирового порядка эпохи холодной войны, на которых к тому же почти десять лет пытались выстроить «новый мировой порядок» под руководством США и ведомого ими сообщества стран Запада.

В результате потенциальный гегемон — США — все больше теряет свое превосходство. И, добавим, предпринимает все более резкие движения ради сохранения если не полного господства, то контроля над ключевыми странами и регионами. Разрушая остатки феномена, который ученые-идеалисты называ-

---

<sup>1</sup> Путин В. Ответы на вопросы журналистов по окончании переговоров с федеральным канцлером Германии Ангелой Меркель 8 марта 2008 года // [http://www.kremlin.ru/appears/2008/03/08/2237\\_type63377type63380\\_161952.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2008/03/08/2237_type63377type63380_161952.shtml).

ли на излете холодной войны «международным обществом» — относительно целостной совокупностью передовых государств, стран, сумевших в результате внутренней эволюции преодолеть конкурентные мотивы своего поведения, в отличие от всех прочих, «отсталость» которых оставляет их в рамках гораздо более гетерогенного «международного сообщества».

Результатом крушения одного («биполярная система») и неудачных попыток выстроить нечто новое стала многополярность в форме почти классической международной анархии — ситуации, в которой государства, не обладающие оптимальным сочетанием силовых и экономических возможностей, чувствуют себя недостаточно комфортно. К России и Европе, всем без исключения европейским странам это относится в полной мере.

Во-вторых, *все более заметным становится сокращение стабилизирующей роли Соединенных Штатов* в европейской политике и переход их в число факторов нестабильности. настолько заметным, что игнорировать этот процесс не могут даже самые политически корректные западноевропейские столицы. Основную роль здесь сыграло то, что Европа уже не является для Вашингтона важнейшим для национальной внешней политики регионом. Центр внимания США сместился в сторону Восточной и Юго-Восточной Азии. В первую очередь Китая, который уже является вызовом американскому доминированию. Вторым по важности направлением с 2001 года является так называемый расширенный Ближний Восток, откуда исходит прямая угроза безопасности граждан США. И только на третьем месте стоят Россия и остальная Европа. Пропорционально перераспределились и интеллектуальные ресурсы американской элиты, что весьма заметно по состоянию в том числе и дискуссии об отношениях Соединенные Штаты — Европейский союз, не говоря об отношениях США — Россия.

Кроме того, перестав играть в Европе роль стабилизирующего фактора, США, когда целенаправленно, а когда и нет, начинают выступать в довольно деструктивном качестве. Такие серьезные решения, как размещение элементов системы противоракетной обороны в Польше и Чехии принимались Вашингтоном с учетом, пожалуй, всех мотивов, кроме укрепления стабильности международных отношений в Европе. В значительной мере дей-

ствия США уже просто исходят из конкурентного восприятия Европы, препятствуют развитию европейского интеграционного процесса и направлены на его размывание изнутри и путем разжигания костров по ее границам. На это, в частности, направлены действия Вашингтона по принятию в НАТО Украины. В этой связи Сергей Караганов пишет:

«Ситуация напоминает отчаянную борьбу, которую Вашингтон вел с конца 1950-х до начала 1980-х годов против развития и расширения энергетического сотрудничества между СССР и западноевропейскими странами. Тогда Соединенные Штаты проиграли, экспортные трубопроводы в Западную Европу были проложены. Сегодня Америка борется не только против усиления России, но отчасти и против укрепления Европы, точнее, против ослабления своих позиций в Старом Свете. И рассчитывать на снижение противоречий с Соединенными Штатами по этой проблематике не стоит»<sup>1</sup>.

Неудивительно поэтому, что явное обострение риторики в отношениях Москвы и Вашингтона, ставшее особенно заметным с февраля 2007 года, подавалось Великобританией и рядом стран — новых членов ЕС как осложнение отношений Россия — Запад в целом. И судя по заявлениям, сделанным в ходе предвыборной кампании основными кандидатами на пост президента США Джоном Маккейном и Бараком Обамой, признаков того, что мир в Евразии станет в ближайшие годы более стабильным, не наблюдается.

*В-третьих, одинаковым вызовом для суверенных государств России и Европы является финансовая и информационная глобализация, ставшая объективной реальностью за последние годы. Глобальные финансовые рынки, изначально вполне контролируемые финансово-экономическими властями ведущих держав, усложнились настолько, что выходят из-под эффективного управления.*

---

<sup>1</sup> Караганов С. Новая эпоха противостояния // Россия в глобальной политике. — 2007. — №4.

Как отмечает в одной из своих последних работ Тьерри де Монбриаль, по мере развития информационно-коммуникационных технологий

«...происходит неуклонный рост свободы перемещения капиталов. В конечном итоге стертыми оказались различия между формами вложения капитала и частной собственности, на основе которых были выстроены монетарные системы и экономические теории. Любое предприятие может в одночасье сменить владельцев, быть разделенным на несколько мелких фирм, распроданным по частям или интегрированным в еще большую компанию. И все эти процессы возможны без учета существования суверенных границ государств»<sup>1</sup>.

Появление частных акционерных капиталов, хеджевых фондов, а затем и суверенных фондов ведет к тому, что из рук правительств ускользают рычаги экономической власти. Результатом в Европе, а отчасти и в России становится возрождение «экономического патриотизма» или, более прямо выражаясь, — национализма в экономике в формах и проявлениях, не известных либеральной рыночной экономике со второй половины XVII века. И ответы на вызов финансовой глобализации предлагаются соответствующие — в духе классического европейского меркантилизма эпохи Нового времени.

И, наконец, как *Россия, так и Европа ищут сейчас ответ на проблему роли и функций государства*. Не меняя качественно правил игры, глобализация заставляет государства искать новые инструменты эффективного осуществления своих функций по сдерживанию и защите граждан — перераспределению благ и легитимному применению насилия. Поэтому качество и, если позволите, изысканность реализации суверенных прав и обязанностей также становятся залогом выживания в анархическом мире нашего времени.

Спору нет, большинство трансграничных процессов, включая такие сферы, как Интернет и движение капиталов, все рав-

---

<sup>1</sup> *Montbrial T. de. Vers un monde multipolaire // Ramses 2008. IFRI: Paris, 2008.*

но определяется и регулируется государствами. За исключением природных явлений вроде так называемого птичьего гриппа или глобального потепления, конечно. Правительство физически способно контролировать работу серверов, находящихся на его суверенной территории. Однако глобализация в экономике, политике и частично культуре становится для государства вызовом.

Суверенное государство остается главным участником международных отношений. Однако формы осуществления им своих властных функций меняются. Известно, что в отдельных случаях государства используют для продвижения своих интересов инструменты настолько изощренные, что позволяют аналитическим обобщениям о якобы потере ими государственного суверенитета. Наиболее ярким, если не уникальным, примером попыток проведения такой политики остается Европейский союз, наднациональная структура которого подвергается сейчас жесточайшей проверке на прочность.

В более общем плане речь идет о приспособлении государства к реалиям глобализации — жестокая конкурентная борьба, на которую обрекает страны система, может нивелировать позитивные последствия неизбежного экономического и культурного взаимопроникновения — или же трансформировать его в инструмент контроля над побежденным конкурентом.

Вопрос о том, смогут ли Россия и Европа избавиться от синдрома «игры с нулевой суммой» и трансформировать отношения в нечто более продуктивное, будет решаться применительно к их способности найти общий или совместный ответ на четыре вышеперечисленных вызова: глобальный беспорядок, новая роль США, невозможность для государства напрямую контролировать финансовые и информационные потоки, необходимость нового формата отношений между человеком, властью и бизнесом. Успешный ответ зависит от того, смогут ли партнеры сперва обрести качественно новую философию отношений, а затем облечь эту философию в политико-правовой и институциональный формат.

Очередной раунд обсуждения подходов России и Европы к стратегии и дизайну отношений начинается в связи с работой над новым стратегическим соглашением, старт этому был дан на саммите в Ханты-Мансийске 25 июня 2008 года. Заверше-



ние в ноябре 2007 года первого срока действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве от 1994 года, вступившего в силу в 1997 году, даже в условиях его автоматического продления провоцирует партнеров на очередной содержательный разговор. Результатом этого разговора может стать новая философия и модель отношений.

В настоящее время содержание и формат новой модели отношений не определены. Серьезное препятствие для развития процессов по наиболее благоприятному для обеих сторон сценарию — неспособность как России, так и стран Евросоюза отказаться от псевдоинтеграционных элементов сотрудничества, ярким проявлением которых являются совместные «дорожные карты» четырех общих пространств России и ЕС, в особенности в сфере экономики. Несмотря на явное изменение в соотношении сил, многие практические планы взаимодействия сторон основаны на тезисе о необходимости одностороннего сближения российского законодательства с нормами и требованиями Евросоюза. Несовместимость политической ориентации на стратегический союз и псевдоинтеграционной модели торгово-экономических отношений очевидна.

В значительной степени сохранение диалогом инерционного характера объясняется отсутствием у сторон четкого видения своих стратегических целей. Со стороны Европейского союза эта проблема связана с кардинальными отличиями позиций отдельных стран-членов, их внешнеэкономическими и внешнеполитическими приоритетами, а также с необходимостью поиска решений по принципу низшего «общего знаменателя».

Формированию политики ЕС мешает как разочарование в том, что Россия не пошла по пути подчиненного либерально-демократического развития стран Центральной и Восточной Европы, так и непонимание того, к какой модели взаимоотношений Европа должна стремиться. Очевиден также критический настрой по отношению к существующим в России элементам государственно-бюрократического капитализма и нарушениям прав граждан со стороны отдельных органов власти.

Со стороны России неясными остаются роль и место ЕС в процессе комплексной модернизации российской экономики и общества, закрепления России на путях современного развития. В этой связи имеет важнейшее значение ответ на вопрос о

потенциале ЕС как традиционного для России стимула для модернизации российских общественных *институтов*, источника *инвестиций*, общественной морали, увеличения *инновационной* составляющей экономики и совершенствования транспортной и информационной *инфраструктуры*.

Вместе с тем для определения общих целей и нахождения общего ответа России и Европы на вызовы современности имеются серьезные предпосылки. Историческая основа стратегического союза России и Европы — их цивилизационная общность: культурная, экономическая и социальная взаимодополняемость. Также нахождению устойчивой формулы согласования интересов способствует то, что в современной Европе отсутствуют внутригосударственные источники напряженности — милитаризм или воинственный национализм одного или нескольких значимых государств. А стало быть, и *цель структурной стабилизации Евразии может быть достигнута путем осознанного межгосударственного сотрудничества*, параметры которого должны стать предметом новой «большой сделки» сторон ради стратегической стабильности Евразии.

Поэтому цель данной работы и основное содержание третьей части — попытка обозначить возможные условия «большой сделки» между Россией и современной Европой. В более продолжительной исторической перспективе воплощение в жизнь условий такой «сделки» может привести к формированию на пространстве от Ирландии до Владивостока международного режима, живущего по своим нормам и правилам. Такой режим, по глубокому убеждению автора, будет проявлением Россией и Европой наивысшей формы глобальной ответственности, поскольку сможет не только обеспечить *структурную стабильность Евразии* (первое важнейшее понятие данной работы), но и стать одной из основ столь необходимого миру нового *баланса сил* (второе ключевое понятие).

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

**РОССИЯ  
И ЕВРОПЕЙСКИЙ  
СОЮЗ: ИСТОРИЯ  
И СТРУКТУРА  
ОТНОШЕНИЙ**



# Глава первая

## СУВЕРЕНИТЕТ И ИНТЕГРАЦИЯ

### Внутренняя структура

О тношения между Россией и объединением европейских государств, которое известно нам с 1992 года под наименованием Европейский союз, уже давно и прочно стали одним из значимых и заметных элементов современной системы международных отношений. Эти связи, балансирующие подчас на грани между интенсивным сотрудничеством и несколько конфликтной риторикой, затрагивают важнейшие аспекты политической, экономической и культурной жизни народов России, Европы и зачастую их соседей.

Вместе с тем попытки выделить из общего комплекса российско-европейских отношений те, которые могут быть четко и однозначно квалифицированы как происходящие исключительно по линии Россия — Евросоюз, всегда сталкивались с серьезными трудностями. Даже в, казалось бы, совершенно технических и не имеющих национальной окраски вопросах проблемы с определением того, чьи интересы затронуты в наибольшей степени, испытывает не только российская дипломатия. Равным образом отделить позицию условного Брюсселя от взглядов и интересов Берлина, Парижа или даже Варшавы бывает трудно ее партнерам в институтах ЕС, не говоря уже о представителях экспертного сообщества, бизнеса, СМИ и рядовых гражданах.

Это неудивительно. В современном мире отношения между народами основаны на взаимодействии политических организаций — государств и национальных идентичностей — культур. Как пишет в своей работе Тьерри де Монбриаль:

«Структура любой группы человеческих существ, включая государства, состоит из “культуры” и “организации”, которая может быть сильной или слабой. Культура объединяет членов группы чувством принадлежности чему-то единому, тогда как организация, которая представлена правительством с его тремя ветвями власти, является инструментом принятия решений по вопросам, связанным с общественными благами» [1].

Поэтому, строго говоря, ставить вопрос о наличии отношений Россия — Европейский союз не вполне корректно. В первую очередь потому, что один из участников этой гипотетической подсистемы — Европа, объединенная под сенью Договора о Европейском союзе, — не обладает пока ни единым государством, ни общей культурой — идентичностью. О том, что возникновение некой общеевропейской политической общности остается делом далекого будущего, свидетельствует сохранение в исключительно национальном ведении вопросов социальной политики и безопасности — основных обязанностей государства.

При наличии уже заметной тенденции к европеизации мировосприятия жителей стран Евросоюза процесс формирования единой европейской идентичности займет еще долгие годы. Об этом свидетельствуют не только присутствие в правительствах стран — членов ЕС министров по делам Европы, но и результаты опросов общественного мнения. Последние же неизменно показывают почти тотальное преобладание национального над общеевропейским в сознании и самоидентификации граждан стран «единой Европы». Так, по последним данным Евробарометра — регулярных исследований общественного мнения, проводимых Европейской комиссией, — только 7% опрошенных считают себя скорее европейцами, чем гражданами своей страны. При этом 42% жителей стран — членов ЕС уверены в том, что *никогда* не испытывают ощущения принадлежности к Европе в целом и остаются гражданами исключительно Франции, Италии или Нидерландов [2].

Россия, оставаясь федерацией, со своей стороны обладает как единым государством, так и единой идентичностью. Несмотря на противоречивые процессы, происходившие в период

1991–2000 годов, признаками которых были усиление автономии регионов и неспособность государства выполнять свои социальные обязательства перед гражданами, основы государственного единства под сомнение никогда не ставились. Вопрос был скорее в способности государства — власти — соответствовать ожиданиям населения. Суть этих ожиданий — защищенность от угроз безопасности и социальной нестабильности, — как показывают исследования общественного мнения, на протяжении всего переходного периода не менялась. И внешние партнеры России имели и имеют дело с *одним* государством, слабым или сильным, и *одной* национальной идентичностью.

В Европейском союзе, несмотря на 50 лет интеграционных усилий, даже приблизительно напоминающее российский аналог единство политической организации и культурной идентичности пока не сформировалось — и вряд ли появится в будущем. Подтверждение того, что Европа, как бы тщательно страны-члены ни координировали свои экономические политики, никогда не станет по-настоящему единым целым, мы находим в высказываниях бывшего министра иностранных дел Франции (1997–2002) Юбера Ведрина:

«Европейские страны не имеют ничего общего с Соединенными Штатами... первый американский президент Джордж Вашингтон говорил: “Мы все одинаковы, мы говорим на одном языке, у нас одна религия, мы имеем одинаковые права, у нас один враг — британская монархия”. Ничего подобного нельзя сказать в отношении шведов и португальцев, британцев и греков. Именно поэтому идея отказа от национальных государств в Европе и полной политической интеграции являлась иллюзией с самого начала» [3].

Однако по ряду важных вопросов страны Евросоюза уже достигли весьма высокого качества согласования интересов. А также, что наиболее важно, реализации этих интересов силами не правительств каждой из стран-членов по отдельности, а через работу общего исполнительного органа — Европейской комиссии. Более того, объемы совместно произведенных политических решений, получаемых в результате множества согла-

совательных процедур стран-членов, приобрели уже весьма серьезные масштабы. Настолько серьезные, что позволяют ставить вопрос о появлении некой общеевропейской составляющей политики.

Эта составляющая может оказывать на поведение стран — членов ЕС большее или меньшее влияние, она в каждом конкретном случае является предметом постоянных споров и перетягивания каната, но существует. И кроме того, что наиболее важно для России, воплощается в весьма настойчивых требованиях и инициативах пресловутой брюссельской бюрократии, с представителями которой российским дипломатам и другим чиновникам приходится сталкиваться на каждом шагу.

Наибольшую сложность представляет собой то, что, в отличие от России или США, внутренняя структура Европы основана на взаимодействии почти трех десятков национальных культур и государственных организмов, к которым добавляется пока еще только формирующаяся общеевропейская культура и политическая организация институтов ЕС — Европейской комиссии и Европейского парламента. Внутренняя политическая трансформация ЕС всегда являлась определяющим фактором внешнеполитического поведения как Евросоюза в целом, так и отдельных стран-членов. Россия — это единый участник международных отношений. Европейский союз — международная структура, объединение государств, каждое из которых сохраняет свои национальные интересы, на их основе выстраивает внешнюю политику, в том числе в рамках интеграционной группировки ЕС.

Поэтому структура отношений уже на уровне Россия — Европейский союз определяется тем, что первая была и остается целостным государством — субъектом международных отношений, а Евросоюз сочетает в себе признаки как совокупности малых и больших субъектов, так и в ряде случаев единого международного игрока. Эта особенность оказывает определяющее воздействие на взаимное восприятие партнеров, то, как каждый из них реагирует на внешние раздражители, на чем основаны их ответные действия, и как результат именно ею формируются динамика и содержание двусторонних отношений.

Внутренние структурные характеристики каждого из партнеров — менявшаяся в течение последних 17 лет степень ре-



альной суверенности российского государства и способность Евросоюза создать нечто подобное общеевропейскому суверенитету, сохранив при этом от 15 до 27 национальных, — становятся решающими для того, как действуют в предлагаемых международной системой обстоятельствах Россия и Европа.

Европа на протяжении этого времени балансировала между попытками выстроить на российском направлении нечто похожее на общую политику с неизбежным доминированием национальных предпочтений и поветок, как только дело доходило до решения действительно важных вопросов. Россия, со своей стороны, постоянно стремилась к экономической интеграции с ЕС и одновременно сохранению полной самостоятельности и диалога на равных в политике. И в том и в другом случае главными действующими лицами выступали суверенитет и интеграция.

Первый, сохраняя свое традиционное «вестфальское» значение, заботился о том, чтобы вопросы, связанные с распределением общественных благ — безопасностью и социальной политикой, — оставались в исключительном ведении национального государства: Германии, Италии, России или Франции. Второе понятие, интеграция, отражало необходимость все более тесной координации государственных политик, направленной на достижение большей эффективности и ведущей к появлению весьма чувствительных для суверенитета вызовов [4].

В этой связи вся история практических отношений Россия — Евросоюз развивалась на фоне борьбы именно между государственным суверенитетом и той или иной формой интеграции [5]. Так, в течение исторического отрезка 1991–1999 годов эволюция структуры двусторонних отношений России и Европы была связана с двумя тенденциями. Во-первых, с сохранявшейся на всем протяжении этого времени неопределенностью вопроса о способности России выступать в качестве суверенного государства. А поскольку Россия сама не была способна подтвердить свой суверенитет как внутри, так и через выдвижение собственных международных проектов, то Европа могла предложить ей только роль «ведомого» и младшего партнера. Во-вторых, со стороны Европы главным фактором было движение Европейского союза по пути все большей «европеизации» — возникновения элементов общей для стран-

членов суверенности и соответственно способности действовать в этом качестве, когда речь шла об отношениях с Россией и другими партнерами.

Россия, однако, не смогла и, по мере укрепления собственного суверенитета, не захотела принять роли младшего партнера и, более того, продолжала ориентироваться на двустороннее сотрудничество и диалог с государствами Европейского союза. Такая политика, даже если и была обоснована в долгосрочной перспективе, не могла не вступать в противоречие с интеграционным трендом 1991–1997 годов внутри ЕС и стремлением стран — членов Евросоюза решать важнейшие вопросы, отдельные из которых препятствовали развитию европейского проекта, совместно и солидарно.

В урегулировании таких «проблем» ЕС, как существование Югославии под руководством Слободана Милошевича или поддержка процесса расширения ЕС на восток распространением на страны-кандидаты «зонтика безопасности» НАТО, объективные интересы ЕС и России все чаще вступали в противоречие.

Другое дело, что, как только геополитические цели ЕС — контроль над Балканами и странами бывшего Восточного блока — были достигнуты, Европа должна была переключиться на решение проблем внутренних, хотя и связанных с теми вызовами, которые бросал Европе мир конца XX века. И вот здесь, в области повышения собственной эффективности и конкурентоспособности на международной арене, европейский интеграционный поезд столкнулся с препятствием в виде неготовности стран-членов пожертвовать своими суверенными правами.

Период 1999–2003 годов ознаменовался событиями внутреннего и международного характера, эффект которых привел к существенной коррекции траектории развития как России, так и Европы. Результаты последовавших за этим изменений привели Россию и Европу к принципиально новому взгляду на содержание двусторонних отношений и заложили основу периода так называемого прагматичного подхода с обеих сторон.

Для России это было время возвращения государством своих суверенных прав и начала осознанных действий на основе вновь обретаемой суверенной идентичности. Для Европейского союза период подготовки европейской конституции и самого масштабного расширения стал последней попыткой создать

устойчивую надгосударственную политическую конструкцию и идентичность — общую политическую культуру. Попыткой, провал которой на референдумах во Франции и Нидерландах (май — июнь 2005 года) привел к качественному усилению суверенных европейских государств, что стало совсем очевидно в ходе переговоров о Лиссабонском договоре летом — осенью 2007 года.

Принципиально новый этап отношений берет свое начало с конца 2003 — начала 2004 года. Если Россия смогла, с существенными издержками, выйти на международную арену в качестве суверенного государства, то объединенная Европа вступила в период отката к межгосударственному характеру интеграции и торжеству национальных интересов стран-членов над так пока и не возникшим общеевропейским суверенитетом. Дополнительную роль сыграло то, что, оказавшись одновременно в стадии усиления суверенитета, Россия и Европа должны были соответствовать требованиям международной среды, которые стремительно ужесточались [6].

На протяжении первых лет нового века появлялось все больше признаков того, что мировая система совершает «полет в зоне турбулентности». Развивая в нашем контексте метафору, примененную американским автором Леоном Ароном к отношениям Россия — США, можно сказать, что самой глубокой воздушной ямой стало вторжение Соединенных Штатов и союзников в Ирак в марте 2003-го. После этого акта, противоречившего не только международному праву, но и логике рационального поведения, стало окончательно ясно, что рассчитывать на установление сколько-нибудь стабильного порядка в мире не приходится.

В полном соответствии с качеством международной среды принципом внешней политики России и Европейского союза во все большей степени становилось наращивание своей относительной силы. На каждом из участков, доступных для экспансии, стороны стремились продвинуться как можно дальше, отказываясь, как это стало общепринято, от догматичного отношения к существовавшим доселе принципам поведения. А поскольку Москва еще и не была ограничена рамками общего с Европой и США военно-политического блока, ее вполне «деголлевские» демонстративные выпады в адрес атлантических

визави неизбежно принимали форму бряцания разного вида оружием.

В результате начиная с 2004 года российско-европейские отношения достаточно прочно вошли в присущую классическим международным отношениям парадигму «игры с нулевой суммой»: усиление одного из участников возможно только за счет ослабления другого. Будучи связанным с более широкими глобальными тенденциями, этот сдвиг носил магистральный характер. Он полностью отвечал как внутренним структурным трансформациям России и Европы, выразившимся в усилении суверенного фактора, так и требованиям все более «гоббсовской» внешней среды.

В Европе его идеологическое обрамление состоялось в первой половине 2004 года под флагом концепции о приоритете «интересов» над «ценностями», предложенной вначале брюссельскими чиновниками и затем активно распиаренной частью экспертного сообщества. Реакция России на предложенные Европой правила игры оказалась несколько более жесткой, чем того ожидали. В результате, несмотря на сохранение в повестке дня достаточно ритуальных фраз о стратегическом партнерстве, к осени 2005 года стороны перешли уже к совершенно соревновательному стилю отношений, подняв тем самым свои ставки до невиданной высоты.

Ведь требования повышения собственной конкурентоспособности за счет внесения в отношения элементов интеграции никто не отменял. Равным образом никто не собирается приостанавливать действие многочисленных совместных «дорожных карт» России и ЕС, содержание и направленность которых носят ярко выраженную интеграционную окраску. Однако в условиях «игры с нулевой суммой», в которую с 2004 года играют Россия и Европа, любое движение в рамках позитивных в целом планов сотрудничества ведет к ограничению одного и усилению другого.

## Хроника трансформации

Оценивая прошедшие 17 лет (1991–2008) в истории отношений России и Европейского союза, можно без особого труда за-

метить, что они претерпели масштабную трансформацию. Отправной точкой их развития была в начале 1990-х весьма оптимистическая установка на скорейшее сближение в рамках единого идеологического и политико-экономического пространства, которое должно было, по мнению многих политиков и наблюдателей, возникнуть в западной части Евразии после завершения холодной войны.

По прошествии немногим более 10 лет, на рубеже 2004–2005 годов, стороны пришли к фактическому признанию ценностных различий непреодолимой силы. Результатом такого признания стали попытки перейти к «прагматическому сотрудничеству» преимущественно в сфере экономики — попытки, также встретившие на своем пути множество препятствий. Каждый этап отношений России и Европы нашел отражение в важнейших международных политических и юридических документах, одобренных сторонами в результате переговорного процесса большей или меньшей интенсивности и накала.

Как правило, степень этого накала связывается наблюдателями с внутривнутриполитической обстановкой в России и постепенным движением маятника ее внешней политики в сторону большей самостоятельности. Однако при ближайшем рассмотрении становится заметным, что качество отношений между Россией и Европой (европейским интеграционным объединением) оказывается в прямой зависимости не столько от положения дел в России и способности Москвы к расширению и углублению сотрудничества, сколько от структурных факторов внутри самого Европейского союза. Главным же критерием состояния внутривнутриевропейских процессов, позволяющим установить и качество ЕС как международного игрока, является готовность стран — участниц группировки следовать единым принципам и тактическим схемам в отношениях с внешними партнерами.

Рассмотрение Европейского союза в качестве внутренне чрезвычайно динамичного организма опровергает устоявшуюся в российской и зарубежной литературе точку зрения, согласно которой в качестве трансформирующегося участника отношений традиционно рассматривается именно Россия, находящаяся в состоянии перехода от авторитарной политической системы к рыночной демократии (1991–2000) или модернизации (после 2000 года).

Роль Европейского союза при таком анализе сводится, как правило, к предложению определенного набора, «меню», направлений сближения, основанных на собственных возможностях и ограничителях. Несмотря на все внутренние изменения, происходящие в политическом и институциональном устройстве ЕС, наиболее крупным проявлением которых стал масштабный кризис, начавшийся в июне 2005 года, большинство российских и европейских наблюдателей не сомневаются в способности Европы такое «меню» предложить, а также в необходимости для России выполнять его пункты. Историография отношений Россия — Евросоюз знает огромное количество литературы, выстроенной именно по этому принципу.

Такая постановка вопроса представляется существенным образом упрощенной. Характер и содержание отношений России с ее важнейшим внешнеэкономическим партнером на протяжении рассматриваемого периода являются частью гораздо более масштабного процесса, чем внутрироссийская трансформация. На это указывает в первую очередь утвердившийся в академической и политической дискуссии тезис о роли, которую сыграла неспособность Евросоюза к выработке и проведению целостной политики на российском направлении.

Внешние связи Европейского союза и отношения между европейским интеграционным объединением и другими участниками международной системы не могут анализироваться в отрыве от изучения и углубленного понимания внутренних механизмов интеграционного процесса, результатом которых на выходе становится та или иная форма действий Евросоюза в отношении своих партнеров. Этот процесс имеет исключительно динамический характер и характеризуется борьбой между национальным суверенитетом стран-членов и логикой интеграционного взаимодействия, которое изначально направлено на усиление индивидуальных возможностей стран. Как отмечает в этой связи Юбер Ведрин:

«То, к чему стремилась Европа, Жак Делор называл федерацией государств-наций. Франция при этом остается Францией, Германия — Германией, Польша — Польшей и т. д., но одновременно они образуют союз, который позволит осуществлять общую политику по многим направлениям» [7].

Однако на практике осуществление такой политики сопровождается делегированием определенного количества задач некоему уполномоченному органу. Упрощение инструментов достижения цели делает совершенно логичным создание общего для всех стран-членов исполнительного органа, в качестве которого в рамках ЕС выступает пресловутый Брюссель.

## Вечный суверенитет

Именно в этой связи миф об отказе от части национального суверенитета как условии и обязательном следствии формального присоединения к интеграционной группировке стран Старого Света является одним из наиболее устоявшихся в политической и околонучной дискуссии. Популярность данного заблуждения связана в первую очередь с легкостью его использования в качестве клише, универсально действующего по обе стороны границ Европейского союза. Для сотрудников Европейской комиссии якобы происходящий отказ стран ЕС от суверенитета или его делегирование в Брюссель служит подтверждением своих, нередко отсутствующих, переговорных полномочий. Представители стран-членов в свою очередь часто ссылаются на мнимую потерю суверенных прав («Брюссель решил») с целью доказать свою непричастность к непопулярным мерам перед европейскими избирателями. Также он может служить оправданием неготовности той или иной европейской столицы помочь «стратегическому партнеру» в особо деликатных вопросах. Для некоторых внешних партнеров Евросоюза пугало якобы всемогущей евробюрократии, регулирующей диаметр огурцов и процентное содержание цинка в гвоздях, становится отговоркой от обсуждения существенных вопросов взаимоотношений.

В реальности, однако, все гораздо более сложно. Как подтверждает анализ современной европейской политики, страны — члены Европейского союза сохраняют суверенные права по всем без исключения важнейшим вопросам политической и экономической жизни. Охрана границ, национальная оборона, внешние энергетические связи, юстиция и внутренние дела, миграционная политика, вопросы образования — все эти сфе-

ры остаются и теперь, спустя более чем полвека после подписания Римского договора, в исключительной компетенции национальных властей.

В сфере экономики такие важнейшие вопросы, как социальная политика и регулирование трудовых отношений (весь социальный блок), также находятся в стопроцентной компетенции национальных властей, что, собственно, является главным препятствием для остро необходимых, по мнению многих наблюдателей и политиков, реформ европейского социального государства. Именно из-за отсутствия их, в свою очередь, провалилась так называемая Лиссабонская стратегия — план превращения ЕС к 2010 году в самую динамичную экономику мира.

Даже в таких максимально «европеизированных» сферах, как внешняя торговля, пресловутый Брюссель шагу не может ступить без согласия стран-членов, которые хоть и клянутся, что полностью передали права по регулированию внешнеторговых отношений на уровень ЕС, но сохраняют все возможности блокировать невыгодные для них действия евробюрократии. Согласно статье 133 Договора о Европейском сообществе [8], переговорные полномочия Еврокомиссии по вопросам заключения внешнеторговых соглашений должны быть закреплены в мандате от Совета ЕС (страны-члены), подробно излагающем параметры будущего соглашения. Но даже после этого брюссельская бюрократия должна постоянно докладывать о ходе и содержании переговоров специальному межгосударственному комитету, назначенному странами — членами ЕС (так называемый Комитет ст. 133), и выполнять любые новые указания, сформулированные Советом ЕС [9].

Как отмечает бывший директор Института европейских исследований в Брюсселе, а ныне министр энергетики Бельгии Поль Магнетт:

«Из четырех главных компетенций современного государства — защита границ, источник национальной идентичности, определение политического устройства общества и регулирование рынка — только последняя затрагивается условно наднациональным регулированием из Брюсселя» [10].



Но и в этом случае определение правил экономической деятельности оказывается при ближайшем рассмотрении не воплощением некоей общеевропейской рациональности, а результатом длительного и мучительного согласования национальных позиций, лобби и политических конъюнктур. При этом только три сферы деятельности наднациональных органов ЕС — сельскохозяйственная политика, выравнивание социально-экономического развития регионов и поддержка исследований — имеют перераспределительную составляющую, которая, впрочем, не превышает 3% валового внутреннего продукта стран-реципиентов.

Более того, полноценное членство в Евросоюзе оставалось до последнего времени наиболее прочной гарантией сохранения роли европейских государств на международной арене и увеличения возможностей отдельных стран за счет веса всей группировки. Подписавшие Римский договор в 1957 году государства «шестерки» вышли из Второй мировой войны разгромленными. Степень их международного влияния сократилась в разы, а окончательно самостоятельную роль таких государств, как Великобритания и Франция, «добила» суэцкая авантюра 1956 года. Тогда бывшие великие колониальные империи, решившие силовым путем предотвратить захват новым правительством Египта Суэцкого канала, не поддержали даже их союзники в США.

К концу 1950-х годов три страны — основательницы ЕС (Франция, Бельгия и Нидерланды) либо уже лишились своих заморских владений, либо под возмущенные крики всего мира продолжали кровопролитную колониальную войну за остатки былого величия. В свою очередь их потерпевшие военное поражение партнеры — Германия и Италия — получили уникальную возможность реабилитации и через институты и политику Общего рынка влияние на международной арене, несоразмерное их тогдашним возможностям.

По сути, народы Западной Европы, инициировавшие в 1957 году интеграционный проект, никогда даже серьезно не рассматривали вопрос об отказе от части своего государственного суверенитета. Юбер Ведрин отмечает:

«Сами по себе подобного рода воззрения вполне привлекательны, но ведь жители европейских стран вовсе не хо-

тели воплощения их в жизнь... Кстати, эта идея никогда не появлялась ни в каких официальных европейских документах — ни в Римских договорах, ни в последующих, поскольку их разработчики были очень осторожны в данном вопросе» [11].

Именно поэтому базовая теория европейской интеграции оперирует исключительно понятием объединения и сотрудничества суверенитетов, направленного не на замену одного другим, а на умножение сил и возможностей каждого из участников. Также участие в интеграционном проекте дает возможность влияния на экономические и финансовые процессы, которые происходят поверх государственных границ.

Помимо получения прямых материальных выгод, практическая деятельность национальных бюрократий в рамках такого сотрудничества стимулирует процесс политического взросления и совершенствования национальных инструментов внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности. Сложные и запутанные для внешнего наблюдателя механизмы согласования интересов внутри ЕС развивают у всех участников виртуозное мастерство в деле защиты своих интересов.

По степени напряженности дебатов и закрученности интриг Европейский союз оставляет далеко позади национальные политические системы и все прочие международные организации в мире. При этом каждый из участников следует не только и не столько сложившейся общеевропейской практике продвижения интересов, но и национальной специфике ведения дел.

Согласно уже приводившимся в этой работе данным Евробарометра — исследования общественного мнения в странах ЕС, проводимого на регулярной основе социологической службой Еврокомиссии, — при том что только 7% опрошенных заявили, что являются в первую очередь европейцами, а уже затем гражданами своих стран, 53% считают, что членство страны в ЕС для них однозначно выгодно.

Такое соотношение голосов является, пожалуй, наиболее подходящей иллюстрацией сути интеграционного проекта — объединения ресурсов ради увеличения индивидуальной конкурентоспособности каждого из участников. В рамках европейской интеграции национальные государства остаются единст-

венными источниками легитимности и обладателями суверенных прав. Они же являются и основными выгодополучателями общеевропейского проекта. Однако используют эти свои права они принципиально новым образом, качественно отличающимся от практики, существующей в других частях света.

## Дом, который построил Жак

Наиболее успешный за всю историю европейской интеграции председатель Европейской комиссии — главного исполнительного органа ЕС — Жак Делор однажды определил Европейский союз как «неопознанный политический объект». Действительно, любые попытки четко классифицировать институциональное выражение интеграционного процесса как протофедерацию, межгосударственное объединение или международный режим весьма относительно и уязвимы для критики.

С практической точки зрения такая «неопознанность» и невозможность идентификации ЕС в системе координат науки о международных отношениях является, в принципе, скорее преимуществом, чем недостатком. Не случайно приобрело такую популярность сравнение ЕС со слонем, отсылающее нас к старинной индийской притче о трех слепых мудрецах, попробовавших описать это животное на основе оценки отдельных частей тела. В результате один из мудрецов заключил, что слон огромный, как колонна, другой — что тонкий, как змея, а третий — что слон плоский, как опахало. Все были не правы. Надо при этом отметить, что, согласно источнику, обязательное условие успешного исполнения роли слона — слепота окружающих. Возможно, именно поэтому сами творцы европейской интеграции никогда особенно не приветствовали попытки дать ее максимально общую характеристику с точки зрения теории международных отношений.

«Мне некому позвонить, для того чтобы поговорить с Европой», — жаловался в свое время государственный секретарь США Генри Киссинджер. С октября 1999 года в Европейском союзе существует должность Генерального секретаря Совета ЕС и Высокого представителя по вопросам внешней политики и политики безопасности, которую занимает один

из наиболее искушенных дипломатов современности, бывший генеральный секретарь НАТО Хавьер Солана. Вряд ли, однако, появление «мистера Европа» привнесло в содержательную часть трансатлантического диалога существенные изменения, что совсем даже и не плохо, поскольку оставляет партнера видеть только часть интеграционного «слона» и на основе таких содержательных наблюдений сравнивать его, например, с Венерой.

Современная система согласования интересов стран-членов и основанный на ней механизм принятия решений были закреплены в Договоре о Европейском союзе, подписанном главами государств и правительств ЕС-12 в феврале 1992 года в голландском Маастрихте. Этот акт стал итогом процесса ускорения европейского сотрудничества, который был инициирован в начале 1980-х годов представителями бизнеса стран ЕС и фактически возглавлен Европейской комиссией Жака Делора. При всех прочих (провозглашение создания Европейского союза, учреждение сугубо межгосударственных общей внешней политики и политики безопасности и политики в сфере юстиции и внутренних дел) Маастрихтский договор привнес во внутреннее устройство ЕС важнейший новый элемент — правило *субсидиарности*, позволяющее достаточно безболезненно решать вопрос о защите суверенных прав стран-членов применительно к каждому конкретному случаю. Согласно статье 3б договора:

«В областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с *правилом субсидиарности*, если и поскольку цели действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом» [12].

Не уходя глубоко в область толкования международного права, важно, однако, отметить, что данный принцип однозначно определяет национальные полномочия (суверенные права) как правило, а полномочия сообщества — как исключение. Интересно обратить внимание на то, что идея субсидиарности пришла Жаку Делору во время чтения одной из энциклик папы Пия XI:

«Должен оставаться непоколебимым следующий принцип социальной мудрости: как не дозволено, с целью передачи обществу, отнимать у отдельных лиц то, что последние могут выполнить собственными силами и мерами, так нельзя и передавать более значительному сообществу то, что может быть сделано меньшими и более слабыми людскими сообществами. Нарушение этого правила послужило бы во вред обществу и было бы вопиющим препятствием для правильного порядка, потому что оправданной целью всякого вмешательства в общественные дела является подкрепляющая помощь членам социального организма, а не разрушение и поглощение» [13].

Однако и в областях своих исключительных компетенций — правила конкурентной политики, денежная политика, внешняя торговля и сохранение биологических ресурсов моря — общеевропейская администрация в Брюсселе также не вольна самостоятельно принимать законодательные акты, обязательные к исполнению всеми странами — членами ЕС. Все решения в данных областях, пусть даже квалифицированным большинством, а не единогласно, принимаются Советом (министров) ЕС, т. е. опять-таки представителями стран-членов, после длительной процедуры согласования своих позиций. По существу, известная цифра: 80% законов, регулирующих экономическую деятельность в странах ЕС, имеют на себе штамп «сделано в Брюсселе», но это означает лишь то, что решение по ним было принято правительствами стран Евросоюза за общеевропейским столом переговоров. Именно поэтому при ближайшем рассмотрении устрашающая рядового наблюдателя бюрократическая машина ЕС становится во многом ширмой и инструментом осуществления национальных стратегий развития.

Такая минималистская архитектура интеграционного строения, расположение в нем комнат и нормы взаимоотношений жильцов были спроектированы задолго до 1991 года. При этом изначальный импульс, которым воспользовались политики стран «шестерки», был сугубо федералистским. 50 лет назад многие разделяли точку зрения Альтеро Спинелли, одного из наибо-

лее уважаемых моральных авторитетов среди отцов-основателей европейской интеграции, считавшего, что Вторая мировая война стала свидетельством потери национальными европейскими государствами права на суверенитет.

Несмотря на очевидную правоту тезиса о доказанной событиями 1939–1945 годов неспособности государств гарантировать экономическую и политическую безопасность граждан, идея построения в Старом Свете нового «супергосударства» не встретила отклика у населения и политических элит. Даже ослабленные до предела войной и получающие прямую финансовую помощь в рамках плана Маршалла политические элиты будущих стран сообщества не были готовы отказаться от монополии на управление своими странами.

В отличие от романтиков-федералистов, хитроумный Жан Монне, ставший подлинным отцом интеграционного проекта, прекрасно понимал бесперспективность попыток лишить европейские государства даже незначительной части суверенных прав. И поэтому им была создана уникальная система, позволяющая сохранить все без исключения полномочия в руках стран, предложив при этом такой механизм, который давал им возможность извлекать дополнительные выгоды. Многочисленные преимущества, которые получили страны от упорядоченной, шаг за шагом, координации своих экономических политик и делегирования Брюсселю наиболее неприятных с точки зрения популярности у избирателей задач, должны были играть роль своего рода анестезии, под воздействием которой потеря возможности национальных правительств проводить разрушительную для себя и соседей политику происходила бы не просто безболезненно, но даже приятно.

Дополнительная выгода каждому от сложения потенциалов участников интеграционного проекта, заложенная 50 лет назад в фундамент общеевропейского предприятия Жаном Монне, и твердые гарантии главенствующей роли именно национальных органов власти, сформулированные в конце 1980-х годов Жаком Делором, стали главными несущими конструкциями единой Европы. Подорвать их устойчивость смогли только события, последовавшие за изменениями глобального масштаба — исчезновением с политической карты мира СССР и возглавляемой им социалистической системы.

## Пределы европеизации

На определенном этапе, который нам посчастливилось наблюдать сейчас, механизм сдерживания национальных элит от деструктивной в масштабах всей группировки политики перестал срабатывать. Некоторые действия стран-членов на внешнеэкономическом поле, особенно в сфере энергетики, воспринимаются другими государствами ЕС как почти откровенно враждебные. После беспрецедентного расширения ЕС в период 1995–2007 годов общие институты Европейского союза и существующий там механизм согласования национальных интересов стран-участниц столкнулись с проблемой потери эффективности при более чем в два раза (с 12 до 27) возросшем количестве участников игры.

Расширение, однако, стало не единственной причиной кризиса. Не менее важным его основанием оказался резкий взлет требований к интеграционному образованию со стороны его участников, произошедший в середине 1990-х годов. Успешная реализация проекта «Общий рынок», начатого 20 лет назад, сделала экономику Европы одной из наиболее процветающих в мире. По данным 2005 года, самого провального по темпам роста в Европе, на ЕС-15 приходилось до 50% всех прямых иностранных инвестиций в мире. Из 20 крупнейших нефинансовых компаний мира 13 были в 2003 году европейскими, а ВВП на душу населения вырос за период 2000–2005 годов на 20%, что только на 1% ниже, чем в США.

Достигнув таким образом всех результатов, возможных при существующей институциональной модели сотрудничества, страны — члены ЕС начали требовать от интеграционной группировки большего, чем она физически способна им дать. В марте 2000 года лидеры стран ЕС-15 приняли так называемую Лиссабонскую стратегию. В этом документе они провозгласили целью 2010 года становление Европы (т. е. себя самих) как наиболее конкурентоспособной экономики мира и достижение полной занятости. Обойденным, однако, остался вопрос о том, достаточно ли созданной в середине 1950-х годов формы сотрудничества для успеха перед лицом все более суровых вызовов глобального соревнования. Особенно если учитывать, что за каждым кустом неспособности стран ЕС конкурировать с США,

Китаем или другими растущими игроками скрывается волк европейского, а затем и наиболее опасного — национального протекционизма.

В сфере международных отношений отдельные государства ЕС уже не могли удовлетвориться твердыми гарантиями статуса держав среднего уровня, вес которых в мире обеспечен в значительной степени их общеевропейским административным ресурсом. В начале нового столетия от единой Европы потребовали стать сверхдержавой, способной на равных конкурировать с США, одновременно обеспечивая отдельным странам-членам (Франция, Германия) статус почти сверхдержав. При этом европейские лидеры не приняли во внимание тот факт, что, прежде чем превратиться в сверхдержаву глобального порядка, Европа должна была вначале стать державой в традиционном смысле этого слова, т. е. единым государством — с общей армией, полицией и правительством.

Именно поэтому одним из серьезных толчков к сползанию Евросоюза в нынешнее сумбурное состояние стал провал попыток ведущей европейской державы мобилизовать партнеров по ЕС на борьбу против планов США в отношении Ирака зимой 2002–2003 годов. Отчаявшись найти применение любовно выстроенному под себя механизму общей (европейской) внешней политики и политики безопасности, Париж был вынужден серьезно сблизиться с Россией — внешней по отношению к ЕС силой. Нанеся тем самым ощутимый удар как по и без того неважным отношениям с большинством стран-новичков, так и по собственной уверенности в функциональном значении единой Европы.

Не менее заметным стал системный сбой Европейского союза как инструмента в руках элит стран-членов в случае с Польшей и странами Балтии. Их национальный интерес, ради продвижения коего, помимо дотаций из общеевропейского бюджета, они и вступали в ЕС, состоит во многом в противостоянии России. Не случайно президент Эстонии Томас Хендрик Ильвес в одном из своих эссе недвусмысленно указывает на то, что причина непонимания между западом и востоком Европейского союза — вовсе не пресловутый трансатлантический раскол. Дело, по мнению эстонского политика, в отказе большинства стран ЕС-15 включить жесткость по отношению к России в общеевропейскую повестку дня, что подрывает смысл



участия ряда новичков во внешнеполитическом измерении интеграционного проекта. В свою очередь уступка европейским грандов по российскому вопросу, как намекает Ильвес, немедленно перевесила бы для поляков и прибалтов великое чувство благодарности США за поддержку в годы советской оккупации.

Одновременно с провозглашением все более амбициозных задач на мировой экономической и политической арене европейское интеграционное объединение приобрело совершенно новый образ в глазах общественного мнения и существенной части элит как в Европе, так и за рубежом. В результате десятилетнего применения к странам-кандидатам из числа постсоветских государств политики кнута и пряника, основанной на строгом контроле за исполнением так называемых копенгагенских критериев членства и материальном поощрении наиболее успешных, ЕС стал неким странным сочетанием элитарного клуба и кассы товарищеской взаимопомощи.

Элитарность объяснялась строгими правилами приема и наглядно иллюстрировалась длинной очередью желающих проникнуть за заветную дверь. Размеры же очереди, признают многие, напрямую связаны с репутацией ЕС как некоего донора, выделяющего обладателям членских билетов регулярную и немалую материальную помощь. Главной заботой тех, кто отвечает за выдачу входных талонов — Европейской комиссии, — стал контроль кандидатов, внешний вид и поведение которых должно было по меньшей мере оставлять надежду, что выданные средства не будут банально похищены, а пойдут на приобретение соответствующего элитарности клуба облика. В результате сама Еврокомиссия перестала быть политическим органом, координирующим сотрудничество стран-членов и технически обеспечивающим реализацию их интересов. Вместо этого Европейская комиссия превратилась в подобие главного бухгалтера на большом государственном предприятии — технического сотрудника, сильно переоценивающего собственную значимость и рвущегося решать политические вопросы с позиции контроля за расстановкой запятых.

Вместе с тем Евросоюз, как и предшествовавшие ему Европейские сообщества, — это не элитарная касса взаимопомощи, а объединение государств ради осуществления своих целей и защиты собственных национальных интересов. Проблема, с ко-

торой столкнулся ЕС, вовсе не в нарушении гомогенности, которой в действительности никогда не существовало. Политическая культура, традиции и уровень социально-экономического развития Голландии, Греции или южных регионов Италии всегда оставались разными, что не мешало им успешно сотрудничать в рамках единой, если смотреть извне, Европы.

Реальный вызов, с которым столкнулись европейские государства, — это снижение эффективности созданных ими обще-европейских институтов и их неспособность решать задачи «акционером», не ведя дело к сокращению их суверенных прав. Поэтому, как справедливо отмечает член бюро Союза европейских федералистов Ричард Леминг, именно нереструктурированность общих институтов ЕС — основное препятствие для осуществления политики конкретных действий (на благо граждан), которую предлагает Еврокомиссия.

Приведем конкретный пример. В период осени 2006 — лета 2007 года продвижение диалога Россия — Евросоюз по вопросу о подготовке новой политико-правовой базы отношений, которая должна прийти на смену Соглашению о партнерстве и сотрудничестве от 1997 года, было прочно заблокировано отказом Польши, одной из 27 стран — членов ЕС, утвердить мандат Европейской комиссии на переговоры с российскими властями. Формальной причиной блокады стало эмбарго на ввоз в Россию ряда категорий сельскохозяйственной продукции из Польши, снять которое Москва последовательно отказывалась.

В результате два председательства в ЕС — Финляндии (осень 2006 года) и Германии (весна 2007 года) потерпели полное внешнеполитическое фиаско на российском направлении. Согласно официальным и полуофициальным заявлениям из Москвы, Берлина и Брюсселя, польские власти стремились изменить политику ЕС в отношении России, которая ранее определялась более дружественным и кооперативистским подходом ведущих стран так называемой старой Европы.

Вместе с тем польская проблема в ЕС как таковая имеет не так много связей с Россией и действительно непростыми российско-польскими отношениями. Сразу после своего вступления в Евросоюз, состоявшегося в мае 2004 года, Польша и польские политические элиты взяли курс на укрепление своих позиций в рамках ЕС с тем, чтобы стать не просто равны-

ми среди равных, но добиться положения, аналогичного тому, которое занимают ведущие державы Евросоюза — Великобритания, Германия и Франция. Тем более что традиционно сильные позиции Италии в ЕС несколько пошатнулись и место в клубе ведущих держав ЕС выглядело в 2005–2007 годах почти свободным.

Взаимоотношения с Россией стали жертвой, но не единственным примером твердости и бескомпромиссности, проявленных в борьбе за свою суверенность Польшей. Проводя последовательную жесткую линию по вопросу отношений с Россией, польские власти стремились в первую очередь усилить свои позиции внутри самой единой Европы. Варшава добивалась того, чтобы Европейская комиссия — главный исполнительный орган ЕС — отстаивала польские интересы не менее рьяно, чем она это традиционно делает в отношении интересов Германии или Франции. Тем более что на протяжении почти года до этого брюссельские «евробюрократы» просто игнорировали просьбы Польши вмешаться в так называемый мясной спор с Москвой и встать на защиту одной из стран — членов ЕС.

Действуя в рамках Европейского союза как подсистемы международных отношений, Польша братьев Леха и Ярослава Качинских проводила политику жесткого отстаивания национальных интересов как в отношениях с европейскими грандами, одного из которых, Германию, это противостояние привело к фактическому провалу внешнеполитической повестки шестимесячного председательства, так и в отношениях с общеевропейскими институтами в Брюсселе. Результатом этой борьбы стало ослабление надгосударственной составляющей Евросоюза и увеличение роли национальных государств в составе ЕС.

Европейская комиссия, сотрудники которой подготовили проект нового соглашения с Россией еще в июне 2006 года, была не меньше Германии заинтересована в скором начале переговоров. Спектр вопросов, которые должен был затронуть переговорный процесс, существенно расширял сферу полномочий Брюсселя в области внешних экономических, а в ряде случаев и политических связей. Через переговоры с Россией Еврокомиссия вошла бы в такие закрытые для нее области, как внешняя энергетическая политика, отношения в области транспорта и ряд других.

Не случайно, что уже к лету 2006 года в Брюсселе решили отказаться от продвижения межгосударственной Энергетической хартии, где спектр влияния общеевропейских институтов весьма ограничен, и стремиться к обсуждению вопросов энергетики в рамках подготовки нового договора с Россией, где Еврокомиссии предстояло играть решающую роль. Добившись выгодного большинству крупных стран и компаний ЕС соглашения с Москвой, Еврокомиссия доказала бы свою способность решать самые трудные вопросы и смогла бы более уверенно требовать уже формального расширения своих полномочий, что в свою очередь существенно бы продвинуло ЕС к протофедеративному состоянию. Вместо этого, однако, Брюссель был вынужден встать на защиту исключительно польских суверенных интересов. На фоне общей усталости от интеграционного процесса и объективной неготовности стран — членов ЕС более поступаться своими правами очередной раунд борьбы государственного суверенитета и надгосударственной интеграции закончился в пользу первого.

# Глава вторая

## 1991–1999:

### ВРЕМЯ ИНТЕГРАЦИИ

#### Объединение? Зачем?

**Р**оссия и Европейский союз, каким мы его знаем, вышли на международную политическую и экономическую сцену одновременно. Договор о Европейском союзе, подписанный 7 февраля 1992 года в голландском городе Маастрихт, ознаменовал завершение почти шестилетнего периода стремительной интенсификации европейского интеграционного процесса. Россия приобрела качество самостоятельного элемента международной системы двумя месяцами раньше в результате подписания так называемых Беловежских соглашений, положивших конец существованию СССР и учредивших Содружество Независимых Государств (СНГ).

Это, однако, не означает, что до этого у партнеров не было вообще никаких отношений. Несмотря на традиционно скептическое отношение к Общему рынку, который рассматривался как экономический придаток Организации Североатлантического договора, СССР всегда внимательно следил за процессами, происходящими в Западной Европе. Первое аналитическое исследование, посвященное Общему рынку и Европейским сообществам — «32 тезиса Института мировой экономики Академии наук СССР», — появилось еще в 1962 году и содержало в принципе вполне адекватные оценки политических и экономических особенностей нового явления в международной жизни. В том же документе была впервые высказана мысль о возможности раскола «капиталистического лагеря» США и Западной Европы, новые и все более убедительные признаки которого мы можем наблюдать в наши дни.

В целом роль СССР и угрозу поглощения со стороны этого находившегося на взлете своих военно-политических возможностей и идеологической привлекательности социалистических идей государства в самом факте начала интеграционного процесса в Западной Европе трудно переоценить. В принципе можно выделить три основные причины, подтолкнувшие страны «шестерки» (Германия, Франция, Италия и Бенилюкс) к началу объединения рынков.

Во-первых, этому активно способствовали США, опасавшиеся возрождения исторического франко-германского противостояния и раскола европейской составляющей НАТО. Кроме того, в рамках плана Маршалла и вокруг него Соединенные Штаты произвели к середине 1950-х годов поистине колоссальные инвестиции в экономики стран Западной Европы и были заинтересованы в создании на европейской почве новых институтов, деятельность которых помогала бы структурной стабильности данного региона.

Во-вторых, большую роль сыграла уже упоминавшаяся необходимость дополнительных усилий по формированию в Западной Европе социальной среды, настолько комфортной, что по сравнению с ней даже привлекательные для многих политиков и избирателей идеи социализма казались бы разоренному войной обывателю требующими слишком многих жертв.

В-третьих, существовала острая необходимость более скоординированного и рационального управления основными стратегическими ресурсами того времени — углем и сталью. Неудивительно, что первой интеграционной инициативой стало создание 23 июля 1953 года Европейского объединения угля и стали (Парижский договор 1951 года), в рамках которого наиболее важные для обороноспособности ресурсы были поставлены под совместное ведение, а предприятия (вне зависимости от форм собственности) взаимодействовали с высшим органом нового объединения.

И, наконец, колоссальную по значению роль в политическом продвижении проекта по созданию относительно единой Европы сыграла неумная энергия президента Франции Шарля де Голля. Разочаровавшись к концу 1950-х годов в возможности уравновесить США через создание Европы от Ат-

лантики до Владивостока, как и установить более-менее равноправные отношения между партнерами по НАТО, основатель Пятой республики взял курс на возрождение империи Карла Великого (VIII–IX века нашей эры), основными элементами которой были Германия и Франция. Не случайно карта Европейских сообществ в составе «шести» — Бельгия, Германия, Италия, Нидерланды, Люксембург и Франция — повторяет в общих чертах границы государства великого императора франков.

Кроме того, после трех кровопролитных войн, произошедших между ними в период 1870–1945 годов, сами политические лидеры Франции и Германии осознали к середине 1950-х необходимость создания настолько прочного механизма сотрудничества, который смог бы стать надежной гарантией от возобновления исторического конфликта, унесшего миллионы человеческих жизней. Сергей Караганов видит уникальность европейского интеграционного проекта именно в этом:

«Европейский проект, о котором мечтали Руссо, Золя, Достоевский, первоначально был рожден, с одной стороны, из пекла войн и концлагерей, был нацелен на преодоление страшной самоедской традиции континента — решать большинство межнациональных проблем с помощью штыков и батальонов. На создание Европы без войн, отказывающейся от силовой политики Европы, основанной на традициях не только Смита, капитализма, но и Сен-Симона, Монтескье — социальной справедливости и солидарности» [14].

В последовавшие за созданием Европейских сообществ (1957 год) десятилетия СССР не уделял западноевропейской интеграции большого политического и дипломатического внимания. Вопросы экономического сотрудничества вполне успешно решались на двустороннем уровне с отдельными странами-членами, а необходимость урегулировать юридическую сторону сделок с СССР с нормами постепенно развивавшегося европейского права и ответственными за их исполнение органами сообществ (Европейская комиссия и Суд юстиции) оставалась в ведении европейского партнера.

## Интеграция углубляется

Период подъема объединительных процессов в Европе начался 17 февраля 1986 года подписанием Единого европейского акта, который поставил финальную точку в преодолении фазы так называемого евросклероза — стагнационного периода европейской интеграции, тянувшегося с середины 1960-х годов. Начало этому процессу было положено в 1985 году, когда объединения европейских предпринимателей выступили с согласованной инициативой в пользу дальнейшего углубления экономической интеграции стран Общего рынка. Данная инициатива была подхвачена сильным лидерством Комиссии Европейских сообществ во главе с Жаком Делором и получила развитие в виде Единого европейского акта 1986 года.

Политические элиты стран — членов ЕС приветствовали этот процесс, хотя и с определенной долей сдержанности, и вскоре инициировали подготовку новой политико-правовой базы единой Европы, которая могла бы защитить их права в условиях усиления региональной глобализации. Основные дебаты шли вокруг проблемы повышения экономической конкурентоспособности Европы, которое виделось возможным только через завершение процесса формирования Общего рынка, и невозможности реального сокращения суверенных прав стран-членов — основных игроков и бенефициаров проекта.

В рамках Маастрихтского договора и на закрепленных в нем правовых и политических принципах Европейский союз приступил к выстраиванию системы внешних связей с государствами своего окружения, часть из которых взяла курс на вступление в ЕС. К числу важнейших, в случае с отношениями ЕС — Россия, элементов договора можно отнести следующие. Во-первых, Маастрихтский договор хоть и учредил политическое объединение под названием Европейский союз, но сохранил полную национальную компетенцию стран-членов в сфере внешней политики, политики обороны и безопасности.

Во-вторых, расширение возможностей для участия институтов ЕС (Европейской комиссии) в формировании политико-правовой базы отношений сообщества с внешними партнерами, хотя и в рамках процедур статьи 133. В ходе последовавших переговоров ЕС — Россия комиссар ЕС по торговле Леон Брит-



тан самостоятельно представлял ЕС, тогда как в ходе более ранних переговоров ЕЭС — СССР представители стран-членов присутствовали на них.

В-третьих, возможность подготовки с внешними партнерами объединяющейся Европы соглашений так называемого смешанного типа, в рамках которого стороной ЕС выступают как страны-члены по отдельности, так и сообщество в целом.

Со своей стороны, Российская Федерация стала правопреемником СССР, унаследовав не только его внешнеполитические ресурсы в виде ядерного оружия и кресла в Совете Безопасности ООН, но и связанные с этим обязательства. В таких обстоятельствах, усугублявшихся значительной степенью внутренней неопределенности и стремительным переходом России к рыночной модели экономического развития, Москвой была сделана попытка интеграции в Запад при одновременном сохранении основных атрибутов и возможностей самостоятельного существования. Российская дипломатия хотела стать частью «лагеря победителей», но в силу многочисленных внутренних и внешних ограничителей не могла принять самые жесткие требования членства в возглавляемом США клубе.

Однако уже через несколько лет внешняя политика России столкнулась с нежеланием Запада видеть в своих рядах страну, которая еще не прошла путь от империи до европейского национального государства, да и в целом качество суверенности которой оставляло немало вопросов. В России, осознав реальные трудности диалога с США, в развитии отношений с Европейским союзом многие видели возможность «мягкой» интеграции, избавляющей Москву от жесткого американского диктата.

В практическом плане Россией начала 1990-х годов был взят курс на полноценное включение в систему международных формальных и неформальных группировок, лидирующую роль в которых играли страны Европы и Северной Америки. Примкнув к «лагерю победителей», российское руководство рассчитывало компенсировать за счет внешних источников нехватку собственных внутренних возможностей для достойного современной державы уровня и качества распределения общественных благ.

Вступление в институты Запада на равных помогло бы России не только избавиться от унижительного положения страны, которая потерпела поражение в холодной войне и должна теперь

пройти длительный путь оздоровления, но и подстраховать собственную политику реформ, придав ей дополнительную международную легитимность. Заметим, что в свое время этим способом достаточно эффективно воспользовались Италия и отчасти Германия, вступление которых в НАТО и затем в ЕС качественным образом повлияло на их международный статус.

В последовавший период декабря 1991 — ноября 1993 года вступил в силу Маастрихтский договор, а в России произошел окончательный отказ от системы Советов и утвердилась существующая сейчас модель президентской республики, которую юридически закрепила действующая Конституция РФ декабря 1993 года. Именно в этих исторических условиях происходила подготовка Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, ставшего на многие годы политико-правовой основой двусторонних отношений.

## О торговле и сотрудничестве

Формальное вступление России в такие объединения, как НАТО и Европейский союз, выглядело изначально маловероятным. Также трудноосуществимой в среднесрочной перспективе представлялась задача вступления в Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), преобразованное затем во Всемирную торговую организацию (ВТО). В качестве паллиативных шагов было решено добиваться членства РФ в «Большой семерке» и подготовки такого торгово-экономического соглашения с Европейскими сообществами, которое смогло бы открыть для России возможности ГАТТ до формального присоединения к соглашению.

Прежнее Соглашение о торговле и сотрудничестве, подписанное между СССР и Европейскими сообществами 18 декабря 1989 года в Брюсселе, уже не могло, на взгляд обеих сторон, отвечать требованиям времени. В нем полностью отсутствовали вопросы политических отношений и сотрудничества, которые рассматривались в Москве как необходимый аргумент воссоединения России и наиболее передовой части международного сообщества.

Самым важным вопросом, который определял задачи российских переговорщиков, была необходимость обеспечения

доступа товаров и услуг из РФ на Общий рынок ЕС при отсутствии у страны статуса рыночной экономики и неясных перспективах присоединения к ГАТТ, предшественнице ВТО. Академик РАН, бывший заместитель министра иностранных дел России, а в 1992–1993 годах один из ведущих российских переговорщиков с ЕС Иван Иванов вспоминает:

«Мы стремились записать в новое соглашение столько норм ГАТТ, сколько было возможно, а они (Европейский союз. — Т. Б.) этому сопротивлялись» [15].

Вопрос о формальном участии России в европейском интеграционном проекте на переговорах не стоял. Вместе с тем в этом соглашении была оставлена лазейка для более продвинутых форм сотрудничества вплоть до создания зоны свободной торговли. При этом главным политическим ограничителем являлось отсутствие даже теоретической возможности постановки вопроса о вступлении России в Европейский союз. Других институционализированных форматов отношений не существовало. В этой связи Соглашение о торговле и сотрудничестве не могло определять общую стратегическую цель сотрудничества и сближения.

Также в ходе работы над этим документом выяснилось не только то, что у разных стран ЕС есть собственные взгляды на перспективы отношений с Россией, но и то, что представители государств-членов весьма бдительно контролируют действия переговорщиков из Европейской комиссии и, по выражению Ивана Иванова, «просто физически сидят у них за спиной». С российской стороны, наоборот, в ходе работы над этим соглашением проявились некоторые недостатки, присущие неустоявшейся государственной структуре, когда отдельные чиновники действуют в обход переговорной делегации и реализуют собственную повестку дня.

Переговоры носили настолько напряженный характер, что их завершающий этап, по рассказам участников, ознаменовался даже несколько забавным эпизодом. В ходе визита в Москву тогдашнего комиссара ЕС по внешним связям Леона Бриттана он был принят первым Президентом РФ Борисом Ельциным. В ходе встречи сторонам удалось прийти к принципиальному согласию

закончить работу над документом к июньскому саммиту Россия — ЕС, который должен был проходить на греческом острове Корфу. По завершении же встречи глава Российского государства в свойственной ему грубовато-доброжелательной манере и подразумевая то, что все спорные вопросы уже урегулированы, пожелал европейскому чиновнику больше никогда не встречаться.

Сам документ «Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны» был подписан Президентом РФ Борисом Ельциным и высокопоставленными представителями Европейского союза — премьер-министром Греции и главой Европейской комиссии — 24 июня 1994 года на греческом острове Корфу. Взаимные обязательства сторон изложены в 112 статьях, десяти приложениях, двух протоколах и ряде совместных деклараций, входивших в исходное соглашение. Сфера действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) чрезвычайно широка и охватывает почти все аспекты торговых, коммерческих и экономических отношений между ЕС и Россией, документ устанавливает политические связи вплоть до самых высоких уровней.

Процесс ратификации СПС был осложнен рядом обстоятельств и даже временно приостановлен ЕС из-за военных действий в Чечне. Несмотря на полное право России как суверенного государства вести вооруженную борьбу с мятежниками на своей собственной территории, страны ЕС единодушно выступили с ее осуждением. Так вокруг чеченских событий проявилось важнейшее противоречие российско-европейских отношений, изжить которое полностью не смог даже рост значения государственного суверенитета в самом ЕС, — претензии Европы на роль наивысшего морального авторитета в рамках международной системы. Как отмечает в одной из своих работ Ольга Буторина:

«Необходимость укрепить чувство безопасности и сформировать позитивную европейскую идентичность заставила Евросоюз обратить особое внимание на ценности. В 1993-м были впервые оглашены знаменитые Копенгагенские критерии, которые адресовались кандидатам на вступление. Так возник набор характеристик, позволяющих выделить страны — члены Европейского союза из ог-

ромного числа других государств мира. Среди этих характеристик демократия, правовое государство, соблюдение прав человека и меньшинств, рыночная экономика» [16].

С началом мирных переговоров в Чеченской республике (август 1996 года) процесс ратификации возобновился: в октябре — ноябре 1996 года СПС было ратифицировано Государственной Думой и Советом Федерации, в октябре 1997 года завершена его ратификация государствами — членами ЕС. 1 декабря 1997 года соглашение вступило в силу.

Вплоть до этого момента отношения сторон регламентировались Временным соглашением о торговле, которое было подписано в июле 1995 года. Это соглашение представляло торговле между ЕС и Россией режим, основанный на правилах ВТО, и таким образом снимало многие ранее наложенные ограничения на экспорт в ЕС, обеспечивало лучшую защиту прав интеллектуальной собственности, а также устраняло различия в импортных пошлинах.

После завершения весьма длительного периода ратификации (1994–1997) СПС оказалось перед двумя вызовами:

- формирование за период ратификации других форматов и правовых рамок сотрудничества и сближения России и ЕС в отдельных областях. Возникновение диалогов и подготовка отдельных соглашений по секторам, особенно соглашений по стали и текстилю;
- отсутствие реального наполнения у политической части этого соглашения в результате возрастающего числа так называемых ценностных расхождений между Россией и Европейским союзом.

Подводя итог, можно сказать, что СПС стало уникальным по своему формату и содержанию и сочетает в себе регулирование двусторонней торговли, экономического и правового сближения, а также продвинутых форм политического диалога. В этом смысле СПС стало примером для ряда других внешнеполитических актов ЕС, устанавливающих политико-правовой формат его отношений с большинством государств бывшего СССР.

Спору нет, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1994 года можно было бы считать первой и единственной пока попыткой создать политико-правовую базу для возможного фор-

мального присоединения России к процессу европейской интеграции. Интеграционная модель сотрудничества, пусть и крайне небрежно намеченная в этом соглашении, потенциально открывала для партнеров возможность движения по дороге подготовки России к полноправному членству в ЕС. Статья 55 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве гласит:

«Стороны признают, что важным условием для укрепления экономических связей между Россией и Сообществом является сближение законодательства. Россия стремится к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества» [17].

Вместе с тем этот документ совершенно не включал в себя вопросы диалога России и Европы по стратегическим проблемам международных политических и экономических отношений. Максимум международно-политического значения их сотрудничества для мира устанавливает статья 6 СПС:

«Политический диалог (между сторонами. — Т. Б.) содействует все большему сближению позиций по международным вопросам, являющимся предметом общей озабоченности, укрепляя тем самым безопасность и стабильность» [18].

Такая скромность авторов документа и представляемых ими правительств вполне объяснима. Во-первых, Россия и Европейский союз не могли даже ставить вопрос о глобальной ответственности в силу собственных структурных ограничений. Несмотря на вступление в силу Маастрихтского договора и начавшуюся подготовку к введению евро, вопрос о международной роли ЕС в первой половине 1990-х просто не стоял. Для России же мир в тот период представлялся преимущественно однополярным и ориентированным на способность США единолично выступать в качестве распределителя общественных благ в глобальном масштабе.

Во-вторых, сам мир в первой половине 1990-х годов не подавал никаких признаков того, что Россия и Европа будут востребованы в качестве ответственного центра силы, а способность

единственной сверхдержавы нести ответственность за всех будет поставлена под сомнение. Причем как ее собственной эволюцией, так и числом проблем и вызовов глобального характера.

Провал в деле исполнения соглашения, выразившийся в самом факте четырехлетней отсрочки его ратификации, закрыл даже самую незначительную возможность для полноценной интеграции и оставил сторонам два варианта взаимодействия на пространстве «большой Европы»: фактическую конкуренцию в политической и экономической сферах или же неравноправное сближение России и Европейского союза на основе принципа «объединение всего, кроме институтов». Еще более свежая версия решения данной дилеммы — одновременное сближение и конкуренция — может оказаться наиболее опасной.

Вместе с тем в содержательном плане соглашение 1994 года стало во многом смягченной версией так называемых европейских соглашений и других актов, заключенных между ЕС и странами Центральной и Восточной Европы в рамках подготовки их к полноценному членству в Европейском союзе. Однако отсутствие такого ориентира сближения сделало трудной реализацию интеграционных элементов СПС 1994 года и в конечном итоге привело к общей потере им смысла.

Опыт взаимодействия России и ЕС в сложнейших политико-дипломатических ситуациях свидетельствует о том, что ни один из механизмов, предусмотренных правовой базой отношений, не был востребован политическими и экономическими элитами партнеров. Механизмы и институты соглашения 1994 года не нашли своего применения, на наш взгляд, именно вследствие существенной «европеизированности» данного политико-правового документа, что свело на нет их функциональное значение в решении вопросов международной безопасности, остающихся в сфере суверенной компетенции стран.

В международно-политическом плане главной причиной суммарного неуспеха сотрудничества России и Европейского союза под «зонтиком» соглашения 1994 года стало их движение по все более расходящимся векторам внутреннего развития и как производного от него — поведения на международной арене.

Россия на всем протяжении 1990-х годов последовательно исповедовала политику двусторонних контактов с ведущими странами — членами ЕС, что вступало в противоречие с прева-

лировавшей тогда логикой нарастания процессов европеизации внутри Европейского союза — сближения позиций стран и повышения внутреннего единства группировки в целом. Европейский союз, со своей стороны, вообще не был склонен рассматривать Россию как самостоятельного партнера, интересы которого, артикулированные или нет, могут отличаться от европейских и нуждаются по меньшей мере во внимательном отношении. И уж точно не могло идти речи об обсуждении с Россией общих судеб Евразии. Российский исследователь Вячеслав Морозов отмечает в этой связи:

«В прошлом десятилетии (1990-е годы. — Т. Б.) у Европейского союза появилась возможность монополизировать европейскую идею, утвердить себя в роли ее главного выразителя. Помимо представления о реализованной утопии (*finalité politique*), этому способствовало также ощущение того, что объединенная Европа достигла предела в своем пространственном расширении (*finalité géographique*)» [19].

Реальное усиление в первой половине 1990-х европейской солидарности и способности стран — членов ЕС к выработке общего подхода к самым важным вопросам региональной безопасности привело, с одной стороны, к фактическому вытеснению России из европейской политики, а с другой — к активному обращению стран ЕС к услугам американского фактора. Несмотря на существовавшие тактические разногласия, ведущие страны Европейского союза успешно находили общий язык с США при обсуждении ключевых проблем, связанных с регулированием ситуации в бывшей Югославии.

## Путь на восток

В главных внешнеполитических заявлениях и документах России по проблемам европейской безопасности периода 1991–1999 годов бросается в глаза подчеркнуто разная оценка роли, сущности и потенциала двух крупнейших западных институтов – Североатлантического альянса (за которым отчет-



ливо просматриваются США) и Европейского союза. Первый объявляется реликтом холодной войны, совершенно бессмысленным и потенциально агрессивным военным инструментом, существование которого поддерживают вашингтонские «ястребы» и опасющиеся потерять работу чиновники в штаб-квартире НАТО. Европейский же союз в Москве, напротив, неизменно подавали в качестве конструктивного элемента, который способствует экономическому развитию региона и выступает важным партнером России.

Такая постановка вопроса обходила вниманием тот факт, что уже в 1995-м из 15 государств — членов Евросоюза 11 входили в НАТО и действовали в полном согласии с США. Общеизвестно, что в периоды серьезного обострения противоречий между Москвой и Вашингтоном ведущие страны — участницы ЕС неизменно подтверждали свою приверженность принципам трансатлантической солидарности. Тем не менее российская внешняя политика никогда не отождествляла США с их западноевропейскими союзниками.

По-разному относились в Москве и к расширению обоих западных институтов на восток. Применительно к НАТО этот процесс всегда трактовали как фактор, подрывающий европейскую безопасность. Вступление же стран Центральной и Восточной Европы в ЕС в России воспринимали как положительное явление — при том что все страны, заявившие о желании присоединиться к Евросоюзу, добивались и приема в НАТО.

Да и сам Евросоюз никогда не скрывал намерения укрепиться в военном отношении, в том числе за счет американских ресурсов, но — пока — никак не в противовес США. Этого противоречия в Москве то ли не видели, то ли старались не замечать. Между тем ее антинатовская линия противоречила тогдашней стратегической установке ЕС: увеличивать собственную значимость не отдельно от НАТО, а опираясь на военный потенциал альянса, пусть даже, как это, возможно, видели в некоторых европейских столицах, и с прицелом на вытеснение США из ниши натовского гегемона.

Особо следует сказать об отношении России к заметному присутствию США в Европе. Москве оно никогда не нравилось, и происходившие в Старом Свете события она часто оценивала с точки зрения того, усилят они влияние Вашингтона на ев-

ропейские дела или нет. В 1990-е годы страны — участницы ЕС, напротив, видели в Соединенных Штатах своего главного союзника и, как правило, относились к действиям американской дипломатии в Европе как к вполне естественным, ибо они не только не препятствовали региональной интеграции, но и, наоборот, обеспечивали ей «зонтик безопасности».

В 1990-е годы противопоставление Соединенных Штатов Евросоюзу стало повседневной практикой российской дипломатии. И в академическом дискурсе, и в политических заявлениях подчеркивалось, что объективные интересы Европы и США бывают часто противоположными и, более того, могут породить принципиальные расхождения. Такая оценка объясняется неадекватным восприятием состояния трансатлантических связей. На протяжении всего периода холодной войны Соединенные Штаты были гарантом безопасности Западной Европы, а военное присутствие США позволяло европейцам относительно спокойно выстраивать свои экономические и политические связи, переросшие в интеграционный процесс. Со вступлением в Европейский союз Великобритании трансатлантические связи еще более упрочились.

Москва на протяжении большей части 1990-х ставила на раскол между союзниками не только потому, что неправильно оценивала степень их близости. Самостоятельная Европа вписывалась в концепцию многополярного мира, игравшую в 1990-х годах основополагающую роль в формировании российской внешней политики: в усиливающемся Европейском союзе видели противовес Соединенным Штатам Америки.

Заметим, что по-настоящему время многополярности наступило гораздо позже и ее установление было с большим энтузиазмом поддержано ведущими европейскими столицами. Вот только практика многополярного мироустройства оказалась гораздо менее комфортной, чем того ожидали в России, и буквально столкнула ее с Европой по целому ряду вопросов.

Таким образом, коренным противоречием российско-европейских отношений в 1990-е годы было принципиально разное отношение к роли США и НАТО. Поэтому не случайно концептуальный кризис заметно опередившей свое время европейской политики России совпал по времени с началом политического кризиса в двусторонних отношениях: в 1999-м все веду-

щие страны ЕС поддержали силовую акцию против Социалистической Республики Югославии и активно в ней участвовали.

С различной оценкой роли США и НАТО была теснейшим образом связана и другая, относительно малоизученная проблема российско-европейских отношений — скрытое противостояние России и Европейского союза на Балканах. Физическое подавление большого югославского государства и распространение «зонтика безопасности» НАТО на страны — кандидаты ЕС отвечали в общем и целом интересам ключевых государств Европейского союза, были органично взаимосвязаны с традиционной ролью США в европейском интеграционном процессе и стали частью окончательно согласованной в 1993 году политики расширения ЕС на восток.

Вместе с тем развитие европейской интеграции, важнейшим внешнеполитическим проявлением которой стал процесс расширения ЕС за счет включения стран бывшего социалистического лагеря, отразилось и на поведении ведущих стран — членов ЕС в конфликтных ситуациях на региональном уровне. В этой связи мы можем наблюдать опосредованное влияние внутриевропейской политической динамики на отношения между Евросоюзом и Россией.

События на Балканах долгое время дестабилизировали отношения между Россией и ЕС. Москва выступала за нерушимость границ в регионе и морально поддерживала сербов — главных защитников «большой Югославии». В этом вопросе российская политика вступала в прямой конфликт с интересами западноевропейских стран и императивами дальнейшего развития ЕС.

Во-первых, после короткого периода неопределенности (1991) все ведущие европейские страны согласились признать новые балканские государства и всячески противодействовали Белграду. С момента принятия резолюции Совета Безопасности ООН №757 страны — участницы ЕС занимали явно анти-сербскую позицию и выступали за участие США в процессе балканского урегулирования. Россия была с этим категорически не согласна, и то, что конфликт вокруг Югославии не принимал до весны 1999 года открытого характера, можно объяснить лишь тем, что Москва уходила от публичного признания реалий внешней политики объединенной Европы.

Во-вторых, многонациональная югославская федерация в том виде, в каком она функционировала в конце 1980-х, не отвечала требованиям процесса европейской интеграции. В Западной Европе Балканы всегда считали неотъемлемой частью своей зоны интересов, и потому отдельные республики бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославии (Словения и в какой-то мере Хорватия) изначально могли рассчитывать на их относительно быстрое вступление в ЕС и НАТО. Что же касается Македонии, Боснии и Герцеговины и особенно Сербии, было ясно, что они ни политически, ни экономически не смогут сразу стать равноправными членами западных институтов.

Распад СФРЮ под давлением внутренних сил, а затем и косовский кризис открыли возможность постепенного, страна за страной, вовлечения региона в политическую и экономическую орбиту Европейского союза, в ту пору являвшегося безусловным проводником интересов стран Западной Европы. Это яркий пример того, как российская сторона не учла ни стратегических целей своих партнеров на западе Европы (расширение на юго-восток), ни тактических (усиление экономического и политического влияния на Балканах). Между сторонами возник конфликт принципиального характера, который они старались публично не признавать.

## Итоги девяностых

Приближаясь к заключительной части воспоминаний о развитии российско-европейских отношений в период 1991–1999 годов, сделаем несколько выводов. Во-первых, уже на ранней стадии отношений внутренние структурные особенности как России, так и Европы играли в них определяющую роль. Слабость суверенитета российской стороны в первой половине 1990-х не давала странам ЕС возможности рассматривать РФ в качестве партнера для реализации голлистской мечты о Европе как самостоятельном полюсе силы. Более того, проявленная на раннем этапе существования государства неспособность российской власти выполнять в полной мере свои суверенные функции (задержки с выплатой заработной платы и поражение Рос-

сийской армии в Чечне) позволяла квалифицировать Россию как слабое государство, нуждающееся в помощи и покровительстве.

Во-вторых, состояние международной системы в 1990-е годы не позволяло говорить о том, что у России и Европы существует необходимость задумываться о построении на двусторонней основе нового ответственного центра силы. Соединенные Штаты Америки, находившиеся в зените своей роли «добродетельного гегемона», с легкостью решали за Европу ее проблемы. О том, что США будут в скором времени отказываться от своих обязанностей и становиться все более требовательными по части услуг, речи не шло.

В-третьих, что наиболее важно, структурные особенности Европы, находившейся на взлете интеграционного процесса и укрепления своей институциональной базы, не способствовали совершенствованию более привычного для России диалога на двустороннем уровне с отдельными странами — членами ЕС. Как пишет в одной из своих работ наиболее заслуженный российский ученый-европеист Юрий Борко, этот период

«...характеризовался взрывом духовной, интеллектуальной и политической энергии. Переосмысливались старые общественные теории, формировались новая политическая идеология и новая стратегия развития. В итоге подавляющее большинство стран Западной Европы подошли к рубежу двух столетий, создав, по сути, новую культуру общественных и межгосударственных отношений и такую систему регулирования, которая позволяла “снимать” накапливавшиеся противоречия в обществе и государстве» [20].

В результате в течение почти целого десятилетия российская внешняя политика в Европе была построена на принципах, противоречивших не только интересам ведущих государств — членов ЕС, но и логике развития Европейского союза в тот исторический период. Это породило скрытый конфликт по целому ряду вопросов.

В первую очередь проблемы создавало то, что Россия делала ставку на развитие межгосударственных отношений, в то время

как страны Европы, пусть и временно, стремились усилить наднациональный фактор во внешней политике. Россия всячески пыталась ориентироваться на подлинно многосторонние механизмы, в том числе через превращение Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в основной институт европейской безопасности. Евросоюз, со своей стороны, не только отдавал предпочтение НАТО, но и сам с 1991 года претендовал на роль ведущего органа, обеспечивающего безопасность в Европе. А поскольку об угрозах со стороны исламского терроризма или американской непредсказуемости в тот период речь не шла, то главным источником нестабильности и поводом для повышения собственных ставок становилась именно Россия. Вячеслав Морозов из Санкт-Петербургского университета пишет:

«Раньше Европа в ее собственных глазах нуждалась в защите от себя самой, а теперь источником угрозы воспринимается прежде всего непредсказуемый внешний мир, противопоставляемый упорядоченному, уютному внутреннему пространству Евросоюза. Если такое понимание вопросов безопасности станет и впредь столь же успешно возводить границу между Европой и не-Европой... общеевропейская политическая идентичность будет все больше и больше сближаться со стандартной национально-государственной моделью» [21].

Уже с середины 1995 года Россия выступала против усиления НАТО и расширения блока на восток, государства же ЕС увязывали этот процесс с расширением самого Евросоюза. Одновременно после короткого медового месяца отношений с Вашингтоном Россия стремилась ограничить роль США в европейских делах, хотя в те годы американские гарантии безопасности вполне устраивали страны — участницы ЕС.

Исходя из классических представлений о том, что суверенные права распространяются на все без исключения государства, и испытывая опасения за собственную судьбу в этом качестве, Россия последовательно отстаивала целостность СФРЮ, а затем СРЮ, в то время как Евросоюз оказался на деле заинтересован в их скорейшем распаде и интеграции бывших республик по отдельности в единую Европу.

Все эти противоречия сказались на общей картине отношений России с государствами — членами Европейского союза и привели к кризису, глубину и остроту которого усугубил отказ сторон открыто признать наличие конфликтов.

Не сложился и диалог по стратегическим вопросам как двусторонних отношений, так и судьбы России и Европы в мире. По замечанию бывшего заместителя министра иностранных дел России Ивана Иванова:

«Европа является для России скорее нравственным, мировоззренческим, а не институциональным понятием» [22].

При всей справедливости данного замечания, очевидность которого была неясна автору этой книги еще несколько лет назад, приходится признать: сама Европа оказалась в 1990-е годы не готова выступить в качестве такого ориентира. Вряд ли Европа, похожая на точную характеристику, данную современному ЕС Ольгой Буториной, может быть нравственным понятием:

«Евросоюз в данном смысле на самом деле сродни гипермаркету. Для человека с достатком — это место, где можно быстро и удобно решить бытовые проблемы. Для подростка с окраины — модель лучшей, желанной жизни. Выставка достижений мирового хозяйства, куда он может запросто войти, чтобы проехаться на сияющем эскалаторе, послушать диск модной группы, купить на распродаже стильную футболку либо обсудить с продавцом новую модель мобильного телефона. И быть как все!» [23].

Символом этой Европы стало приведение к присяге нового состава Европейской комиссии под руководством Романо Проди, состоявшееся 15 сентября 1999 года у нового же здания Европейского парламента в Страсбурге, построенного в футуристическом стиле и стоившего европейским налогоплательщикам 300 млн. британских фунтов. Незадолго до этого еще большее здание стоимостью 750 млн. фунтов было инаугурировано для Европейской комиссии в Брюсселе.

Заметно изменился сам стиль поведения Европы в отношениях с внешними партнерами. В этой связи ведущий российский политолог Глеб Павловский отмечает:

«Новый стиль европеизма соединяет дидактику с инквизицией, опять же наследуя худшие стороны позднесоветского стиля. Прежнее вольное представление русских о “духе Европы” исключало интерес к морализированию дипломатов. Но сегодня мы видим именно строгого чиновника — толкователя идеалов, обучающего восточных недорослей евроатлантическим ценностям (знал ли о них Антон Чехов?), что еще недавно казалось неевропейским» [24].

К отношениям с такой Европой — сильной, богатой и уверенной в себе — Россия не была готова совершенно. Именно поэтому, как справедливо, на наш взгляд, указывает ряд авторов, за 1990-е годы Россия так и не выработала единой и скоординированной политики по отношению к ЕС. Уже после подписания СПС в 1994 году наша страна стремилась в первую очередь установить конструктивные отношения с ведущими европейскими державами.

Помимо указанных выше тактических расхождений, такое положение дел имеет по меньшей мере три причины. Во-первых, контакты с лидерами европейских государств носили характер личной дипломатии, что не только отвечало стилю политики Президента РФ Бориса Ельцина, но и должно было компенсировать слабую конкурентоспособность российской экономики. Европейские страны, со своей стороны, всегда делали четкие различия между личными и деловыми отношениями, решая проблемы последних посредством безликой евробюрократии, собственноручно, и нанятой ими для осуществления данной функции.

Во-вторых, укреплению невыгодной в тех исторических обстоятельствах ориентации на отдельные европейские державы, а не Евросоюз соответствовала тенденция к увлечению российских дипломатов и внешнеполитических экспертов построением разного рода геополитических комбинаций.

В-третьих, внешнеполитическое ведомство России было и является классическим национальным МИДом, который при-



вык иметь дело с европейскими странами на двусторонней основе, и его внутренняя структура устроена соответствующим образом. Даже сейчас, после 17 лет формального существования отношений Россия — ЕС, в структуре МИДа отсутствует подразделение, занимающееся собственно Европейским союзом, а данное направление представлено отделом в составе Департамента общеевропейского сотрудничества.

И, наконец, с момента начала попыток возродить роль России на международной арене феномен растущей тогда европейской интеграции не вписывался в систему координат российской внешней политики и противоречил ее духу. На взгляд многих экспертов, вторая половина 1990-х годов стала для Москвы периодом возвращения к принципам дипломатии XIX века. В славных, без иронии, деяниях канцлера Горчакова, а не в новых решениях искала Москва источники вдохновения.

## Время перелома

Основывая свою политику на таких принципах, Россия на протяжении всего десятилетия рассматривала ЕС как региональное межгосударственное объединение, в котором наднациональный элемент не играет существенной роли, а все принципиальные решения совершенно самостоятельно принимают европейские державы. В более же широком контексте Москва уже скоро оказалась вынуждена строить свою внешнеполитическую линию на политике противостояния Западу и в определенном смысле даже на силовой игре.

Переломным стал для России и ее отношений с Европой 1999 год. Операция НАТО против Югославии привела Москву в шоковое состояние и продемонстрировала ограничители ее квазисамостоятельной внешней политики 1996–1999 годов. Российский эксперт Дмитрий Тренин пишет:

«В результате косовского конфликта Россия перестала быть великой европейской державой в традиционном понимании. Не только США, но и европейские члены НАТО (включая Францию и Германию) фактически отказали ей в праве вето в области европейской безопасно-

сти. Миссия Виктора Черномырдина с целью найти формулу для прекращения войны стала отчаянной попыткой российских прагматиков найти выход» [25].

Вторым ударом стало появление в июне 1999 года Общей стратегии ЕС по отношению к России. Несмотря на то что стороны ЕС данный документ преследовал исключительно оперативные цели, в Москве он был воспринят как политическое заявление, главным смыслом которого было следующее: во-первых, Россия давали понять, что страны ЕС рассматривают ее скорее как объект внешней политики единой Европы, нежели как полноправного партнера; во-вторых, Европейский союз способен выработать действительно единую позицию по отношению к России, которая будет лежать в основе национальных политик стран-членов и отвечать их интересам. Хотя отдельные российские наблюдатели и усмотрели в появлении Общей стратегии желание ЕС установить с Россией некие эксклюзивные отношения, общий ее смысл и взгляд Брюсселя на содержание таких отношений после экономического кризиса в России летом 1998 года был очевиден не только для европейских наблюдателей, но и для российского внешнеполитического сообщества.

В результате Москва оказалась поставленной перед необходимостью срочно ответить на европейский вызов и сформулировать собственное альтернативное видение стратегических целей и перспектив сотрудничества. Несмотря на то что первоначально стороны планировали выпустить совместный документ, Европейский союз сыграл на опережение и определял при этом правила игры. России оставалось только последовать его примеру и сформулировать свои взгляды также в виде стратегии.

Выступив летом 1999 года с собственным документом — Стратегией отношений Российской Федерации с Европейскими сообществами на среднесрочную перспективу, — Москва, пусть даже на декларативном уровне, ответила и на упреки по части отсутствия у нее единой европейской политики. При том что на практике Россия и после принятия Стратегии предпочитала развивать со странами ЕС двусторонние контакты, с формальной точки зрения вакуум ее общеевропейской политики был заполнен.

Среднесрочная стратегия стала, таким образом, первой попыткой определить сколько-нибудь консолидированную российскую политику по отношению к Европейскому союзу как единственному партнеру России и актору на международной арене. Хотя эта попытка и была спровоцирована действиями самого ЕС, принявшего летом Общую стратегию по России, важность самого факта принятия единого российского документа по отношениям с ЕС нельзя недооценивать. Другое дело, что, окончательно «признав» ЕС и взяв курс на выстраивание партнерства не только с отдельными странами-членами, но и с ранее неведомым Брюсселем, Россия несколько запоздала.

«Мне стыдно за ту драку, которую мы сегодня устроили», — сказал один из лидеров Евросоюза, выйдя со встречи Европейского совета (саммита глав государств и правительств стран Евросоюза) в Ницце, состоявшейся 7–9 декабря 2000 года. По следам саммита журнал «Экономист» опубликовал карикатуру, на которой Жак Ширак, Тони Блэр, Романо Проди и Герхард Шредер были изображены вонзающими друг в друга письменные принадлежности под лозунгом «Мы принесли Европе мир». Несколько позже резолюция Европейского парламента, принятая подавляющим большинством голосов, прямо указала:

«То, как главы государств и правительств провели недавние переговоры относительно Ниццкого договора, показывает, что они ставят свои конъюнктурные национальные интересы выше интересов Европейского союза».

Очередной пересмотр Договора о Европейском союзе, связанный с необходимостью перераспределения голосов в органах ЕС после вступления в союз 12 стран Центральной и Восточной Европы, а также Кипра и Мальты, был необходим. Но то, как проходили предварительные консультации и переговоры на высшем уровне ЕС-15, в котором еще и духу не было нынешних возмутителей спокойствия братьев Качинских, сделало очевидным весьма нерадостный для Европы факт: пределы интеграции достигнуты. Суверенное государство и его интересы полноценно возвращаются во внутриевропейскую политику. Для России и ее отношений с Европой это возвращение стало новой возможностью и новым вызовом, ответ на который не получен до сих пор.

# Глава третья

## 1999–2003:

### ВРЕМЯ СУВЕРЕНИТЕТА

#### НОВЫЕ СЛОЖНОСТИ

Сентябрь 1999 года ознаменовался важнейшими событиями в истории России и Европы. Начавшееся в августе вторжение радикальных исламских боевиков в Дагестан встретило отпор как со стороны местного населения, так и казавшейся деморализованной Российской армии. Через несколько дней события на Северном Кавказе откликнулись трагическими взрывами домов в Москве, реакцией на которые стало начало Россией полномасштабной антитеррористической операции против окопавшихся на территории де-факто неподконтрольной федеральным властям Чеченской республики. В течение нескольких месяцев Вооруженные силы России смогли занять всю территорию Чечни.

До окончательной победы над организованными силами сепаратистов оставались еще годы, эта борьба унесла множество человеческих жизней, включая жертв таких страшных трагедий, как захваты заложников в Москве (октябрь 2002 года) и Беслане (сентябрь 2004-го). Тем не менее уже осенью 1999 года суверенное Российское государство доказало свою способность выполнить базовое обязательство перед гражданами — предоставить им физическую защиту. Вопрос о способности этого государства к существованию, беспокоивший многих в России и мире, начал решаться в пользу продолжения истории российской государственности.

Важным в контексте нашего анализа представляется и то, что в 1999-м и последующих годах российская власть столкну-

лась на Кавказе не только и не столько с собственными гражданами, не желающими признавать ее суверенитет. Заметное место среди противников федеральных сил занимали представители того, что впоследствии получило наименование «террористический интернационал»: бойцы, деньги и оружие поступали в Чечню из многих иностранных государств, а многие лидеры боевиков непосредственно были членами международных сетей. Мир XXI века, открытый и опасный для суверенного государства и его законопослушных граждан, пришел в Россию два года до ужаснувших всех террористических ударов 11 сентября и за несколько месяцев до пафосной встречи человечеством нового тысячелетия.

В течение последовавших за этими событиями лет способность «вестфальского» суверенитета России к тому, чтобы выступать источником общественных благ, была подкреплена умелой экономической политикой, проводившейся Президентом РФ и обновленным Правительством России, и, что наиболее существенно, исключительно благоприятствовавшей России конъюнктурой международных рынков энергоресурсов — основного российского экспортного продукта. Контроль над экспортом стал в скором будущем одним из важнейших инструментов позиционирования России в мире и стратегически важным предметом диалога Россия — Европа.

События в Европе носили гораздо менее драматичный характер, хотя, если учитывать то, от какой Европы избавил мир процесс европейской интеграции после Второй мировой войны, могли (и могут) оказать на состояние международной системы не менее важное влияние. Уже 22 сентября 1999 года только назначенный председатель Европейской комиссии Романо Проди заявил о необходимости расширить список стран, являющихся кандидатами на вступление в ЕС, в первую очередь с шести государств до 12, включив в него Болгарию, Латвию, Литву, Мальту, Румынию и Словакию.

Исполнение этой мечты, ставшей, на взгляд наблюдателей, важнейшей личной целью и историческим наследием Романо Проди, оказало важнейшее влияние на процесс развития Европы. И влияние это в разы усилило и так всегда присутствовавший в Европе национально-государственный элемент, снизило способность стран-членов искать и находить

общие решения. Не случайно ведущие российские наблюдатели отмечают:

«Членами Европейского союза стали государства с иной исторической судьбой и, стало быть, с иной ментальностью, с иной культурой общественных и отчасти человеческих отношений. Водораздел между двумя регионами Европы, почти совпадавший с восточной границей Евросоюза-15, перенесен теперь внутрь территории ЕС-27. Сегодняшний Европейский союз — это несколько неформальных группировок, различающихся по уровню и потенциалу развития, а также по географическому положению и размерам входящих в них государств» [26].

Одновременно страны и наиболее проницательные политики Европы начинают задумываться о необходимости поиска для интеграционного процесса новой стратегической цели. Необходимость становления Европы Евросоюза в качестве глобального игрока в тот период не была еще необходимостью. Она, если вчитаться в заявление Романо Проди, скорее пока была только дополнительной возможностью:

«То, на что мы нацелены, — это новый вид глобального управления. Европейская модель интеграции, работающая успешно на нашем континенте, является образцом, с которого могут и должны быть взяты идеи для управления глобального» [27].

Решительный разворот в сторону усиления возможностей суверенных государств и, как следствие, снижение внутреннего единства ЕС предварялся прозвучавшими в контексте подготовки расширения предложениями о выделении группы европейского авангарда. Авторство этой идеи принадлежало бывшему президенту Франции Валери Жискар д'Эстену и бывшему федеральному канцлеру Германии Гельмуту Шмидту, входившим в так называемую группу мудрецов, созданную по инициативе Европейской комиссии еще в 1996 году. Они предложили создать внутри Евросоюза «центральную группу» в составе шести стран — инициаторов интеграции, а также других государств,

близких к ним по уровню развития и готовых объединиться в федерацию с собственными законами и институтами. Наиболее успешный глава Еврокомиссии Жак Делор выдвинул идею «европейского авангарда» примерно в таком же составе. Юрий Борко отмечает с иронией:

«Реализация данных концепций означала бы разделение участников ЕС на тех, “кто равны”, и тех, “кто равны больше других” (прямо-таки по Джорджу Оруэллу)» [28].

Неудивительно, что направление мыслей представителей стран, являвшихся традиционными лидерами интеграционного процесса, не могло не насторожить их менее сильных партнеров, тем более что ведущие державы ЕС смогли выступить единым фронтом и ради наделения стран-кандидатов голосами без потерь для себя просто отобрали их у малых государств Евросоюза. После встречи Европейского совета в Ницце (декабрь 2000 года) премьер-министр Португалии Антониу Гуттиереш заявил, что «наши голоса (в Совете ЕС. — Т. Б.) были попросту конфискованы большими державами. Такое больше не повторится».

## На разных скоростях

Как бы то ни было, но урок, который преподали в Ницце Жак Ширак и Герхард Шредер, был хорошо усвоен и их малыми партнерами из числа ЕС-15, и только готовившимися присоединиться к «семье народов» Польшей, Чехией или Литвой. То, что системные трудности не были в ЕС привнесены, а уже несколько лет дожидались своего срока, подтверждает и анализ, проведенный виднейшим российским европейцем:

«Процесс эрозии единства начался гораздо раньше. Прежде всего потому, что с укреплением франко-германского альянса оставалось все меньше оснований опасаться серьезных конфликтов внутри региона. В постепенном увядании чувства единения свою роль сыграли время и неизбежная смена поколений. Новая генерация политиков, администраторов и специалистов, ведающих делами

Европейского союза, родилась и выросла в благополучное время. Они профессионально делают свое дело, но там, где раньше царил энтузиазм и творческая инициатива, ныне утвердился дух казенного учреждения и бюрократической волокиты» [29].

Объективная оценка событий в ЕС позволяет заключить, что кризисные тенденции нарастали с 1997 года, а расширение и выработка Конституционного договора были попытками предотвратить переход количественных признаков кризиса в качественные. Отметим основные составляющие европейского кризиса, в равной мере присущие ситуации как внутри ЕС, так и его отношениям с другими европейскими странами.

Во-первых, речь идет о кризисе доверия европейскому интеграционному процессу со стороны значительной части населения и элит в странах ЕС и за его пределами. Жесткие «разборки» между лидерами стран-членов в Амстердаме (1997) и особенно в Ницце (2000) изменили настроения общественности.

Соответственно резко снизился уровень доверия стран-членов и их граждан друг к другу. Свидетельством того, что внутренняя солидарность в ЕС основательно подорвана, служат готовность одних «моторов европейской интеграции» к односторонним сделкам «на стороне» и совершенно необъяснимое юридически возмущение этим государств «Новой Европы». В этом смысле важным фактором стало расширение ЕС на 10 стран Центральной, Восточной и Южной Европы, что привнесло в более-менее однородный (по уровню социально-политического и экономического развития, ментальности) Европейский союз мощный гетерогенный фактор. Несмотря на то что от стран-кандидатов требовали безусловного присоединения ко всем «общим политикам» и областям интеграции, по своим внутренним характеристикам (отношение к суверенитету и государству, качество политического процесса, недостаток культуры компромисса, «ястребиность» во внешней политике) они сильно отличались от вырабатывавшихся в Западной Европе десятилетиями принципов, правил и норм.

Приходится признать, что большая часть новых стран-членов оказалась не готова пока вести политический диалог на языке Западной Европы. В этом смысле расширение как экст-



раполяция норм и правил, выработанных в «старой Европе», оказалось гораздо менее успешным, чем того хотелось бы. В результате существенно выросло число так называемых малых государств в составе ЕС. Это, к сожалению, не привело к усилению наднациональных органов, на что, казалось бы, эти страны должны были рассчитывать.

За счет того, что в ряде новых стран-членов еще сильно наследие советского периода, снизился уровень политической культуры. Сократилась способность ЕС как политического организма к постановке и выполнению масштабных стратегических задач (*petit pays, petit gens*). Более того, поведение, часто неосознанное и незлонамеренное, ряда новых стран-членов спровоцировало возрождение консервативной риторики, пробудило «демонов прошлого» в некоторых странах — основательницах ЕС.

Аналогичные процессы произошли в отношениях граждан ЕС — Брюссель. «Брюссель», и до того не пользовавшийся особой популярностью, оказался в еще более сложном и двусмысленном положении. Еще более очевидной стала проблема дефицита демократии в управлении европейскими интеграционными процессами и оторванность наднациональной бюрократии, центром и олицетворением которой является Еврокомиссия, от «рядовых граждан Евросоюза». За счет «renaционализации» Еврокомиссии и принятия в рамках договора в Ницце принципа «одна страна — один комиссионер» усилился национальный эгоизм.

Во-вторых, уже к 2000 году имел место кризис европейских институтов и управляемости теми процессами, которые происходят на политико-экономическом пространстве ЕС. Авторитет Европейской комиссии и ее способность осуществлять политические, а затем и технические функции были поставлены под серьезное сомнение в результате ряда скандалов и чрезмерной политизации ее деятельности. Возможно, что ультимативное усиление полномочий Еврокомиссии, которое предполагалось текстом Конституционного договора, было попыткой преодолеть это последствие расширения ЕС. Вместе с тем дела, по всей вероятности, зашли уже слишком далеко, и попытка Брюсселя гарантировать свои права через конституцию привела к результату, обратному предполагавшемуся.

Кроме того, нараставший в первой половине 2000-х годов кризис управляемости ЕС стал во многом результатом практики исключений, принятой на вооружение еще в 1997 году с целью обеспечить процесс расширения при неготовности большинства новых стран к выполнению всех условий членства. Однако для ЕС-15 политика исключений играла одну роль, а для ЕС-25 — совсем другую. Как пишет Юрий Борко:

«До расширения проектам “продвинутого” сотрудничества вводилась подсобная роль — служить локомотивом, тянущим за собой весь состав. “Новички” (а это половина государств — членов Евросоюза) в данную схему не вписываются. Их стартовые позиции находятся далеко позади, развитие ЕС будет в течение многих будущих десятилетий определяться движением на разных скоростях. Разработка и осуществление общей внутренней и внешней политики становятся делом крайне затруднительным, а в ряде случаев, как мы успели убедиться, невозможным» [30].

Спору нет, история европейской интеграции знает целый ряд примеров специально вводимых исключений, наиболее яркие из них — так называемая шенгенская система и Европейский валютный союз. Вместе с тем именно в начале 2000-х годов стало возможно предположить, что объем накопленных исключений приобретает качественный характер:

- в 1997 году практика исключений была юридически зафиксирована Амстердамским договором;
- никогда еще предложения о формировании «Европы исключений» не обсуждались в качестве возможного сценария сохранения жизнеспособности всего европейского проекта.

В последнем случае речь идет о так называемой теории разноскоростной интеграции в Европе, согласно которой ради сохранения на плаву политики «расширения и углубления» предлагается формализовать возможность создания странами-членами более узких объединений в соответствии со своими возможностями и желаниями. Насколько «живительной» окажется такая тактика для общеевропейских институтов и солидарности, вряд ли заслуживает серьезного обсуждения. Однако если

продолжать логическую цепочку «клубов по интересам», то наиболее свободным объединением могло бы стать состоящее в вывешивании флага ЕС перед официальными зданиями, как это происходит сейчас в Грузии.

Да и в целом разнообразие национальных приоритетов (в сфере экономической политики, либерализации рынка или, наоборот, сохранения его социального аспекта, определения внешнеполитических приоритетов и оценки угроз) в контексте расширения возросло в значительно большей степени, чем этого можно было ожидать. В сфере безопасности отсутствие общего видения и «большой угрозы» привело к попыткам заявить национальные повестки в качестве общеевропейских. Вместе с тем европейский интерес вряд ли может рассматриваться как простая сумма сложения национальных интересов стран-членов. В результате выгода от коллективной силы и возможностей ЕС оказалась недостаточной для того, чтобы компенсировать формальное сокращение роли отдельных стран и передачу суверенитетов на наднациональный уровень.

Ответом на неспособность ЕС сформулировать общий интерес для 25–27 стран-членов стал рост национального эгоизма и формирование групп стран «по интересам» как во внутренней, так и во внешней политике. В том числе и в области отношений с Россией, где мы можем наблюдать по меньшей мере три группы, преследующие разные интересы и руководствующиеся собственными представлениями о рациональном подходе, — альянс Франции, Германии и Италии, группу новых стран-членов и Брюссель.

После достижения исторического примирения между Германией и Францией стал очевидным кризис стратегических целей европейского интеграционного проекта. Если абстрагироваться от откровенно разрушительных предложений по реформе ЕС, которые могут либо превратить его в джентльменский клуб по интересам, либо полностью уничтожить надгосударственную несущую стену ЕС, выбор предлагаемых стратегических целей оказался как никогда скромным.

В качестве выхода было предложено в конечном итоге взять на вооружение идею становления ЕС в качестве наиболее конкурентоспособной экономики мира к 2010 году. Лиссабонская стратегия, одобренная главами государств и правительств Ев-

росоюза в 2000 году, ставила амбициозную задачу превратить Европу в самую передовую экономику, основанную на знаниях, которая в свою очередь не имеет большого успеха ввиду неготовности стран — членов ЕС поступиться даже незначительной долей суверенных прав в тех областях, которые затрагивают основы общественного договора — налогообложении, социальной политике, науке и образовании. Что, однако, не означает исчезновения необходимости действовать. Оценивая первые годы реализации стратегии, Юрий Борко пишет:

«После провального старта реализации программы ее амбициозная первоначальная цель — догнать и перегнать всех по динамике и конкурентоспособности экономики к 2010-му — исчезла из документа. Но в условиях возросшей конкуренции со стороны Китая и других динамично развивающихся азиатских и латиноамериканских стран задача модернизации экономик стран Европейского союза на основе новейших технологий, повышения темпов роста и конкурентоспособности стала еще более актуальной. Это вопрос места единой Европы в мировой экономике XXI века» [31].

## Переломный этап

Рассматриваемый нами этап отношений Россия — ЕС (1999–2003) стал во многих смыслах переломным. Все более отчетливо сталкиваясь с вызовами международного окружения, Россия решительно повернула к строительству суперсуверенного государства, по сравнению с которым даже существенно укрепившие свой суверенитет страны Европы выглядят почти ограниченными в правах. Кроме того, даже незначительные проявления самостоятельности Москвы воспринимались в столицах и среди части экспертного сообщества с удивлением, если не сказать — негодованием:

«По мере того как Европейский союз укрепляет свои позиции, Россия пытается сохранить экономический и по-

литический контроль над территорией бывшего СССР. Идет борьба за влияние на “единое пространство”» [32].

Здесь мы снова можем засвидетельствовать расхождение основных принципов, стратегий и целей. Европейский союз, со своей стороны, начал буквально разрываться между необратимой в среднесрочной перспективе тенденцией к усилению роли национальных государств и попытками заявить о себе как о едином участнике международных процессов.

В двусторонних отношениях этот период можно разделить на два этапа: первый из них (1999–2002) стал временем решительного отхода России от позиций спорщика с Западом и стремления новой администрации в Кремле получить от политики сближения с Европой и США максимальные экономические выгоды, такие как признание рыночного статуса России или вступление ее на выгодных условиях во Всемирную торговую организацию (ВТО). В этот же период утихает «евроазиатская» риторика, мягко откладывается в сторону концепция многополярности, а российские власти принимают на вооружение тезис о «европейской принадлежности» России, который в мае 2000 года официально провозгласил новый Президент РФ во время саммита Россия — ЕС.

Вторая стадия (2002–2003) характеризуется постепенным сворачиванием дружественных речей и началом все более жесткого диалога. Стартом ее стали дипломатические баталии вокруг проблемы так называемого калининградского транзита, когда следствием вступления в Евросоюз Литвы грозило стать существенное затруднение передвижения российских граждан между Калининградской областью и остальной территорией России.

Этот этап двусторонних отношений России и Европейского союза, который также может быть назван эпохой торможения, предваряется появлением двух уже упоминавшихся документов стратегического характера, в одностороннем порядке одобренных партнерами в июне — октябре 1999 года. Речь идет об Общей стратегии ЕС в отношении России, принятой на саммите в Кельне в июне 1999-го, и Среднесрочной стратегии отношений Российской Федерации с Европейским союзом, утвержденной в Москве накануне саммита Россия — ЕС в Хельсинки (октябрь 1999 года).

Среднесрочная стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом объединила в себе как внешнеполитическую стратегию России периода второй половины 1990-х годов, так и «новый курс» Кремля при Президенте РФ Владимире Путине. Связующим звеном между первыми попытками заявить о себе как о самостоятельном игроке, характерными для поведения Москвы при министре иностранных дел и главе кабинета Евгении Примакове, и все еще кооперативистским курсом новой администрации стала характеристика России как «мировой державы, расположенной на двух континентах», которая должна «сохранять свободу определения и проведения своей внутренней и внешней политики».

Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010) была представлена председателем российского правительства и одновременно официальным преемником Бориса Ельцина Владимиром Путиным на саммите Россия — ЕС в Хельсинки в октябре 1999 года. Среднесрочная стратегия России была спокойно воспринята в Брюсселе и получила критическую оценку со стороны части европейского экспертного сообщества как «требовательный и раздраженный ответ» на Общую стратегию ЕС, принятую летом того же года, которую в Москве в свою очередь расценили как документ «снисходительный и высокомерный».

Вместе с тем именно Среднесрочная стратегия стала первым масштабным внешнеполитическим документом после смены власти в Москве. Хотя она появилась на свет осенью 1999 года, т. е. за несколько месяцев до прихода нового Президента РФ в Кремль и более чем за полтора года до его так называемой внешнеполитической революции, последовавшей за событиями 11 сентября 2001 года, можно предположить, что уже в тот период (лето — осень 1999-го) российские политические и экономические элиты подходили к признанию необходимости выхода страны из состояния внешнеполитической полуизоляции, к которой ее привел конфронтационный стиль второй половины 1990-х годов. Вполне оправданные в долгосрочной стратегической перспективе действия российской дипломатии того периода, как мы уже отмечали, опередили свое время и не вполне сочетались с ограниченными финансовыми и экономическими ресурсами.

Свидетельством тенденции к снижению возникшей в отношениях с Западом напряженности стала поездка Владимира Путина на саммит Россия — ЕС в Хельсинки. Заметим, что в тот исторический период на фоне частичного замораживания отношений с США, связанного с конфликтом вокруг бывшей Югославии и сменой администрации в Белом доме, именно европейское направление выглядело наиболее уместным полем для отстраивания сильно пошатнувшихся отношений России с Западом. Поэтому Среднесрочная стратегия стала первым (из немногих) официальным документом, отражающим неудовлетворенность российских элит результатами второй половины 1990-х годов, и содержала основные признаки нового внешнеполитического консенсуса на период «после Ельцина». Именно в таком смысле она и должна рассматриваться.

Политика России по отношению к Европейскому союзу была в 1999–2002 годах основана на двух опорах. Первая из них — общая внешнеполитическая стратегия Президента РФ Владимира Путина и его администрации, нацеленная на сближение с Западом для ускоренной модернизации экономики и достижения относительно устойчивой конкурентоспособности. Такой подход стал отражением сформировавшегося у российской политической элиты представления о компромиссе между стремлением сохранить за страной подобие сверхдержавного статуса и более адекватным восприятием зависимости внешней политики от реального экономического веса. В предшествующий путинскому период расхождения между представлениями российской верхушки о себе и тем, что о ней думали на Западе, неоднократно приводили к политической конфронтации. Примерами могут служить конфликты по поводу расширения НАТО и политики альянса на Балканах. Политика Владимира Путина на раннем этапе была направлена на смягчение этой напряженности при сохранении базовой установки на приоритетность только начавших восстанавливаться суверенных прав Москвы.

Вторая опора — это политическая экономия российского капитализма по состоянию на конец 1990-х годов. За десять лет реформ сформировался определенный внутренний баланс экономических и политических сил и интересов. Российские экономические и политические игроки еще не были конкурентоспо-

собными на международной арене. Вместе с тем они, действуя через правительство и парламент, вполне были готовы оказывать влияние на формирование национальной внешней политики или, к примеру, на развитие инвестиционного климата.

Последнее было наиболее важно в отношениях между Россией и ЕС как в первую очередь экономическим игроком. В этой связи исключительно внутренние решения российского правительства или парламента зачастую играли роль дружественных или недружественных шагов в отношении Европейского союза. Споры нет, экономические вопросы занимают видное место и в отношениях нашей страны с другими партнерами. Но именно во внешнеполитической повестке дня ЕС они на несколько порядков важнее военных или чисто политических.

Описанный фундамент национальной внешней политики, в нашем случае по отношению к Европе, отражает и особенности политической системы, установившейся в России на рубеже XX и XXI веков. Для такой системы было характерно сближение государства, принимающего политические решения, и бизнеса, отстаивающего свои коммерческие интересы. На тот период и государство, и бизнес в РФ были заинтересованы в поддержании максимально дружественных отношений с Западом, который рассматривался ими как единственный источник технологий и инвестиций, а также стабильный потребитель основного экспортного продукта России — природных энергоресурсов. Вместе с тем государство не было заинтересовано в дальнейшем сокращении своих суверенных прав, а бизнес — в заметном усилении конкуренции со стороны европейских коллег.

Российская Среднесрочная стратегия отражала процесс формирования нового консенсусного видения национальной внешней политики российскими политическими и экономическими элитами. Этот консенсус сформировался в конце ельцинского периода и, с некоторыми коррективами, определял практику внешней политики Президента РФ Владимира Путина с 1999 по 2003 год. Часть консенсуса — и политика России в отношении Европейского союза.

Среднесрочная стратегия отражает существенные элементы общей неопределенности, присущей политике Кремля, который в тот период стремился сочетать режим «управляемой демократии» внутри страны и сближение с Западом в военно-



политической и экономической областях. Уже тогда такая политика не подразумевала ограничения суверенных прав России на международной арене, что стало бы неминуемым последствием экономической интеграции с Европейским союзом.

Также на программных документах по отношениям с Евросоюзом отразилось видение российскими правящими кругами европейских интеграционных процессов и места России в Европе. У российских элит 1999–2002 годов по-прежнему отсутствовало адекватное представление о характере европейской интеграции и роли Европейского союза, а также о вероятных последствиях его эволюции для России. Москва также недооценивала стратегические последствия сближения с ЕС по формуле «объединения всего, кроме институтов», на которой основаны как действующее уже Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, так и планировавшееся Общее европейское экономическое пространство (ОЕЭП). Признавая на практике возможность дальнейшего сближения российского законодательства с европейским, Москва вполне серьезно рассчитывала при этом сохранить за собой весь комплекс своих суверенных прав.

Важной практической целью Среднесрочной стратегии было продемонстрировать Европейскому союзу отношение Москвы к целому спектру проблем взаимного интереса. И, наконец, что стало наилучшей иллюстрацией стремительного движения России и ЕС к ситуации «игры с нулевой сумой», эта стратегия была документом, совершенно не сопрягаемым со своим европейским «аналогом» — Общей стратегией ЕС от 4 июля 1999 года. Их объединяли только ориентация на существующее Соглашение о партнерстве и сотрудничестве от 1994 года как признанную программу сближения на среднесрочный период.

Что наиболее важно: несмотря на формально-бюрократические и политические причины появления данных деклараций, именно так называемые стратегии впервые недвусмысленно указали на действительные, и весьма прагматичные, интересы сторон, зафиксировав тем самым отсутствие какого-либо прогресса по части их сближения за прошедшие с подписания СПС пять лет. Более того, в этих стратегиях наиболее наглядно проявилось отсутствие у России и Евросоюза элементарного общего языка, на котором мог бы вестись устойчивый диалог.

Хотя не менее очевидными стали к началу 2000-х годов и сферы четкого пересечения интересов сторон, растущая взаимозависимость в вопросах политического и, что наиболее важно, экономического характера, политическая готовность партнеров использовать и совершенствовать уже сформированные совместные институты сотрудничества. По меткому выражению британского дипломата и историка Дэвида Гована:

«За первые несколько лет формализованных отношений — 1994–1999 годы — Россия и Европейский союз не научились говорить на одном языке, но, по крайней мере, ведут разговор, находясь в одной комнате» [33].

В исторический период 1999–2003 годов в отношениях России и стран ЕС сформировался прочный фундамент экономических связей. Несмотря на то что торгово-экономические отношения имели заметно асимметричный характер, сам факт пребывания России в списке трех крупнейших внешнеторговых партнеров ЕС стал аксиомой. По состоянию на 2007 год доля ЕС в российской внешней торговле приблизилась к 53%, а объем российского экспорта в страны Евросоюза только за период 2000–2006 годов вырос в два раза и достиг 140 млрд. евро. Объемы прямых иностранных инвестиций, идущих в Россию из стран ЕС, выросли в период 2001–2005 годов с 2,5 млрд. евро до 9 миллиардов. Существенно выросли за рассматриваемые 16 лет и гуманитарные контакты.

Вместе с тем такое расширение торгово-экономических отношений все чаще сталкивалось с важным структурным противоречием. Несмотря на попытки стран — членов ЕС выработать единую позицию, в политической сфере влияние процессов европеизации не могло быть значительным в силу сохранения суверенных прав отдельных стран — членов ЕС. В тех же сферах, таких как «общая» внешняя политика или политика в сфере юстиции и внутренних дел, где институты ЕС уже действовали, но страны все еще играли полностью определяющую роль, Евросоюзу становилось все труднее находить общий язык с внешними партнерами.

Вместе с тем в области экономики, то есть там, где Европа выступала в качестве более-менее единого игрока, отношения

с Россией практически неизменно характеризуются устойчивой позитивной динамикой. Более того, значительный уровень доли ЕС в российском внешнеторговом обороте и объективная привлекательность расширения экономического партнерства именно с Европой позволяли уже к началу 2000-х годов ставить вопрос о необходимости реформирования существующей с 1994 года политико-правовой базы отношений.

Эта реформа договорной базы должна была отразить фактическое сближение партнеров и их стремление к постепенному формированию единого рынка. Однако в силу уже упоминавшихся внутренних ограничителей, как только Евросоюз пересекался с Россией по тем вопросам, где национальные правительства играли большую роль, конфликт становился неизбежным. Оставалось только дожидаться появления конкретного повода.

Более того, возвращаясь к тезису Дэвида Гована, можно, однако, предположить, что именно все более активная жизнедеятельность двух организмов, не способных выработать общий язык, в рамках одного очерченного пространства — политической и экономической комнаты — ведет к нарастанию числа взаимных претензий и конфликтов. Факт вынужденного взаимодействия в чисто практических вопросах — экология, транспорт, энергетика и ряд других — при сохранении у каждого из партнеров собственного образа мыслей, политического словаря и манеры действовать на международной политической и экономической арене сам по себе становится чрезвычайно взрывоопасным.

## Экономика и энергетика

Период некоторого «торможения» в отношениях России и ЕС завершился в 2001 году, когда террористический удар 11 сентября по США закрыл югославскую, равно как и большинство прочих, тему в отношениях Россия — Запад. В нашей стране к тому времени стабилизировалась экономическая ситуация. Европейский союз закончил «обживаться» в новой политико-правовой упаковке Маастрихта и сделал решительный поворот к самому масштабному в своей истории расширению, которое не только изменило физические размеры ЕС, но

и, как стало очевидно несколько лет спустя, отложило осуществление мечты о федеральной Европе на неопределенную перспективу. Именно в тот момент партнерами была сделана последняя попытка заявить об общности ценностей и взглядов на основные вопросы сотрудничества и принципы развития своих политической и экономической систем.

Эта попытка, выразившаяся в заявлениях о «европейском выборе России», с одной стороны, и подтверждении нормативного подхода к содержанию отношений — с другой, была, по всей вероятности, запоздавшей. Если предположить, что кризис развития ЕС начался в действительности в 1997 году, когда Амстердамским договором [34] была введена статья 11а, разрешившая отдельным странам или группам государств ЕС инициировать проекты политического и экономического характера без участия всех стран — членов Евросоюза, то в 1999 году эрозия внешнеполитического механизма ЕС уже приобрела необратимый характер. Она проявлялась в повышении градуса дискуссии на саммитах, формировании региональных группировок, а во внешнеполитическом измерении — в расколе ЕС по отношению к главным партнерам на международной арене: России (все большая самостоятельность отдельных стран-членов) и США (война в Ираке и неудачная попытка отдельных государств мобилизовать ЕС против США).

Очередным знаковым событием стал саммит ЕС в Ницце (декабрь 2000 года), на котором усиление роли сугубо национальных приоритетов стран-членов стало особенно заметным. Именно поэтому думается, что основные долговременные тенденции как внутреннего развития ЕС, так и отношений Россия — Евросоюз были заложены именно между 2000 и 2002 годами, т. е. накануне решительных перемен в российской политике, ставших очевидными осенью 2003 года, и внутриевропейского «взрыва» летом 2005-го.

Стоит также обратить внимание на то, что основные направления практических отношений, имеющих дело с бюрократическими инструкциями и планами работ, а не с геополитическими конфликтами, были заложены именно в относительно спокойный период 1999–2003 годов. Не случайно то, что и после ряда острых политических конфликтов 2006–2008 годов сотрудничество российской и европейской бюрократий остается

конструктивным и в целом направленным на интеграцию России в объединенную Европу вне зависимости от того, каких реальных политических уступок или ограничений суверенных прав это потребует от нашей страны.

Символом этой магистральной дороги, сдвинуть с которой партнеров пока не смогли никакие обстоятельства, стала идея Общего европейского экономического пространства, впервые предложенная бывшим президентом Франции Жаком Шираком во второй половине 2000 года. Окончательно идея оформилась к лету 2001-го и нашла отражение в совместном заявлении брюссельского саммита Россия — Евросоюз (3 октября 2001 года). В тот же день в речи комиссара ЕС по внешним связям Кристофера Паттена прозвучала следующая фраза:

«Никто не требует от России привести свое законодательство в соответствие с нормами Евросоюза, но деятельность российских фирм на европейском пространстве значительно упростится, если правовые рамки будут общими».

Чуть ранее, на саммите Россия — ЕС в Париже (30 октября 2000 года), сторонами был инициирован Энергетический диалог, направленный на то, чтобы «рассматривать все представляющие общий интерес вопросы, относящиеся к данной области, включая развитие сотрудничества в сфере энергосбережения и рационализации производственных и транспортных инфраструктур, возможности для европейских инвестиций, а также отношения между странами-производителями и странами-потребителями». Кроме всего прочего, Энергетический диалог, как согласились обе стороны, в качестве важного элемента включал

«...предполагаемую ратификацию Россией Договора к Энергетической хартии, а также улучшение инвестиционного климата».

Объективно оценивая этот процесс, российские наблюдатели сходятся во мнении, что основной причиной его затруднений стала сложная внутренняя ситуация в самом Европей-

ском союзе. Вопросы энергетических отношений с такими крупными партнерами, как Россия, несмотря на свою важность для выживаемости европейской экономики, стали предметом не только торга по линии Москва — Европа, но и жесточайших дебатов между Брюсселем и европейскими столицами. Органы ЕС, и в первую очередь Европейская комиссия, всегда стремились к расширению своих возможностей за счет приобретения новых компетенций.

Особенно в таких важных областях, как энергетика. Неудивительно поэтому, что условия сотрудничества, которые могла предложить России европейская сторона, отражали, пожалуй, все предпочтения, кроме российских. И уж точно европейским чиновникам не приходило в голову привлечь к работе над основополагающими документами своих коллег из Москвы и российских компаний.

Подход Евросоюза к энергетическому сотрудничеству оформился уже в начале 1990-х годов, на момент подписания Энергетической хартии и договора к ней. В то время энергетическое законодательство внутри Европейского союза только формировалось, поэтому Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Россией и Евросоюзом просто содержало отсылку на Договор к Энергетической хартии как на основу отношений в энергетике. Так, согласно параграфу 1 статьи 65 СПС,

«Сотрудничество осуществляется на основе принципов рыночной экономики и европейской Энергетической хартии на основании постепенной интеграции энергетических рынков в Европе» [35].

А статья 105 СПС, подтверждая это, вновь прямо отсылала к положениям Энергетической хартии. Сама хартия и договор к ней создавались при непосредственном участии Европейской комиссии. Это было обусловлено как наличием компетенций у Европейского сообщества в вопросах торговли и транзита, так и, следовательно, необходимостью вовлечения Еврокомиссии в переговорный процесс. Кроме того, последняя должна была обеспечить, чтобы взаимоотношения в области торговли, инвестиций и транзита не противоречили начинавшейся тогда либерализации энергетических рынков стран — членов ЕС.

Поскольку развитие рынка ЕС стало выходить за пределы того, что было сформулировано в Договоре к Энергетической хартии, а Россия не торопилась его ратифицировать, Европейский союз стал постепенно прописывать новые условия сотрудничества в области энергетики. Речь уже шла о том, чтобы Москва постепенно сближала свое законодательство в энергетической сфере с европейским.

Татьяна Романова из Санкт-Петербургского университета пишет в этой связи, что постепенно

«...идеалистическое видение Договора к Энергетической хартии сменилось реалистическим восприятием хартии, Договора к Энергетической хартии и надстроенного над ними Энергетического диалога в качестве средства обеспечения энергетической безопасности. Одновременно сохранялась идеалистическая вера в то, что либерализация на основе разработанных в Европейском союзе принципов по определению хороша для всех государств, включая Россию» [36].

## Концепция европеизации

И тут мы вплотную приближаемся ко второй причине возникшего в отношениях между Россией и ЕС застоя — запрограммированному характеру политики Европейского союза в отношении соседей, основанной на концепции европеизации, понятой как ускоренная социально-политическая конвергенция и сближение ценностей на основе европейской модели. При этом существенной разницы между странами — кандидатами на вступление в ЕС и государствами, такой перспективы не имеющими, Брюссель не видит.

Практическим выражением данной линии стали как интеграционное по своему характеру соглашение ЕС — Россия 1994 года, так и все дальнейшие двусторонние инициативы. В силу объективных причин именно повестка дня ЕС была в наибольшей степени отражена в содержании документов, принимаемых на саммитах и встречах более низкого уровня.

Одновременно с постепенным раскачиванием конфликтного маятника в области энергетических отношений ЕС и Россия остро столкнулись по вопросу уже упоминавшегося калининградского транзита. Суть проблемы в самых общих чертах заключалась в следующем. После провозглашения независимости Литовской Республики и установления между ней и Россией дипломатических отношений стороны смогли вполне цивилизованно решить вопрос о передвижении российских граждан, проживающих в Калининградской области, в Россию и обратно.

Согласно российско-литовским договоренностям, это передвижение осуществлялось на безвизовой основе. Вместе с тем в рамках подготовки Литвы к вступлению в ЕС ее власти должны были выполнить определенный набор требований, связанных с так называемым шенгенским пакетом, в том числе аннулировать существовавшие до этого с иностранными государствами двусторонние особые режимы передвижения граждан и грузов. При обсуждении транзитной тематики нужно не забывать по меньшей мере две вещи.

Во-первых, несмотря на существование пресловутых шенгенских правил, никто не требовал от Литвы немедленного введения для россиян транзитных виз. С учетом того, что полноценное вступление Литовской Республики в Шенгенское соглашение состоялось только в 2008 году, эта страна могла еще по меньшей мере несколько лет сохранять особый режим с Россией. На право самих граждан Литвы путешествовать в другие страны Евросоюза без визы калининградский транзит также влияния не оказывал.

Во-вторых, в период вступления в Европейские сообщества Испании и Португалии (1986) этими странами были обеспечены особые режимы передвижения для граждан целого ряда стран Латинской Америки. Споры нет, количество и, возможно, качество экономических и культурных отношений между Испанией и, например, Сальвадором гораздо шире, чем между Россией и Литвой. Среди всех стран Прибалтики там проживает наименьшее число этнических русских. Но и речи о безвизовом режиме въезда в ЕС для россиян никогда не шло. Вопрос в 2002 году стоял только и исключительно о транзите для граждан РФ, проживающих в Калининградской области.



Несмотря на то что, как справедливо замечала российская сторона, у Литвы и ЕС были в 2002 году все возможности сделать решительный шаг навстречу России и существенно укрепить тем самым взаимное доверие, этого сделано не было. Вместо реализации дружественной по отношению к нашей стране политики ЕС и страны-члены предприняли попытку, успешную в краткосрочной перспективе, но ошибочную в перспективе стратегической, сломать и унижить Москву по такому важнейшему для ее суверенной гордости вопросу, как свобода передвижения российских граждан. И представить всех этих граждан, как массово писала тогда польская и прочая пресса, проститутками, наркоманами и контрабандистами.

Оскорбить удалось, сломать — нет. Своим поведением в 2002 году Евросоюз и Европейская комиссия, метавшаяся между желанием показать собственную значимость и услужить даже столь маловажной стране-кандидату, четко указали России на свое отношение к ней и присутствовавшему в тот исторический период стремлению ее руководства к позитивному диалогу на основе «европейского выбора». В результате негибкость ЕС привела к накоплению у российского руководства усталости по отношению к европейским партнерам. Все чаще она выливалась в откровенное раздражение:

«Такая позиция ЕС по отношению к России, по нашему мнению, является неоправданной и нечестной. Ничего общего со вступлением в ВТО эти проблемы не имеют и к вступлению в ВТО не относятся. Мы рассматриваем это просто как попытку выкручивания рук. Должен сказать, что руки у России становятся все крепче и крепче. Выкрутить их вряд ли представляется возможным даже такому сильному партнеру, как Евросоюз» [37].

Определенную роль в «решении» калининградской проблемы сыграло и то, что функции страны — председателя ЕС в первой половине 2002 года исполняла Дания — традиционно близкая странам Прибалтики малая страна ЕС. Не случайно, что сменившие у председательского руля датчан греки постарались сделать все возможное, чтобы приглушить возникшие неурядицы. Реальным отражением такой политики стали торжествен-

ный, но не очень содержательный саммит Россия — Евросоюз в Санкт-Петербурге и полное отсутствие российской тематики в отчете, подготовленном Афинами по итогам шести месяцев председательства в ЕС. Запланированная ревизия Общей стратегии Евросоюза в отношении России также была незаметно отложена «на потом».

Подводя итог содержанию отношений России и Европы в период 1999–2003 годов, можно отметить несколько моментов. Спустя почти десять лет после подписания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, главного правового документа, связывающего Россию и Европейский союз, взаимоотношения между ними представляли собой поистине парадоксальную картину. С одной стороны, Москва все настойчивее повторяла тезис о европейской идентичности России, а Брюссель не устал подчеркивать необходимость более интенсивного сближения с самым большим своим соседом на востоке. С другой стороны, стало окончательно ясно, что, несмотря на множество деклараций, заметных сдвигов в содержательной части российско-европейских отношений не наблюдалось.

Сохранилась и даже усилилась асимметрия в торговом обороте, при которой экспорт в страны ЕС, составляющий порядка 36% всего объема российского экспорта, не превышает 3,5% импорта, поступающего в страны Общего рынка. Отчет Министерства экономического развития и торговли РФ весной 2003 года показывал, что нет и положительных изменений в товарной номенклатуре: в экспорте из России более 60% приходилось на сырье и полуфабрикаты (из них 52% — на энергоносители), а в импорте из ЕС более 42% составляли машины, оборудование и транспортные средства.

Заметно затормозились переговоры о присоединении России ко Всемирной торговой организации. После прозвучавших весной 2003 года заявлений о том, что вступление в ВТО может быть отложено до 2006–2007 годов и уж точно не состоится в ближайшие год-полтора, российские и европейские переговорщики значительно снизили темп поиска компромиссных решений. Наиболее спорными по-прежнему оставались вопросы, связанные с разницей внутренних и экспортных цен на российские энергоносители, допуском европейских компаний в российскую сферу услуг и на рынок отдель-

ных промышленных товаров. В период стагнации вступил энергетический диалог.

Определенный застой был замечен и в политических отношениях на высшем уровне. Ставшее характерным отсутствие прогресса в конкретных делах порождало усталость сторон от бесконечных политических деклараций. Показательными в этом отношении стали весьма сдержанное отношение ЕС к практике диалогов высокого уровня и скромный формат заседания Совета сотрудничества в апреле 2003 года. На этой встрече только Россия была представлена министром иностранных дел, а страны ЕС обошлись вторыми и третьими лицами, что было уже проявлением откровенного пренебрежения.

Настойчивые предложения Москвы рассмотреть вопрос о введении безвизового режима передвижения между Россией и ЕС воспринимались и подавались как не слишком содержательная политическая риторика уже не только брюссельскими чиновниками, но и представителями отдельных, даже весьма дружелюбно настроенных государств Евросоюза.

Внутренний раскол в Европейском союзе по вопросу об Ираке, ставший очевидным ко второй половине 2002 года, также косвенно сказался и на сотрудничестве России и ЕС. Во-первых, военный успех американо-британской кампании против Багдада весной 2003 года окончательно убедил Москву в том, что только США являются серьезным игроком на международной арене. Во-вторых, была поставлена под сомнение реальная кредитоспособность института Общей внешней политики и политики безопасности ЕС, олицетворяемого фигурой Хавьера Соланы. Россия и раньше скептически относилась к общеевропейским инициативам в сфере безопасности, самостоятельная же политика Германии и Франции не только подорвала внутреннее единство ЕС, но и дезориентировала Москву.

Совершенно не были ясны и реальные последствия расширения ЕС для его отношений с Россией. С одной стороны, как неоднократно подчеркивалось в официальных документах и заявлениях, сближение тарифов на импорт в странах-кандидатах с общеевропейскими значительно снижало их давление на российский экспорт. С другой стороны, новые члены должны были присоединиться к действующим в ЕС антидемпинговым мерам по отношению к российским товарам, что сводило к нулю бла-

гоприятные последствия выравнивания тарифов. Несмотря на солидную информационную раскрутку, в 2003 году основательно забуксовал процесс подготовки концепции Общего экономического пространства России и Европейского союза.

В эти годы оба партнера, как Россия, так и Европа, только встали на путь качественных изменений своей внутренней структуры. Для России это означало усиление государственного суверенитета и контроля над основными направлениями экономической и общественной жизни и использования экономических агентов для осуществления политических целей и задач. Для Европы — начало отката европейского интеграционного процесса и возвращение стран к роли не только безусловных вершителей его судеб, но и сугубо национально ориентированных игроков. Для которых успех на внутренних выборах значит неизмеримо больше реализации общеевропейских целей, а институты ЕС в Брюсселе рассматриваются в качестве не более чем дубинки в реализации сугубо национальных целей и задач, которую можно использовать в одних случаях и полностью игнорировать в других.

Совпадение тенденций к росту влияния государства играло в отношениях Россия — ЕС двоякую роль. С одной стороны, после 2003 года стали возможными прорывы в экономических отношениях с такими крупными партнерами, как Германия, Франция или Италия. Если раньше интересы их национальных политических и экономических элит несколько сдерживались некой общеевропейской рациональностью, то теперь ограничения постепенно снимались.

Летом 2003 года многие были склонны с юмором воспринимать широковещательные заявления главы итальянского правительства Сильвио Берлускони о том, что он намерен сделать «качественный скачок» в отношениях с Россией. С учетом того, что наиболее важными вопросами тогда стали завершение работы над европейской конституцией и заделывание возникшей в связи с Ираком брешы в отношениях ЕС с США, можно было предположить, что Рим не будет уделять российскому направлению большого внимания.

Вместе с тем уже поздней осенью 2003 года этот скачок стал политической реальностью. В ходе совместной пресс-конференции на ноябрьском саммите Россия — Евросоюз в Риме

итальянский премьер полностью проигнорировал якобы согласованную заранее позицию стран — членов ЕС, которая была подготовлена Брюсселем в стиле политически корректного осуждения ареста Михаила Ходорковского и действий российских войск в Чечне. Вместо этого Сильвио Берлускони заявил о своем желании выступить в качестве «европейского адвоката» для Президента России.

С другой стороны, нарастание фактора национально-государственных интересов в Евросоюзе автоматически вело к усилению конфронтационных и наступательных элементов в его политике по отношению к ближним и дальним соседям. Последствия таких изменений вскоре ощутили на себе переговорщики России и ЕС по вопросу о ВТО, вынужденные учитывать все большее количество сугубо национальных требований со стороны отдельных стран-членов. Находясь в стадии глубокой внутренней структурной трансформации, Россия и Европа все глубже втягивались в «игру с нулевой суммой».

# Глава четвертая

## 2003–2008:

### ВРЕМЯ РАЗБРАСЫВАТЬ КАМНИ

#### Новые тенденции

Главным фактором, определявшим состояние отношений между Россией и Европейским союзом в период 2003–2008 годов, стало нарастание борьбы каждого из партнеров за то, чтобы соответствовать международной среде, которая требовала все более жесткого отстаивания своих интересов. Соответственно и тон, в котором осуществлялся диалог России и ЕС, становился от саммита к саммиту все более жестким. По мере того как один из партнеров все больше стремился свести повестку дня двусторонних переговоров к вопросам исключительно своей личной выгоды, второй все резче отвечал на такие попытки.

Одновременно происходило усиление давления на Россию и Евросоюз со стороны как традиционных центров силы — США, так и новых, растущих полюсов — Китая и Индии. Результатом этого давления стал дипломатический кризис лета — осени 2008 года, последовавший за пресечением Москвой агрессии властей Грузии против Южной Осетии.

Если говорить об исключительно двусторонней составляющей взаимоотношений России и Европы, было бы глупо ошибочно утверждать, что истоки кризиса в отношениях ЕС — Россия, о котором было громко заявлено в начале 2004 года, лежат исключительно в сфере изменений в российском внутривластном устройстве и связанной с этим трансформации модели поведения на международной арене.

Спору нет, некоторые важнейшие новации в отношениях государства и бизнеса в России, а также все более жесткая позиция Москвы по ряду спорных международных вопросов стали для ЕС неприятным сюрпризом. Вместе с тем сам Европейский союз не смог в первой половине 2004 года представить сколь угодно единой и целостной позиции на переговорах с Россией. За исключением, пожалуй, диалога по вопросу об Общем экономическом пространстве, где возможности надгосударственных институтов ЕС, и в первую очередь Европейской комиссии, наиболее велики, страны — члены ЕС оказались не готовы выступить солидарно.

Можно прийти к выводу, что важнейшей причиной общего негативного баланса отношений на начало 2004 года и признанной неспособности Евросоюза к проведению более-менее единой и гармоничной политики на российском направлении стали достижения интеграционным процессом внутри ЕС своих пределов, последовавшее за этим затухание «европеизации Европы» и комплексное возвращение к принципам межгосударственного сотрудничества. Наиболее явно эти тенденции проявились в вопросах внешних связей.

Выход из кризиса двусторонних отношений России и Европейского союза, найденный в первой половине 2004 года на пути фактического отказа от нормативной составляющей стратегии и практики отношений, отразил в себе качественные изменения, произошедшие в ЕС по мере вхождения в длительную полосу внутренней трансформации самого масштабного характера. Не случайно в этой связи, что политику условного прагматизма в отношениях с Россией так приветствовала подавляющая часть политического и экспертного сообщества стран ЕС. Россия как наиболее важный партнер ЕС на европейском пространстве является неотъемлемой частью глубинных политических процессов в Европе и должна позиционировать себя именно в этом качестве. Было бы поэтому ошибочно пытаться абстрагировать отношения России и Европейского союза от общих тенденций в развитии процесса европейской интеграции.

В ряду постепенно накапливавшихся между Россией и ЕС противоречий особняком стоит ситуация, возникшая в связи с подготовкой и проведением США и их союзниками военной операции по свержению режима Саддама Хусейна в Ираке. Глу-

бокий внутренний раскол, возникший по данной проблеме в ЕС, привел к активному выходу России в европейское пространство безопасности и созданию дипломатической коалиции Берлина, Москвы и Парижа, каждый из участников которой, впрочем, преследовал исключительно собственные задачи. Вместе с тем события 2002–2003 годов представляют особый интерес, поскольку в них наиболее полно проявился реальный потенциал равноправного российского участия в европейской дипломатической игре. Связано это было в первую очередь с сокращением роли наднациональных институтов и механизмов ЕС и возвращением суверенных государств как единственных игроков.

Впрочем, единство России и двух лидирующих стран ЕС по вопросу Ирака не оказало существенного воздействия на стремительное осложнение общих отношений с Евросоюзом. В начале 2004 года Россия заняла жесткую позицию по вопросу распространения Соглашения с ЕС от 1994 года на вступающие в ЕС десять стран Центральной и Восточной Европы, Балтии и Средиземноморья [38]. Однако решающее значение в произошедшем вскоре повороте сыграла демонстрация российским руководством твердого намерения сохранить стратегический контроль государства над такой важнейшей сферой национальной экономики, как энергетика.

25 октября 2003 года был арестован Михаил Ходорковский — единственный крупный российский предприниматель, публично и открыто посягнувший на права и возможности государства и, более того, предпринявший ряд шагов в сторону изменения формы государственного управления в целом. Этим шагом Москва давала ЕС и другим партнерам четко понять, что не только полностью осознает масштабы природных богатств России, но и намерена удерживать суверенный контроль над этими резервами. В ноябре 2003 года картину стремительного изменения смысла и формы отношений еще более расцвел саммит Россия — Евросоюз в Риме, по завершении которого премьер-министр Италии Сильвио Берлускони выступил в роли «европейского адвоката» для Президента России, совершенно забыв про, похоже, существовавшее коллективное решение Евросоюза поставить перед Москвой неприятные вопросы.



Некоторый шок, испытанный партнерами России в отдельных странах и Брюсселе осенью 2003 года, привел в конечном итоге к попытке ЕС определить для себя новый формат отношений с Россией, которая была предпринята в начале 2004 года. В декабре 2003 года Европейский совет (саммит глав стран — членов Евросоюза) поручил Еврокомиссии подготовить оценку состояния дел на российском направлении и рекомендации по их улучшению, а Совету министров ЕС — рассмотреть предложения этой комиссии и сделать свои заключения.

## Одним голосом с Россией

Разработчикам новых предложений Еврокомиссии было ясно: европейский подход к России, основанный на постепенном восприятии ею предлагаемых ЕС принципов осуществления внутренней и внешней политики, переживает глубокий кризис. Цель России — укрепление суверенитета при помощи наибольшего спектра доступных средств — вступает в противоречие с условиями сотрудничества, которые предлагает ЕС.

Помимо общего кризиса политики ЕС на российском направлении, у сложившегося к весне 2004 года положения дел был и ряд причин тактического характера. Во-первых, уже упоминавшимся так называемым делом ЮКОСа российское руководство подтвердило свое твердое намерение сохранять стратегический контроль государства над такой важнейшей сферой национальной экономики, как энергетика.

Во-вторых, после многолетней тактики опоры на местные режимы и подкармливания их активизировалась политика России в СНГ, особенно по вопросам перевода в практическую плоскость вопросов экономической интеграции и урегулирования локальных конфликтов. Дмитрий Тренин отмечает в этой связи, что

«Фактически администрация Путина попыталась выстроить рядом с ЕС “вторую Европу” из числа бывших советских республик. Идея заключалась, насколько можно судить, не в противопоставлении этой “второй (московской) Европы” “первой” (брюссельской), а в том, чтобы

подготовить выгодные условия для создания в будущем двусоставной “большой Европы”, в которой Россия получила бы возможность играть ведущую роль» [39].

Эти соображения также были развиты и другими российскими наблюдателями. Именитый политический обозреватель Виталий Третьяков писал в своей колонке в газете «Московские новости»:

«Безусловно, Россия не имеет сегодня ясно сформулированного и доктринально выверенного интеграционного проекта (уровня того, каковыми были коммунизм и СССР или является сегодня ЕС). Но привлекательная интеграционная идея и неявно сформулированный проект у России все равно есть» [40].

Такой сценарий сближения не устраивал многих в Европейском союзе. Поэтому параллельно с активизацией на постсоветском пространстве Москвы в самом же ЕС усиливались позиции тех, кто считает, что Европа должна проводить более активную политику в западной части СНГ.

В-третьих, зимой 2003–2004 годов Россия проявила твердость в отстаивании своих интересов, связанных с расширением ЕС и вступлением в него стран Центральной и Восточной Европы, которое в свою очередь усилило антироссийские настроения в европейских политических кругах. Помимо привнесения в европейскую политику традиционно сильных там антироссийских настроений, часть новых членов ЕС постарается получить вполне определенные дивиденды от статуса «псевдо-прифронтовых» государств.

Исходя из того, что наихудшие сценарии развития отношений (российские санкции против одного из членов ЕС) практически исключены, Варшава, Рига или Таллин могут попытаться искусственно раздуть противоречия с Москвой, поскольку пребывание на границе с якобы не слишком дружественным государством повысит их значение внутри союза. Новые члены ЕС также постараются установить собственные клиентские отношения с государствами СНГ, выступить в роли их «адвокатов», что окажет негативное влияние на отношения ЕС — Россия.

Наконец, и это может быть самым главным, усилившиеся к началу 2004 года кризисные явления в становлении общей внешней политики ЕС толкали союз показать ее «эффективность» хоть на каком-нибудь — в данном случае российском направлении.

Практическим продолжением оценки всех этих вызовов стали документы, одобренные официальными органами ЕС в течение января — февраля 2004 года: Доклад Комитета Европейского парламента по международным делам, правам человека и общей внешней и оборонной политике, Сообщение Европейской комиссии Совету ЕС и Европейскому парламенту и Заключение Совета ЕС по вопросу отношений с Россией. Помимо этого, Совет ЕС одобрил закрытые доклад и рекомендации.

Тональность и стиль принятых документов существенно различались между собой. Наиболее радикальную оценку отношений с Россией предлагает Европарламент. Европейские парламентарии однозначно негативно оценивают ход и результаты выборов в Государственную Думу, процесс мирного урегулирования в Чеченской республике и ситуацию там с правами человека, положение СМИ и правоприменительную практику в России, роль России в Закавказье и Молдавии. По вопросу о положении дел в Чеченской республике в докладе указывается:

«Чечня не является исключительно внутренним делом России, поскольку нарушение там прав человека представляет собой угрозу для международной безопасности...» [41].

Возвращение к чеченской теме, отступившей на второй план после событий 11 сентября и на фоне войны в Ираке, является недвусмысленным сигналом в адрес Москвы. В области двусторонних отношений особое внимание уделяется проблеме согласия России на распространение действия Соглашения с ЕС от 1994 года на вступающие в Европейский союз страны Центральной и Восточной Европы и задержку с ратификацией Думой договоров о границах с Латвией и Эстонией. Кроме того, Европарламент указывает на особую роль России в процессе урегулирования приднестровской проблемы и в сохранении территориальной целостности Грузии. Касательно политики ЕС в отношении России парла-

ментарии призвали к большей согласованности действий отдельных государств и общеевропейских институтов.

Документ, представленный Еврокомиссией, содержал гораздо менее эмоциональные оценки внутрироссийских процессов и отношений России с ЕС. В частности, в нем указывалось на необходимость продолжения диалога по вопросу формирования четырех общих пространств.

Помимо оценки внутрироссийской ситуации, Еврокомиссия попыталась определить основные интересы Евросоюза в отношениях с Россией и предложила сформировать более четкую и жесткую линию для их защиты [42]. Как и Европарламент, комиссия предложила усилить согласованность действий стран-членов и общих органов ЕС на российском направлении и даже, ранее невиданное событие, высказывала озабоченность по поводу несоблюдения ЕС выступить с единой позицией. В дальнейшем по мере нарастания тенденции к увеличению роли национальных правительств в Евросоюзе мантра о необходимости «говорить с Россией одним голосом» стала уже поистине ритуальным элементом всех без исключения европейских документов.

В практическом смысле Еврокомиссия рекомендовала Совету ЕС отказаться от практики политических деклараций и перейти к более предметной повестке дня. Также евробюрократы сочли необходимым указать России на то, что ее политика противоречит базовым установкам сотрудничества, универсальным и европейским ценностям. Новой идеей стало предложение подготовить список принципиальных позиций ЕС, или «красных линий» [43], уступок по которым России делаться не должно, и выработать совместный план действий России и ЕС по претворению в жизнь концепции четырех совместных пространств.

Однако последнее слово оставалось за Советом ЕС по внешним связям, собравшимся 23 февраля 2004 года в Брюсселе. На заседании, в котором принимали участие министры иностранных дел 15 стран Евросоюза, десяти стран-кандидатов, представители Еврокомиссии и генеральный секретарь Совета ЕС Хавьер Солана, были одобрены заключения по вопросу отношений с Россией, а также закрыты доклад и рекомендации.

В заключениях Совета ЕС была отмечена решимость Европейского союза строить «подлинно стратегическое партнерство с Россией, основанное на равных правах и обязательствах, взаимном доверии, открытом и откровенном диалоге». Совет подчеркивал, что Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1994 года остается краеугольным камнем российско-европейских отношений и действие его должно быть распространено на десять новых стран-членов без предварительных условий и исключений. Вместе с тем ЕС готов обсуждать озабоченность России в связи с расширением, но хочет сделать это без непосредственной увязки с распространением действия СПС на новые страны-члены.

В ответ на упреки со стороны Еврокомиссии в неспособности выступить с единой позицией Совет ЕС указывал на необходимость более четкой идентификации и формулирования Европейским союзом собственных интересов, целей и приоритетов в диалоге с Россией.

Это последнее, а также ряд других признаков стали общими для всех трех официальных документов Евросоюза по российской тематике. Среди них необходимо особо выделить общую неудовлетворенность состоянием отношений с Россией, критическую оценку способности ЕС проводить единую и согласованную политику и признание необходимости продолжать курс на интеграцию России путем создания долгосрочных совместных проектов, таких как построение четырех общих пространств.

Что стало принципиально новым, так это прозвучавший призыв строить отношения с Россией на основе большего рационализма. Он выразился в недвусмысленном намерении вести диалог, исходя в первую очередь из собственных интересов Европейского союза. Заметим, что до последнего времени официальные органы ЕС не упоминали интересы ЕС как основу своей переговорной позиции. Напротив, упор всегда делался на подчеркивание общности интересов Евросоюза и России.

Также заявлялось о намерении усилить переговорную позицию ЕС путем выработки единой линии, охватывающей все области сотрудничества. В отношении, таким образом, впервые официально вводился так называемый принцип увязки, при котором прогресс на переговорах в целом ставился в зависимость от уступчивости российских властей по всем, пусть даже част-

ным и техническим вопросам. Параллельно было объявлено о сокращении технической помощи России и ее перераспределении на обустройство взаимной границы.

Новый подход ЕС, который немедленно окрестили «политикой интересов», носил весьма сложный характер. С одной стороны, общая неудовлетворенность сопровождалась стремлением улучшить, развить, а не заморозить отношения. С другой — явно просматривалась готовность, в случае если события не будут развиваться по сценарию ЕС, пойти на снижение уровня взаимоотношений и даже на дипломатический конфликт.

## Постсоветское пространство

Особую проблематичность приобретали в период 2004–2005 годов отношения России и ЕС в регионе Содружества Независимых Государств. Несмотря на то что Россия остается стратегическим партнером Европейского союза, масштабы его участия в делах Белоруссии, Молдавии и Украины имели тенденцию к увеличению. При этом ЕС был не намерен серьезно учитывать российские интересы в данном регионе и готов предложить трем странам западной части СНГ альтернативный интеграционный проект. Практическим продолжением стали дальнейшие действия Евросоюза по осознанному торпедированию интеграционных проектов в западной части СНГ, осуществляемых с участием России.

В целом так называемое постсоветское пространство все более явственно разделяло Россию и Европу. На фоне трудностей, которые США через год после свержения режима Саддама Хусейна испытывали в Ираке, а Европейский союз в определении собственного будущего, политика России в СНГ значительно активизировалась уже к началу 2004 года. Тогда Москва выступила с проектами экономической интеграции и планами урегулирования локальных конфликтов, оставшихся со времен распада СССР. При этом сам факт расширения ЕС подводил комплекс уже его отношений с Россией к критическому уровню. Выйдя на физические границы постсоветского пространства, Европейский союз просто вынужден был активизировать там свою политику. А поскольку именно европейский проект был привлека-

тельным для значительной части местных элит, соперничество ЕС и России за влияние в регионе не могло не усиливаться.

Новые инициативы Евросоюза вызвали в России весьма смешанную реакцию, которая состояла из приветствия нового «прагматизма» и неприятия жесткой постановки проблем взаимного интереса. Также в России вполне обоснованно считали жесткие заявления Брюсселя одним из важных элементов переговорной тактики, направленной на усиление собственных позиций в ходе консультаций, предшествовавших соглашению Москвы на распространение действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве 1994 года на десять новых стран-членов, вступивших в Евросоюз 9 мая 2004 года.

Пытаться установить главного виновника возникшего обострения, видимо, не имеет большого смысла. Отчасти это Россия, которая не готова была без ущерба для важнейших внутренних задач выполнять уже взятые на себя обязательства, преимущественно в сфере экономики и в открытии доступа европейских компаний на российский рынок страхования, банковских услуг или воздушных перевозок. Отчасти — Евросоюз, не способный пока выстраивать отношения с Россией как с равноправным стратегическим партнером, последовательно реализующим собственные внешнеполитические задачи и интересы. Очевидно, что новая Россия, возникшая на наших глазах в 2000–2004 годах, не вписывалась в концепцию европеизации, трактуемую как постепенное восприятие предлагаемых ЕС принципов осуществления внутренней и внешней политики, зависимость действий Российского государства от требований Европейского союза.

Фразу «все дело в экономике, дурачок» президент США Билл Клинтон сделал в свое время лозунгом предвыборной кампании — и одержал в ней убедительную победу. После того как в ЕС осознали ограниченность собственных возможностей в преодолении экономического и суверенного эгоизма стран-членов, распространившегося и на отношения с Россией, ставка была сделана на прагматичный диалог с Москвой, основанный исключительно на соображениях материальной выгоды.

Что же касается позиции европейской бюрократии, то, вдоволь полюбовавшись на сольные выступления лидеров Франции, Германии и Италии, в Брюсселе решили вступить в игру на

условном «поле противника» и самим избавиться от ценностной составляющей отношений с великим восточным соседом. Благо именно торгово-экономическая сфера уже несколько десятилетий является в ЕС наиболее «комьюнитаризированной» и в ней у Европейской комиссии имеется наибольшее количество реальных, хотя и ограниченных статьей 133 Договора о ЕС полномочий.

Тем более что все объективные условия для компенсации политических провалов за счет экономического сближения уже сложились. Сейчас Европейский союз — главный внешне-торговый партнер России и основной источник иностранных инвестиций в российскую экономику. В настоящее время доля ЕС в российской внешней торговле составляет 44,8% по импорту и 56,2% по экспорту. Для сравнения: доля Китая, стоящего на втором месте по экспорту, составляет 7,5% и 5,5% соответственно, а Украины (второе место по импорту) — 8% и 5,2%. В период 2000–2006 годов объем импорта из России в страны ЕС (выраженный в евро) увеличился с 63 777 миллионов до 140 586 млн. евро, т. е. в 2,5 раза.

Россия со своей стороны занимает третье место среди партнеров ЕС, на нее приходится 10,1% импорта в страны Евросоюза и 6,2% экспорта. По объему иностранных инвестиций в российскую экономику Евросоюз также занимает первое место. Их совокупный накопленный объем составляет в настоящее время около 30 миллиардов евро, что значительно превосходит российские инвестиции в ЕС, которые насчитывают около 3 миллиардов.

Попыткой подложить под столь неустойчивые политические отношения соломку экономической интеграции и взаимного проникновения обществ стало выдвижение в 2003 году так называемой концепции общих пространств России и ЕС, за которым последовало одобрение на саммите в Москве (май 2005 года) совместных «дорожных карт» по претворению идеи пространств в жизнь. Одна из них — совместная карта построения Общего экономического пространства — представляет собой попытку создать программу действий по сближению российского законодательства с правом ЕС почти во всех областях экономической деятельности. С определенной степенью упрощения можно было даже характеризовать «дорожные кар-



ты» как наиболее смягченную версию программ подготовки к членству в Евросоюзе.

При этом вопросы политического сотрудничества, не говоря о ценностной составляющей сближения сторон, в новых планах России и ЕС отсутствовали. На основании «дорожных карт» в ЕС планируется и работа над новым форматом политико-правовых отношений, который должен прийти на смену Соглашению о партнерстве и сотрудничестве 1994 года. Европейский союз таким образом продолжает осуществлять по отношению к России политику европеизации — изъев из нее, однако, ценностный элемент.

## Конституция и интеграция

Именно здесь мы находим разительное и принципиально важное сходство состояния отношений Россия — Евросоюз с положением дел внутри ЕС, которое характеризуется все большим разделением между экономической европеизацией (исключая вопросы энергетики и социальной политики), где позиции и возможности Брюсселя по-прежнему велики, и политической европеизацией (включая внешнюю политику), где происходит все большая ренационализация, включая формирование группировок стран по географическому принципу или по интересам. Во многом именно эта ползучая ренационализация и стала причиной острого политического кризиса, возникшего в Европейском союзе к началу 2005 года и пока до конца не преодоленного.

Главным фактором отношений между Россией и ЕС в 2005 году стал провал европейской конституции на референдумах во Франции (29 мая 2005 года) и в Нидерландах (2 июня 2005 года), на два года погрузивший Евросоюз в «период размышлений». О причинах этих драматических событий выше было сказано достаточно много. Все они были связаны с глубокими структурными процессами, набравшими силу в Европе после полутора десятилетий успешного интеграционного процесса.

Выход из кризиса, продолжавшегося до лета — осени 2007 года, был найден в форме заново подготовленного Договора о ЕС, существенно отличавшегося от проваленной конституции. На основе анализа содержания этого документа, который летом

2008 года находился еще в стадии ратификации, можно было сделать следующие выводы, имеющие непосредственное отношение и к перспективам сотрудничества между Евросоюзом и Россией.

Во-первых, последствия самого масштабного расширения Европейского союза с 15 до 27 стран-членов, произошедшего в период 2004–2007 годов, а также конкурентного давления на Европу со стороны США, Китая и ряда других международных игроков оказались гораздо серьезнее, чем того можно было ожидать. Они привели к качественному изменению траектории развития европейского интеграционного процесса. Более того, как не исключает Юрий Борко:

«Перешагнув оптимальный предел своего расширения и соорудив огромный, но неэффективный бюрократический аппарат, Евросоюз под влиянием разных обстоятельств начнет обратное движение — в сторону сокращения регулирующих и контрольных функций на наднациональном уровне и демонтажа соответствующих механизмов бюрократической машины» [44].

Во-вторых, главной особенностью нового этапа развития Европы станет усиление роли национальных государств в составе ЕС. В результате кризиса развития ЕС, острая фаза которого завершилась саммитом в Лиссабоне (октябрь 2007 года), значительно сократилась даже теоретическая возможность возникновения так называемой федеративной Европы, функционирующей на единой конституционной основе.

В дальнейшем трудности, возникшие с ратификацией конституции для Европы, выработкой проекта сменившего ее «договора реформы» и уже его ратификацией (договор был провален на референдуме в Ирландии 13 июня 2008 года), сведут к минимуму желание национальных правительств стран-членов проводить ревизию Договора о ЕС даже в среднесрочной (10–15 лет) перспективе. Поэтому можно не сомневаться в том, что так называемый лиссабонский договор о реформе — это последний для всех стран Евросоюза основополагающий договор.

Заложенные в новой политико-правовой базе «договора реформы» возможности развития интеграционных инициатив на

основе межгосударственных соглашений групп стран внутри Европейского союза неминуемо приведут к дальнейшему расширению практики «Европы разных скоростей». Это нанесет ущерб реальной дееспособности наднациональных органов ЕС — Европейской комиссии и Европейского парламента, полномочия которых распространятся только на прописанные в «договоре реформы» сферы интеграции, да и то ограниченные многочисленными оговорками со стороны отдельных стран-членов (Великобритания, Ирландия, Польша, Дания).

Усиление протекционистских и дирижистских тенденций в ЕС, ставшее ответом на вызовы глобальной конкуренции, а также подчинение всей сферы внешних связей межгосударственному Совету ЕС (через пост Высокого представителя по вопросам внешней политики и безопасности) приведут к дальнейшей трансформации надгосударственных институтов ЕС. Из моторов европейской интеграции они будут все больше превращаться в своего рода протекционистскую дубинку в руках стран-членов.

В этой связи необратимым последствием возникновения новой траектории развития ЕС станет усиление протекционизма и агрессивности Европы на международной арене, в первую очередь в сфере международной торговли, что неминуемо отразится на стиле и содержании двусторонних переговоров между Евросоюзом и Россией. Растет вероятность того, что предстоящие переговоры между ЕС и Россией (о новом Стратегическом соглашении, зоне свободной торговли и т. д.) испытают на себе воздействие указанных изменений внутреннего содержания Евросоюза и связанных с ним трансформаций поведения ЕС на международной арене.

Способствовать такому поведению Евросоюза и его институтов будет усиливающаяся тенденция к рассмотрению большинства вопросов внешнеэкономических связей через призму безопасности, что в результате приведет к усилению вмешательства стран-членов (и их интересов) в такие вопросы надгосударственной компетенции, как внешняя торговля и другие.

Попробуем взглянуть на то, как эти структурные изменения сказались на состоянии отношений России и Европы, а также к каким практическим проявлениям они привели в контексте двух важнейших сюжетов 2005–2008 годов: отношений в сфере энергетики и на постсоветском пространстве.

## Еще раз об энергетике

Энергетика стала за прошедшие годы ключевым элементом отношений России и ЕС. Согласно данным, которые приводит в своей статье сотрудник Французского института международных отношений Тома Гомар, поставки газа в Евросоюз составляют 84,8% от всего российского экспорта; 26,3% газа, потребляемого на территории Европейского союза, приходит из России. Экспорт нефти из постсоветских стран в ЕС составляет 83,3% от всех поставок из этой зоны и покрывает 38,7% общего потребления нефти в Европе. Нефть, поступающая с постсоветского пространства в США, покрывает лишь 1,79% потребности этой страны. Примерно 75% российских экспортных доходов непосредственно зависят от европейского энергетического рынка. Думается, что последняя цифра лучше всего отражает реальную степень взаимозависимости России и Европы в данной сфере.

Сокращения доли России в энергетическом обеспечении стран ЕС не предвидится, особенно с возможным вступлением в строй новых нефтепроводов «Северный поток» (ранее Северо-Европейский газопровод) и «Южный поток», проекты по строительству которых реализуются совместно «Газпромом» и ведущими энергетическими корпорациями Германии и Италии.

Несмотря на это, как считают многие российские и зарубежные наблюдатели, состояние и перспективы отношений в данной области становятся зачастую жертвой не только политических или экономических интересов, но и мифологизации проблемы, возникающей в ходе проведения этих интересов. Во многом эта мифологизация — «Россия использует энергетику как внешнеполитический инструмент и оружие» — была связана с внутренними проблемами Европы. Неспособность европейцев к выработке общего видения перспектив развития энергетического рынка, как это часто уже случалось с другими проблемами, привела к попыткам найти внешнего врага.

Спору нет, тот факт, что в 2002 году цена сырой нефти Brent-смеси составляла 26 долл. за баррель, являлся существенным ограничителем самостоятельности России на международной арене вообще и в отношениях с Европейским союзом в частности. Жесткая позиция ЕС по вопросу калининградско-

го транзита объяснялась, вполне в духе отношений по правилам «игры с нулевой суммой», слабостью российских позиций на мировом рынке и необходимостью поддерживать равные отношения со странами-кредиторами. Вместе с тем российская сторона никогда за всю историю осуществления энергопоставок в Европу (т. е. с середины 1970-х годов) не использовала их в качестве инструмента политического шантажа, а случаи сбоев в выполнении договорных обязательств, первым из которых стала приостановка поставок газа в Белоруссию в 2004 году, были связаны с проблемами стран-транзитеров и не всегда продуманных действий России в их отношении, включая меры по принуждению Киева или Минска к сотрудничеству.

Толчком к осложнению отношений в области энергетики и их стремительной политизации стала резкая и многоплановая реакция Евросоюза и европейской общественности на российско-украинский ценовой спор в декабре 2005 — январе 2006 года. Оправданные с точки зрения двусторонних российско-украинских отношений, действия компании «Газпром» активизировали процесс рассмотрения ранее сугубо экономических вопросов с точки зрения проблем безопасности. Далее мы будем детально рассматривать эффект так называемой секьюритизации экономической политики в современном мире. Он в первую очередь связан с общей тенденцией к усилению государственного вмешательства в экономику и применения к ней исключительно государственных методов и практик.

Однако сам факт совпадения по времени трех разнохарактерных тенденций — усиления государственного контроля над энергетическим сектором в России, общего возвращения государства в экономику в мировом масштабе и поиска Евросоюзом источника внешней угрозы — привел в первой половине 2006 года к результатам, долгосрочный эффект которых пока трудно предсказывать. Что касается исключительно двусторонних отношений Россия — ЕС, то, как пишут российские эксперты Дмитрий Сулов и Андрей Белый в своей статье с многозначительным названием «Энергетическое 11 сентября»:

«Газовый кризис... стал «спусковым крючком», серьезно изменившим и энергетическую политику Евросоюза, и отношения Россия — ЕС, и восприятие РФ на Западе в це-

лом. Из энергетических партнеров Москва и Брюссель превратились в конкурентов и даже соперников» [45].

Изменение характера российско-европейских отношений в области энергетики стало результатом не только и не столько действий «Газпрома» или Европейской комиссии. За ним стояли более глубокие процессы, носящие иногда глобальный характер. Однако в результате всех этих трансформаций 2006–2007 годов, как пишет Тома Гомар:

«Если в начале президентства Путина отношения в сфере энергетики расценивались как фактор сотрудничества, то постепенно они стали источником напряженности» [46].

Именно новое, мифологизированное и секьюритизированное, понимание вопросов энергетической безопасности было положено в основу так называемого третьего пакета по либерализации энергетического рынка Евросоюза, представленного Европейской комиссией 19 сентября 2007 года. В соответствии с этими инициативами доступ компаниям третьих стран на рынок ЕС будет предоставлен лишь в том случае и в том объеме, если данная третья страна предоставит те же условия компаниям стран ЕС по доступу на собственный рынок и если компания третьих стран будет руководствоваться теми же правилами и принципами, которыми руководствуются компании Евросоюза. Несколько позже, уже в октябре 2007 года, Еврокомиссия предложила распространить его на все отрасли экономики.

Положение данной инициативы, касающееся «расчленения» присутствующих на внутреннем рынке ЕС энергетических компаний на добывающие и транспортно-распределительные, скорее всего не будет одобрено странами — членами Евросоюза. Вместе с тем другая составляющая третьего пакета — принцип взаимности в инвестициях — может в обозримой перспективе стать частью законодательной базы Европейского союза. В этом случае российские энергетические компании смогут приобретать контрольные пакеты европейских энергетических компаний и энергетической инфраструктуры лишь в том случае, если Россия предоставит на

своим внутренним энергетическим рынке те же условия для европейских энергетических компаний, что и на внутреннем рынке ЕС. Фактически этот принцип является инструментом гармонизации энергетического законодательства третьих стран с внутренним энергетическим законодательством Евросоюза.

## Два вектора

Помимо энергетики, вторым важнейшим вопросом, разделившим Россию и Европу в 2004–2008 годах, стали события и роль Евросоюза на так называемом постсоветском пространстве. Здесь деятельность Москвы, Брюсселя и европейских столиц и соприкосновение между их интересами развиваются в последние годы по двум направлениям.

Во-первых, это попытки Европы (до августа 2008 года) отеснить Россию и выступить в роли главного посредника, если не единственного гаранта, в урегулировании так называемых замороженных конфликтов в Молдавии и Грузии. Несмотря на отсутствие готовности к принятию ответственности за поддержание мира в Приднестровье, Абхазии и Южной Осетии, Европейский союз последовательно декларирует необходимость сокращения там российского присутствия, зачастую провоцируя местные политические элиты на резкие действия, которых при других условиях можно было бы избежать.

Во-вторых, Европейский союз все больше берет курс на выстраивание односторонних стратегий и систем взаимоотношений и сотрудничества, часто пересекающихся, с отдельными регионами и государствами постсоветского пространства. К числу таких инициатив необходимо отнести политику соседства, выдвинутую ЕС в 2003 году, инициативу «Синергия Черноморского региона», которую Евросоюз начал продвигать с лета 2007 года, и одобренную под давлением Польши, Швеции и ряда других стран-членов в июне 2008 года программу действий «Восточное партнерство» на пространстве западной части СНГ. В значительной мере данные инициативы направлены на сокращение российского влияния в Закавказье, на Украине и, потенциально, в Белоруссии.

Приоритетная задача ЕС в этой связи — укрепление своего политического и экономического (в области регулирующих стандартов и законодательства) влияния на страны, осуществляющие производство и транзит природных энергоресурсов. В настоящее время все попытки выстраивания системы транзитных трубопроводов в обход России и без российского участия блокируются. Вместе с тем в более долгосрочной перспективе Европейский союз будет стремиться концентрировать международные отношения на постсоветском пространстве на себе и играть особую роль спонсора, организатора и вдохновителя правящих элит в странах Закавказья, на Украине и, возможно, в Белоруссии и государствах Центральной Азии.

Необходимо отметить, однако, что в силу крайней ограниченности в финансовых средствах и неспособности играть роль гаранта безопасности непосредственно в зоне конфликта Европейский союз действует преимущественно на декларативном и политическом уровне, что также вызывает напряженность в двусторонних отношениях между ним и Россией.

Отдельное место в политическом диалоге Россия — Евросоюз занимает вопрос прав русскоязычного населения в ряде стран Балтии. Несмотря на очевидность данной проблемы, внутренняя ситуация в ЕС такова, что защита прав национальных меньшинств в Латвии и Эстонии не стала пока предметом особого внимания со стороны других стран Евросоюза и органов ЕС в Брюсселе.

Заключительный этап нашего краткого обзора структурной истории отношений России и Европейского союза начинается летом — осенью 2007 года. Этот краткий отрезок времени ознаменовался целым рядом важнейших событий как в отношениях России и Евросоюза, так и во внутренней жизни каждого из партнеров. Все они стали результатом и наглядной иллюстрацией противоречия между ростом взаимной открытости в области экономики и человеческих связей, то есть интеграцией, с одной стороны, и сохранением, а часто и углублением различий государственных политик и методов защиты своих интересов, то есть суверенитетом, — с другой. При этом данное противоречие становилось все более заметным и выступало в качестве ограничителя сотрудничества, если не мощнейшего раздражителя.



## Дипломатия: проблемы и непонимание

В первую очередь это относится к российской дипломатии. Весьма сложно сочетать курс на экономическую интеграцию и правовое сближение, который в целом поддерживается большинством политической и бюрократической элиты России, с все более самостоятельными действиями на большой международной арене. Решать эту задачу приходится в рамках диалога с таким партнером, как Европейский союз, который в силу отсутствия других возможностей вынужден постоянно прибегать к практике увязок различных вопросов повестки дня. При этом в рамках системы отношений, конструируемых ЕС, российская сторона связала себя многочисленными устными и письменными обязательствами, а также вовлечена в постоянные механизмы взаимодействия на бюрократическом уровне.

В апреле и первой половине мая 2007 года основное внимание было привлечено к острому дипломатическому конфликту между Россией и Эстонией, связанному с решением официального Таллина перенести памятник советскому воину-освободителю. Оно вызвало острую реакцию Москвы и существенной части русскоязычной общины Эстонии. Результатом стали массовые беспорядки в Таллине, необычные для практики цивилизованного мира акции у посольства Эстонии в Москве и взаимные дипломатические демарши. Впрочем, они не оказали серьезного негативного эффекта на торговые и экономические отношения двух стран.

Власти Германии, которая председательствовала в ЕС в первой половине 2007 года, очень не хотели вносить в отношения дополнительную напряженность, однако российско-эстонский конфликт стал предметом высказываний представителей обеих сторон в ходе саммита Россия — Европейский союз в Самаре 18–19 мая. Федеральный канцлер Германии Ангела Меркель и председатель Еврокомиссии Жозе Баррозу заявили о солидарности с Эстонией. Европейские СМИ отметили невиданное ранее единство Европы перед лицом внешнего вызова одной из стран-членов.

Такой поворот дела, впрочем, не особенно повлиял на результативность встречи на высшем уровне. Основной практический результат германского председательства в области от-

ношений ЕС и России — начало работы над текстом новой политико-правовой базы отношений — все равно не мог быть достигнут. Несмотря на все усилия Берлина и Брюсселя, на протяжении шести месяцев 2007 года проводивших сеансы дипломатического убеждения Москвы и Варшавы, Россия не отменила эмбарго на импорт польского мяса, а Польша не сняла вето с мандата Европейской комиссии на переговоры о новом соглашении.

Между тем жесткая линия на защиту национальных интересов, проводимая братьями Лехом и Ярославом Качинскими, стала важным фактором не только отношений России и ЕС, но и внутренней жизни Евросоюза. В ходе подготовки и проведения саммита Европейского союза в Брюсселе 21–23 июня Польша привлекла к себе всеобщее внимание и заслужила многочисленные обвинения в нецивилизованном поведении.

Другое дело, что резкие высказывания польских лидеров были во многом спровоцированы тем, что официальный Берлин до определенной поры просто игнорировал их требования. Поведение братьев Качинских трудно не назвать экзотическим, однако в официальном списке вопросов к саммиту, распространенном германским МИДом за несколько дней до встречи и учитывавшем все требования таких государств, как Нидерланды или Великобритания, острый для Варшавы вопрос распределения голосов даже не значился.

В результате ожесточенных дискуссий на саммите, продолжавшихся до раннего утра 23 июня, был принят мандат Межправительственной конференции (МПК) по выработке нового Договора о ЕС, призванного реформировать механизм принятия решений и заменить окончательно почившую к тому времени конституцию для Европы. В рамках самой встречи польские представители, поддержанные Великобританией и рядом других стран ЕС, открыто заявляли, что речь идет о суверенных правах стран-членов и их гарантиях. Текст же мандата МПК оказался насыщен оговорками, предоставляющими странам — членам ЕС и их органам власти дополнительные права в части контроля за деятельностью институтов ЕС в Брюсселе. В частности, из текста будущего договора о ЕС исключено положение о приоритете европейского права над национальным законодательством стран-членов.

Наиболее важным решением саммита в области функционирования внутреннего рынка ЕС стало исключение из списка основных целей положения о развитии свободной конкуренции. Вместо этого указано на необходимость стремиться к созданию «высококонкурентной социально ориентированной рыночной экономики».

Хотя большинство участников политического процесса в пределах «европейского квартала» в Брюсселе не склонны драматизировать ситуацию, данное решение может иметь далекоидущие юридические последствия. Потенциально оно подрывает возможности институтов по борьбе с национальными «чемпионами» — фактически монополиями в той или иной сфере экономики, о необходимости появления которых президент Франции Николя Саркози заявил уже через день после саммита в Брюсселе.

Несмотря на успешный выход из состояния полной неопределенности к лету — осени 2007 года, в которое ЕС погрузился в июне 2005 года, интеграционный процесс вступил в стадию усиления межгосударственных элементов сотрудничества. Соотношение сил между суверенитетом и интеграцией временно поменялось в пользу первого. Повышается вероятность формирования так называемой Европы разных скоростей, о необходимости которой давно говорит Великобритания и возможность чего признал летом 2007 года премьер-министр Италии, а ранее председатель Европейской комиссии Романо Проди. Данная модель предполагает расширение возможностей для более тесного сотрудничества групп стран и, на наш взгляд, подрывает внутреннее единство Европейского союза.

Усиление роли национальных государств и разноразностная интеграция не мешают, однако, по мере необходимости использовать ресурсы ЕС в отношениях с внешними партнерами. К числу таковых относятся в первую очередь традиционные для гражданской силы (*civilian power*) действия через институты сотрудничества, основанные на взаимном принятии обязательств. Другое дело, что эти механизмы становятся все в большей степени инструментом защиты исключительно собственных интересов ЕС и его государств и в полной мере испытывают на себе последствия естественного роста протекционизма со стороны последних.

Надо учитывать при этом, что, хотя безопасность и оборона остаются и будут оставаться, если судить по тексту мандата МПК, в исключительном национальном ведении стран-членов, запрос на коллективные действия ЕС постоянно растет, как и число вызовов, с которыми сталкиваются страны-члены, формирующие доходную часть бюджета ЕС и его рабочих органов, на международной арене.

В поисках выхода из этой ситуации единая Европа вынуждена обращаться к достаточно нетрадиционным решениям. Не случайно уже вскоре после выхода российско-польского конфликта в публичную плоскость комиссар ЕС по торговле Питер Манделсон заявил о том, что сохранение эмбарго может стать препятствием для вступления России в ВТО, вопрос о котором был окончательно согласован сторонами еще в мае 2004 года.

В июле 2007 года разгорелся дипломатический конфликт между Москвой и Лондоном, связанный с отказом России выдать гражданина РФ, обвинявшегося в совершении тяжкого преступления на территории Соединенного Королевства. Хотя удовлетворение требований британского правосудия противоречило бы нормам российской Конституции, реакция британских властей оказалась также далекой от принятых ранее норм. Глава МИД Дэвид Милибэнд сделал беспрецедентные в практике отношений между странами — членами Совета Безопасности ООН заявления о необходимости изменения российской Конституции, дабы сделать экстрадицию допустимой, а также о возможных проблемах с визами у представителей органов государственной власти России.

И вновь Португалия, страна — председатель ЕС, несмотря на заявленное ранее намерение не вносить напряженность в отношения с Россией, официально заявила о поддержке действий Великобритании. Тем более что за несколько дней до британского демарша Россия заявила о приостановке выполнения адаптированной версии Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), предоставив части своих партнеров на Западе великолепную возможность заявить о снижении предсказуемости российской внешней политики.

В эти же дни председатель Европейской комиссии Жозе Баррозу, выступая перед журналистами в Брюсселе, заявил, что, на его взгляд, Европейский союз было бы удачнее всего сравнить

с империей, однако не в традиционном понимании этого слова, а с империей, основанной на добровольном объединении стран и распространяющей свое влияние исключительно мирным способом. Если не принимать во внимание известную эксцентричность бывшего премьер-министра Португалии, данное заявление можно считать попыткой сформулировать видение новой роли Европы на международной арене.

Той роли, которая отвечала бы требованиям конкуренции как со старыми партнерами в лице США, так и с державами «авторитарного капитализма», выход которых на мировую арену отмечает в своих последних работах Сергей Караганов. И отражала бы при этом внутривнутриполитическую реальность ЕС, все более сдвигающегося в сторону «крепости Европы». Старая концепция, подкрепленная в последние годы попытками стран ЕС выстроить общую политику в отношении иммиграции и извне и провалом очередной серии переговоров в рамках Доха-раунда ВТО, обретает постепенно и политическое измерение. Важность движения ЕС в этом направлении нельзя недооценивать. Ведь, как пишет, обращаясь к наиболее важным вызовам, которые стоят сейчас перед европейской интеграцией, российский европеист Юрий Борко:

«Чтобы мобилизовать общество, высвободить его энергию и побудить к действиям, необходима всеохватывающая объединительная идея. То, какой смысл Евросоюз будет вкладывать в понятие единой Европы, также во многом повлияет на его судьбу» [47].

## Новое мироустройство

Европейский союз, а с ним и российско-европейские отношения выходят на очередной этап периода масштабной перестройки системы межгосударственных и внутривнутригосударственных отношений, начавшегося еще в 1989 году. Поведение объединенной Европы на этом этапе формируется под воздействием целого ряда факторов, которые сохранят свое значение и в предстоящие несколько лет.

Во-первых, важное место занимают растерянность политических лидеров в ходе острой фазы кризиса развития ЕС (2005–2007) и интеллектуальный ступор, самым ярким воплощением которого стала Берлинская декларация от 24 марта 2007 года, принятая в ознаменование 50-летия Римского договора о Европейских сообществах.

Во-вторых, нарастает важность энергетического фактора, который, вполне в русле мировых тенденций, все более становится частью не экономики, а политики и сферы безопасности. Обеспечение энергоресурсами становится объектом усилий современного европейского государства.

В-третьих, невиданная ранее волна нелегальных иммигрантов из стран Африки провоцирует рост национализма у самих европейцев и попытки политических и бюрократических элит пойти по пути наименьшего сопротивления, направив главные ресурсы на безопасность внешних границ.

И, наконец, свою роль играет выход Европейского союза за пределы «старой Европы» и необходимость более активно применять несвойственные ранее методы внешнеполитической деятельности. Под воздействием этих факторов Евросоюз может потерять значительную часть не только шарма, но и привычек «нормативной империи», о существовании которой много говорили во второй половине 1990-х годов.

В принципе Россия могла бы и не обращать на все эти метаморфозы особого внимания. Вооруженный конфликт между нами невозможен. Сотрудничество со странами ЕС в такой важной для российской экономики области, как энергетика, успешно развивается на двустороннем уровне. Проблема, однако, в том, что постоянно укрепляющаяся взаимозависимость России и ЕС в экономике и правовом регулировании выступает все большим ограничителем дипломатических ресурсов. Еще больше они могут оказаться лимитированными в том случае, если Россия не сможет в достаточной степени реализовать свое видение нового Договора о стратегическом партнерстве с ЕС, который, как соглашаются пока обе стороны, должен быть всеобъемлющим и взаимобязывающим.

Роберт Купер, один из наиболее влиятельных европейских экспертов-практиков нашего времени, оказавший немалое

влияние на внешнеполитические решения премьер-министра Тони Блэра и политику верховного представителя ЕС Хавьера Соланы, пишет:

«Новое мироустройство XXI века станет результатом переговоров между континентами, как прежде было итогом сделки между отдельными странами» [48].

Внутреннее устройство этих континентов может представлять собой либо отдельные сверхдержавы, либо прочные союзы государств. Формирование таких союзов вокруг потенциальных лидеров происходит уже сегодня. Россия и Европа как *странные инсайдеры* экономической и политической жизни друг друга вольно или невольно в нем участвуют, продолжая одновременно вести между собой увлекательную «игру с нулевой суммой» — положение, при котором выгоды одного из партнеров однозначно означают потери другого.

Возможен ли отказ России или Европы от линии на взаимное сближение в принципе? Возможно, что, пытаясь связать свою судьбу с arrogantной, внутренне нестабильной, а значит, и ненадежной Европой, Россия упускает из виду другие, более перспективные направления. Не случайно один из крупнейших российских политологов-международников Сергей Караганов замечает в своей статье:

«Из-за многих столетий догоняющего или, вернее, отстающего развития мы привыкли равняться на Запад: сначала на Европу, потом на США. Туда и оттуда идут товарные потоки, туда мы направляем инвестиции. Там прячем деньги на черный день. И это несмотря на то, что на Востоке капиталы и фирмы растут в разы быстрее» [49].

Тем более что, как показывает исторический опыт отношений между Россией и Европой Европейского союза, кратко рассмотренный нами в этом разделе, возможности и перспективы сотрудничества и сближения находятся в теснейшей зависимости не только от структурных изменений в Европе, но и от реакции практически каждого из европейских государств, а также России на вызовы глобального порядка.

Вместе с тем нельзя упускать из виду то, что инерция поступательного диалога последних лет, обеспечившего бюрократические аппараты Москвы и Брюсселя масштабным планом работ по сближению законодательства и открытию рынков, не оставляет возможностей для настоящего, а не декларативного разворота в сторону другого партнера. Все большее количество российских компаний идет в Европу и на практике осваивает принятые там методы конкурентной борьбы, неся при этом существенные некоммерческие издержки. Вопрос в том, насколько устойчивой будет политико-экономическая конструкция, возникшая на такой основе. Пока внутренние условия России и ЕС, их действия на международной арене и в двусторонних отношениях говорить о такой устойчивости не позволяют.

□□£□□□□□£□

1. *Montbrial T. de. L'action et le système du monde.* Paris, 2003.
2. См.: *Бордачев Т. Суверенитет и интеграция // Россия в глобальной политике.* — 2007. — №1.
3. *Ведрин Ю. Отказ от государств-наций — иллюзия: Интервью // Россия в глобальной политике.* — 2007. — №6.
4. Проблема «европеизации» — влияния, которое оказывает интеграционный процесс на национальные политики стран — членов Евросоюза, подробно рассматривается в: *Бордачев Т. Россия и Евросоюз: проблема европеизации // Современная Европа.* — 2006. — №4.
5. Более подробно различные этапы отношений Россия — Европейский союз рассматриваются в: *Пределы европеизации. Россия и Европейский союз в 1991–2007 годах: теория и практика отношений.* — М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007.
6. См. на эту тему: *Bordachev T., Moshes A. Is the Europeanization of Russia Over? // Russia in Global Affairs.* №2. April — June 2004.
7. *Ведрин Ю. Отказ от государств-наций — иллюзия: Интервью // Россия в глобальной политике.* — 2007. — №6.
8. Договор о Европейском сообществе: консолидированная версия. См.: *Official Journal, C 325, 24 Dec. 2002.*
9. Наиболее ярким примером здесь может служить ситуация на переговорах в рамках так называемого Доха-раунда Всемирной торговой организации. Формально переговоры от имени ЕС ведет



- исключительно Европейская комиссия в лице комиссара по торговле Питера Манделсона. Однако результат этих переговоров и переговорные полномочия Европейской комиссии остаются на усмотрение стран-членов, о чем недвусмысленно заявил президент Франции весной 2005 года.
10. *Magnette P.* What is the European Union. Palgrave Macmillan, 2003.
  11. *Ведрин Ю.* Отказ от государств-наций — иллюзия: Интервью // Россия в глобальной политике. — 2007. — №6.
  12. Договор о Европейском сообществе: консолидированная версия. См.: Official Journal, C 325, 24 Dec. 2002.
  13. Pius XI Quadraque-simo Anno. 1931 encyclica // Anderson R. Between Two Wars: The Story of Pope Pius. 1978.
  14. *Караганов С.* Россия и Европа получили «окно возможностей» // Российская газета. — 2005. — 21 июня.
  15. Интервью автора с Иваном Ивановым, сентябрь 2007 года.
  16. *Буторина О.* Интеграция в стиле фанк // Россия в глобальной политике. — 2007. — №5.
  17. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны // [http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/p\\_330.htm](http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/p_330.htm).
  18. Там же.
  19. *Морозов В.* Европа: ориентация во времени и пространстве // Россия в глобальной политике. — 2008. — №3.
  20. *Борко Ю.* Свет и тени европейской интеграции // Россия в глобальной политике. — 2007. — №1.
  21. *Морозов В.* Европа: ориентация во времени и пространстве // Россия в глобальной политике. — 2008. — №3.
  22. *Иванов И.* Объединение или разъединение? Появятся ли новые барьеры в объединенной Европе // Известия. — 2003. — 11 января.
  23. *Буторина О.* Интеграция в стиле фанк // Россия в глобальной политике. — 2007. — №5.
  24. *Павловский Г.* Проект Европы без России: новая редакция // [http://www.russ.ru/stat\\_i/proekt\\_evropy\\_bez\\_rossii\\_novaya\\_redakciya](http://www.russ.ru/stat_i/proekt_evropy_bez_rossii_novaya_redakciya).
  25. *Тренин Д.* Интеграция и идентичность: Россия как «новый Запад». — М.: Европа, 2006. — С. 41.
  26. *Борко Ю.* Свет и тени европейской интеграции // Россия в глобальной политике. — 2007. — №1.

27. COM (2000) 154 final.
28. Борко Ю. Свет и тени европейской интеграции // Россия в глобальной политике. — 2007. — №1.
29. Там же.
30. Там же.
31. Там же.
32. Фишер С. Евросоюз и Россия: как спасти партнерство // Россия в глобальной политике. — 2008. — №3.
33. Gowan D. What the EU can do for Russia. London: CER, 1999.
34. Фактически — принятыми на саммите в Амстердаме поправками в Маастрихтский договор 1991 года.
35. См. информацию на официальном сайте делегации Еврокомиссии в Москве.
36. Романова Т. Россия и ЕС: диалог на разных языках // Россия в глобальной политике. — 2006. — №6.
37. Президент РФ В.В. Путин. Выступление на встрече с представителями деловых кругов России и Германии. 9 октября 2003 года // [http://www.kremlin.ru/appears/2003/10/09/1325\\_type63376type63377\\_53768.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2003/10/09/1325_type63376type63377_53768.shtml).
38. См.: Bordachev T. Russia's European Problem: Eastward Enlargement of the EU and Moscow's Policy, 1993–2003 / Antonenko O. (ed.) Russia and the European Union: Prospect for a new relationship. London: Routledge, 2005; Bordachev T. Russia and EU Enlargement: Starting the Endgame / The Strategic Implications of European Union Enlargement. E. Brimmer and St. Froelich (eds). Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University, 2005.
39. Тренин Д. Интеграция и идентичность: Россия как «новый Запад». — М.: Европа, 2006. — С. 41.
40. Третьяков В. Заметки о Евросоюзах // Московские новости. — 2007. — №3.
41. Сайт ЕС, февраль 2004 года.
42. Ратификация Киотского протокола, вопросы ядерной безопасности и безопасности на море, соглашения о реадмиссии между Россией и странами ЕС, условия доставки гуманитарной помощи, соглашения о границах с Латвией и Эстонией, продление соглашения 1994 года и распространение его на вступающие в ЕС страны, оплата транссибирских перелетов европейских авиакомпаний, сотрудничество в космосе, реформа российской энергетики и протекционистские меры российского правительства.

43. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia. COM (2004) 106. 09/02/2004. P. 5, «Policy coherence».
44. Борко Ю. Свет и тени европейской интеграции // Россия в глобальной политике. — 2007. — №1.
45. Независимая газета. — 2008. — 15 февраля.
46. Гомар Т. Европа, Россия, США: новые величины старого уравнения // Россия в глобальной политике. — 2008. — №1.
47. Борко Ю. Свет и тени европейской интеграции // Россия в глобальной политике. — 2007. — №1.
48. Cooper R. The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century. London: Atlantic Books, 2005.
49. Караганов С. Вперед в Азию? // Российская газета. — 2008. — 22 июля.



ЧАСТЬ ВТОРАЯ

**ТРИ ВЫЗОВА  
И ТРИ КОНТЕКСТА**



# Глава первая

## МЕЖДУНАРОДНАЯ АНАРХИЯ КАК РЕАЛЬНАЯ МНОГОПОЛЯРНОСТЬ, ИЛИ КОНТЕКСТ ПЕРВЫЙ — МЕЖДУНАРОДНЫЙ

### Глобальная анархия

**Ц**ель этого раздела — проанализировать основные вызовы международного, регионального и национально-государственного характера, на которые в начале XXI века должны отвечать Россия и Европа. Как мы сможем убедиться, поиск решения дилемм, возникающих в связи с этими вызовами, может уже на уровне двусторонних отношений толкнуть наших «пленников» к продолжению и даже усилению «игры с нулевой суммой». Формат возможных решений зависит во многом от внутренней структуры каждого из партнеров, которая и определит его способности к выживанию.

Определяющая характеристика мира первой четверти XXI века — глобальный беспорядок или анархия, с разной степенью интенсивности сталкивающая бильярдные шары национальных интересов больших и малых держав. Формирующаяся многополярность, о наступлении которой спешат объявить уже сейчас, потребует еще достаточно долгого времени для того, чтобы приобрести более-менее зримые черты. И еще более продолжительный период потребуется для того, чтобы на основе *de facto* многополярного мира возникла *de jure* институционализованная система международной безопасности, обязательное условие которой — баланс сил и ответственности нескольких держав или союзов. Политико-правовые параметры такой ответственности пока не могут быть определены даже приблизительно.

Пока процесс формирования новой структуры международных отношений сдерживается целым рядом факторов. Во-первых, очевидна неспособность потенциальных полюсов стать такими и аккумулировать вокруг себя союзы стран-спутников, установив контроль над ними. Сохраняющаяся несоизмеримость военных и экономических возможностей несостоявшейся (как ее определил Юбер Ведрин, экс-министр иностранных дел Франции и один из важнейших членов интеллектуальной команды президента Николя Саркози) гипердержавы США и ее потенциальных конкурентов в Европе, России или Китае сдерживает возникновение действительно многополярного мира. Результатом становится глобальный беспорядок, который и будет в ближайшие годы, если не десятилетия, олицетворять *реальную многополярность*. Ситуацию, отличающуюся качественным образом от *идеальной многополярности*, которую многие хотели бы видеть. В этой связи Тьерри де Монбриаль отмечает:

«Важным для понимания международной ситуации аспектом, характеризующим состояние мира и процессов в нем, является большое количество разных интересов. Каждая страна с большими «способностями к существованию» стремится распространить свое влияние в мире точно таким же образом, как Европа делала это в Новое время и как это делали колониальные державы, включая Россию, в XIX веке» [1].

Во-вторых, возникновению структурированной многополярности будут всеми средствами препятствовать США, которые в перспективе 10–15 лет сохранят способность полностью самостоятельно принимать и реализовывать важнейшие решения в области мировой политики и экономики, препятствуя тем самым не только решению системных региональных проблем, но и формированию баланса сил в международном масштабе.

Основанные на концепции собственного доминирования, действия США не могут быть в настоящее время направлены на создание любой, кроме контролируемой самими США, формы структурной стабильности в регионе Евразии. Также не способствуют стабильности России и Европы борьба Америки за ограничение попыток Китая стать ее настоящим конкурентом в Азиатско-Тихоокеанском регионе и усилия по нейтрали-



зации любого потенциального лидера исламского мира в регионе так называемого большого Ближнего Востока.

Не случайно, например, активное развитие сотрудничества и стратегического партнерства США с Индией, которая в силу культурных факторов никогда не будет способна стать одним из мировых полюсов. Вместе с тем на пространстве от Атлантики до Владивостока стратегия Соединенных Штатов сталкивается с вызовом все большего культурного сближения России и Европы, препятствовать переходу которого в качество политическоего союза будет все сложнее.

В-третьих, формирование устойчивой многополярной структуры международных отношений сдерживается неспособностью держав дать адекватный ответ на вызовы финансовой и информационной глобализации. Старые возможности контроля полюсов над идущими поверх границ финансовыми и информационными потоками уже не срабатывают, а новые пока не выработаны. В результате потенциальные полюсы не могут претендовать на то, чтобы полностью регулировать экономическую жизнь в своем ареале, особенно в контексте растущей конкуренции со стороны новых и растущих центров силы. Сергей Караганов пишет в этой связи:

«Благодаря успеху нового капитализма появилась конкурирующая социально-экономическая модель, сочетающая быстрый рост благосостояния большинства с приемлемым для того же большинства уровнем личных свобод. Стала слабеть всеобщая готовность следовать примеру и указаниям старого Запада. В соревновании начали побеждать “молодые” — авторитарные и полуавторитарные» [2].

Да и на собственной суверенной территории тоже. Результатом становится необходимость поиска нового формата отношений между государством и бизнесом, а скорее, даже шире — между государством, бизнесом и гражданским обществом, что предполагает не просто появление соответствующих глобальным требованиям моделей государственного вмешательства в экономику, но и готовности обществ жить по этим моделям, способности каждого из участников этой троицы выдерживать дополнительные нагрузки и выступать в качестве ответственного игрока.

## Послевоенный порядок: варианты развития

Первый важнейший вызов, на который предстоит вместе или на конкурентной основе ответить России и Европе, — постоянное снижение предсказуемости и управляемости международной системы. Практическое проявление этого процесса — деградация двух элементов мироустройства, каждый из которых исключительно дорог как России, так и Европе: международных институтов и универсальных правил, регулирующих поведение государств.

Эти институты и правила, центральное место среди которых занимает Организация Объединенных Наций и ее Устав, возникли по результатам Второй мировой войны (1939–1945) и вполне успешно действовали в рамках исключительно стабильной биполярной структуры международных отношений, основанной, как и все стабильные структуры, на балансе сил. Разрушение этой структуры в результате фактической самоликвидации одного из глобальных полюсов — СССР и возглавляемого им так называемого Восточного блока — автоматически означало необходимость пересмотра и ее институционально-правовой оболочки. Этого не произошло и сейчас, как отмечает профессор политики и международных отношений Принстонского университета Джон Айкенберри:

«Механика послевоенного мирового порядка находится в обветшалом состоянии» [3].

В качестве альтернативного решения, избавлявшего ведущие государства мира от необходимости подвергать ревизии устоявшиеся почти за 45 лет механизмы согласования интересов, могли рассматриваться два варианта. Во-первых, встраивание существовавших институтов и правил в *de facto* однополярную или имперскую модель принятия важнейших мирополитических решений. Решения по важнейшим проблемам мировой экономики и политики принимались бы при таком развитии событий одной сверхдержавой (США), поддерживались бы группой ее союзников (Организация Североатлантического договора — НАТО) и утверждались «широкой международной общественностью».

Во-вторых, демократическая трансформация ООН и других международных институтов. Речь в данном случае должна была идти о том, что из площадок для согласования интересов ведущих держав международные институты превратились бы в некое мировое правительственное учреждение, формируемое на демократических принципах и решающее глобальные проблемы. Для реализации такого подхода на практике потребовались бы серьезные реформы Совета Безопасности ООН (СБ ООН) и принятие за основу деятельности Организации Объединенных Наций некоего всеобщего компромисса, по которому сошлись бы во мнениях все страны-члены.

Основной стабильности данной системы все равно оставался бы баланс сил ключевых игроков, однако он достигался бы не через взрывоопасное военное усиление трех-четырёх альтернативных США центров, а через предоставление всем членам правящей группы стран равных прав и веса при голосовании в СБ ООН. Также потребовалось бы изменение олигархической системы принятия решений в ООН и приближение ее к нормальной модели управления, при которой высшим органом является общее собрание акционеров. Необходимость поиска новой модели управления миром подчеркивал в 1993 году один из наиболее значительных российских международных экспертов Алексей Богатуров:

«Переставший быть биполярно зарегулированным мир, мир 1990-х годов, будет, по-видимому, испытывать потребность в силовом управлении едва ли не в большей мере, чем нуждался в нем ялтинско-потсдамский миропорядок... Нынешний виток “рассеянной” дестабилизации отражает кризис миросистемного регулирования — по-видимому, самый глубокий со времен последней мировой войны. Смысл разговора о нем не в провозглашении неизбежности новой войны, а в остроте потребности соединить усилия в интересах реформы международного управления» [4].

В этой связи представляется необходимым сделать небольшое отступление и привести определение понятия «держава» применительно к современной системе международных отношений. На наш взгляд, наиболее уместной здесь выглядит характеристи-

ка, предложенная Карлом Кайзером, экс-председателем Германского совета по внешней политике, а ныне профессором Центра международной политики Уэзерхед при правительственном факультете имени Джона Кеннеди Гарвардского университета:

«Речь идет о небольшой группе государств, численность населения и потенциал ресурсов которых позволяют им оказывать влияние на глобальном уровне, а также о тех странах, которые достаточно уверенно приближаются к статусу мировых держав. Сюда относятся постоянные члены Совета Безопасности ООН (Великобритания, Китай, Россия, США, Франция), а также возможные кандидаты на членство в случае его расширения (Бразилия, Германия, Индия, ЮАР, Япония). Некоторые из указанных государств связаны союзническими обязательствами или даже (как в случае с Европейским союзом) объединены в конфедерацию, что не может не влиять на их позицию и действия на мировой арене» [5].

Ни тот ни другой вариант мироустройства не состоялся. Сейчас, по прошествии 17 лет после ухода СССР с исторической сцены, можно выделить две основные причины возникновения глобального беспорядка. Во-первых, это очевидная невозможность создания международной системы имперского типа, но основанной тем не менее на международных институтах — ООН, НАТО, Мировой банк и т. д. Располагая военным бюджетом, достигающим половины общемировых расходов на оборону, суверенное государство — США — просто не могло допустить незначительной задержки с исполнением своих решений, необходимой даже для символического обсуждения. В результате уже к началу деятельности администрации Джорджа Буша-младшего США отказались от поддержки международных институтов в пользу выстраивания так называемых коалиций желающих.

Дэниел Дрезнер, доцент кафедры международной политики Школы права и дипломатии имени Флетчера в Университете Тафтс, пишет:

«Многосторонний подход (в понимании Вашингтона) — это прежде всего средство продвижения целей США. По-

этому администрация следует советам институтов, которые считает эффективными (например, Всемирная торговая организация), и последовательно добивается выполнения важных, на ее взгляд, многосторонних норм и решений (будь то соглашения Международного валютного фонда о займах или резолюции Совета Безопасности ООН)» [6].

По мере укрепления США в своей мощи и одновременной эмансипации их союзников произошла стремительная эрозия инструментов, при помощи которых решения сверхдержавы претворялись бы в жизнь. К началу нового тысячелетия реализация проекта «новый мировой порядок» оказалась невозможной даже в пределах «большой Европы» — от Атлантики до Владивостока и от Шпицбергена до Арарата. Такие важнейшие элементы системы европейской безопасности, как Россия и Украина, остались за пределами международных институтов, которые государства Западной Европы и Северной Америки считали ключевыми, — НАТО и Европейского союза.

В результате масштаб расширения НАТО и ЕС, рассматривавшегося такими экспертами, как Чарльз Капчан, в качестве уникальной возможности стабилизировать после 1991 года новое качество международной системы, оказался недостаточным для решения столь серьезной задачи. В НАТО и Евросоюз были приняты страны, влияние которых на состояние системы международных отношений было, мягко говоря, не решающим.

В результате попытки установления мягкой формы гегемонистической стабильности в виде так называемого однополярного мира, в котором глобальную ответственность взяли бы на себя США и блок НАТО, оказались безуспешными. Имперский порядок, о становлении которого многие мечтали на протяжении 1990-х — начала 2000-х годов, оказался физически невозможным. В современном мире, насчитывающем порядка 200 социальных общностей и более 6 миллиардов жителей, даже единственная сверхдержава не в состоянии обеспечить легионы, достаточные для поддержания порядка во всех уголках империи.

## Центры силы: новые альтернативы

Следствием такой неадекватности победителей в холодной войне вызовам современности становится увеличение стремления других участников международных отношений к опоре на собственные силы, что также предполагает конфронтационный по своей природе поиск дополнительных источников усиления за счет ближних и дальних партнеров. Отсутствие способности наступать у одного немедленно влечет рост давления, силового или мирного, со стороны других. Как отмечает Тьерри де Монбриаль, потенциальный гегемон — Соединенные Штаты —

«...отчасти из-за допущенных стратегических и тактических ошибок теряет свое превосходство в мире, которое, как казалось после краха Советского Союза, он приобрел на длительную перспективу. США, как и раньше, намного опережают другие государства и еще надолго останутся главной мировой державой, однако говорить о “супердержаве” теперь вряд ли уместно. Завязнув в “войне против терроризма”, Америка в значительной степени лишилась той свободы действий, которой обладала раньше» [7].

Заметим, однако, что и потенциально равновесных США игроков за последние 17 лет в мире не появилось.

Поэтому, рассуждая о причинах дестабилизации международной системы, надо говорить также о неспособности альтернативных центров силы — Европы, Китая, России или Индии — играть роль самостоятельных полюсов, сопоставимых с Америкой по совокупности таких факторов силы, как размеры, уровень вооружений, экономический потенциал и запасы природных ресурсов. Эта неспособность была очевидна в начале 1990-х годов. Россия не могла даже предоставить убедительные доказательства своей способности выступать в качестве суверенного государства, Европа и ведущие страны ЕС оказались неспособны остановить вооруженный конфликт в Югославии, а Китай не набрал еще достаточного потенциала для более или менее серьезного разговора с США.

Не решена данная проблема и сейчас. Несмотря на то что Россия и даже Европа уже уверенно заявляют о своем жела-

нии участвовать в стабилизации глобальной среды, их практические действия не всегда соответствуют заявлениям, что, однако, не означает их готовности следовать политике США или вступать в формируемые Вашингтоном коалиции, не говоря уже о действиях новых держав, так называемых растущих центров силы. Даже если не принимать на веру все сетования по поводу деструктивной роли Китая, который не желает брать на себя ответственность за состояние мировой экономики, хотя оказывает на нее чуть ли не определяющее влияние, политика неучастия в созданных и контролируемых Западом институтах действительно является сейчас для Поднебесной наиболее адекватной.

Одновременно новые субъекты мировой экономики — Китай и Индия — стремятся к приобретению качества центров силы, основанной на синтезе экономических, политических и военных возможностей, включая получение доступа к современным военным технологиям. В качестве базы для этого используется система внутренних целей и приоритетов, которые поддерживаются широкими социальными группами и защищаются государственными институтами. Материальную основу для такого типа роста создают накопленные валютные запасы, которые используются в форме как традиционных инструментов инвестиций, так и новых, таких как суверенные фонды, а также переход новых экономик стран Азии в качество лидеров роста на основе опережающих темпов затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки и сближения показателей наукоемкости с развитыми странами.

Рост объективного влияния новых центров силы сочетается, как отмечают наблюдатели, с субъективными неспособностью и нежеланием ведущих держав так называемого старого Запада решать накопившиеся проблемы глобального характера. Все, на что оказалась способна наиболее прогрессивная часть человечества почти за полтора десятилетия, прошедших после завершения холодной войны, — это включить в Европейский союз и НАТО десяток государств, не играющих ключевой роли в мировой политике, привести обе организации к глубокому кризису идентичности и увязнуть в силовой демократизации «большого Ближнего Востока».

Как пишет в своей статье «Диалектика силы и слабости» Томас Грэм, политолог и в недавнем прошлом специальный помощник президента США:

«Мир вступил в период великих потрясений, и непонятно, как долго он продлится. Хотя биполярная система закончилась вместе с холодной войной почти два десятилетия назад, борьба вокруг формирования новой мировой системы только началась. Радужный оптимизм, свойственный Западу в постсоветский период, когда казалось, что история закончилась с победой либеральной демократии и свободных рынков, улетучился под воздействием “глобального беспорядка” на рубеже двух тысячелетий» [8].

Неспособность править одних и нежелание других взять на себя часть бремени власти ведет к общему нарастанию анархии — явлению в истории отнюдь не новому. Однако в отличие от предшествующих периодов сейчас к происходящему на глазах исчезновению четких правил добавилось объективное углубление всеобщей экономической взаимозависимости. Она ведет к усилению значения таких факторов мощи отдельного государства, которые ранее просто не принимались в расчет и уж точно не могли рассматриваться как аргумент в пользу приобретения той или иной страной качества субъекта международных отношений — государства, оказывающего определяющее влияние на всю систему.

Результатом становится выход на международную арену новых субъектов, объективные возможности которых по традиционной шкале мощи государства, где первое место занимает военная сила, пока не сравнимы с традиционными странами-лидерами, но без участия которых в качестве активных и ответственных игроков международной системы теряет смысл вся ее институционально-правовая оболочка.

Также среди причин провала международных институтов отмечается рост числа межгосударственных и негосударственных сетей и контактов, происходящих на неформализованном уровне. Данная логика исходит, однако, из необходимости ответить на тезис о возникшем в мире кризисе управляемости, отсутствие которой в достаточном объеме и качестве и мешает



якобы решать глобальные проблемы. По мнению таких авторов, как Анн-Мари Слаутер,

«Снижения управляемости миром не происходит именно потому, что формальные институты просто замещаются неформальными межгосударственными или негосударственными сетями» [9].

Стоит вместе с тем обратить внимание на то, что дискуссия об управляемости как таковой — весьма обширная область дебатов о международных отношениях современности.

С практической же точки зрения значение имеет не то, приходят ли неформальные сети на смену формальным, а решаются ли в рамках такой смены поколений проблемы. И здесь мы достаточно быстро приходим к выводу, что отличие государственных интересов стран достаточно эффективно блокирует прогресс даже по тем направлениям, где бюрократы среднего звена успешно между собой договариваются. Примером является неспособность России и стран Европейского союза выработать в ООН или Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) общее видение как актуальных проблем европейской безопасности, так и модальности работы самих этих межправительственных организаций. Аналогичным образом и конструктивное в целом взаимодействие, осуществляемое между представителями Министерства экономического развития и торговли РФ и их коллегами из профильного директората Еврокомиссии, не приводит к продвижению России в ВТО. Препятствие — несогласованность интересов на высшем государственном уровне.

## Международные структуры

**Организация Объединенных Наций.** В первую очередь деградация институтов и правил коснулась главного носителя международной легитимности — Организации Объединенных Наций. Созданная в обстановке, когда государства-победители обладали возможностями для того, чтобы заставить всех других подчиняться решениям своего «олигархата», и нацеленная на согласо-

вание национальных интересов в относительно простых и понятных условиях, ООН не может быть адаптирована к требованиям ни имперского, ни многополярного (хаотичного) мира.

Провал плана по реформированию ООН на основе джентльменского соглашения между «сильными» и «слабыми», предложенного в декабре 2004 года комиссией при Генеральном секретаре, показал, что ни те ни другие не готовы продемонстрировать необходимую степень доверия. Жизнь этого института как органа глобального политического управления подходит к концу, что, впрочем, не повлияет на существование его как совокупности большого количества полезных профильных агентств.

Совет Безопасности ООН — главный международный институт принятия решений по вопросам войны и мира — приобретает все более символическое значение. Его авторитет подрывается неспособностью стран — постоянных членов выработать общее видение принципов, на основе которых принимаются решения, затрагивающие важнейший элемент мироустройства — государственный суверенитет стран — членов ООН. Вопрос о способности целого ряда государств выполнять свои суверенные функции, их отнесение к разряду так называемых слабых и деградирующих все чаще приобретает инструментальный характер.

Наглядным примером в этом отношении стал так называемый монтеррейский консенсус, который напрямую ввел принцип политической обусловленности, увязывающий предоставление отдельным странам экономической помощи с реформами по «улучшению» государственного управления в соответствии с неким усредненным образцом «хорошего управления», выработанным специалистами ООН под диктовку ведущих держав.

В целом тревожная тенденция — энергичные попытки Запада обвинить в неспособности ООН к активной роли так называемые слабые и деградирующие страны, элиты которых якобы не способны и не заинтересованы в повышении качества государственного управления на национальном и международном уровне. Споры нет, на определенном этапе слабость государства в Афганистане привела к превращению этой страны в большой тренировочный лагерь для террористов, первой мишенью которых стали в 2001 году США. Однако другие удары международной террористической сети «Аль-Каида» — по Мадриду и Лондону —

были нанесены уже после разгрома режима талибов США и союзниками. Террористы, как оказалось, в течение нескольких лет проживали на территории стран — объектов атаки.

Вместе с тем такой подход, ставший популярным в первой половине 2000-х годов среди обозревателей в России и странах Запада, игнорирует по меньшей мере два факта. Во-первых, так называемые слабые и деградирующие страны по определению не могут оказывать решающего воздействия на стабильность структуры международных отношений, поскольку в силу своих размеров и потенциала не принимают участия в ее формировании. Все страны-неудачники, которые перечислены в списках ЦРУ или правительства Великобритании [10], не играют в вопросах войны и мира в международном масштабе никакой роли. Их влияние на ключевые процессы в глобальной экономике равно нулю.

Во-вторых, не до конца состоятельные в деле исполнения своих суверенных обязанностей страны всегда, на протяжении всей истории ООН, составляли от четверти до половины ее членов. Тем не менее в предшествующий период те государства, которые исполняли функцию глобальных полюсов — СССР и США, — могли относительно успешно контролировать происходящие в третьем мире процессы и делали это на основе двустороннего соглашения между собой, которое и обеспечивало стабильность структуры международных отношений. В отдельных случаях функция организатора стран третьего мира и выразителя их интересов возлагалась на независимого от СССР и США посредника, в роли которого выступали страны движения неприсоединения. Другое дело, что сейчас так называемые состоявшиеся державы, являющиеся ответственными элементами структуры международных отношений, не готовы соответствовать своему потенциалу и возможностям в полной мере.

Генеральные секретари ООН уже достаточно заметно напоминают римских пап периода Авиньонского пленения — их решения, часто затрагивающие основы международного права, принимаются под прямым воздействием США или их союзников в каждой конкретной ситуации. Наиболее ярким примером этой деградации стало решение Генерального секретаря ООН в июле 2008 года о передаче Европейскому союзу функций по управлению миротворческой миссией в Косово, ставшее прямым нарушением резолюции №1244 Совбеза.

Миротворческая деятельность ООН, рассматривавшаяся в первой половине 1990-х годов как основной инструмент поддержания мира и безопасности на планете, находится на стадии затухания. Практика операций ООН по принуждению к миру не получила развития в силу неспособности стран — постоянных членов СБ ООН принять коллективное решение по целому ряду эпизодов. Финалом эпопеи с приданием ООН функции глобального полицейского стала операция НАТО против Югославии весной 1999 года. В настоящее время Генеральная Ассамблея ООН остается уникальной международной площадкой для диалога. Вместе с тем реальный смысл ее деятельности — мониторинг мнения всех стран мира по тем или иным вопросам с целью определения расстановки сил между принимающими решения полюсами — уже давно утерян, а новый смысл пока не обретен. Карл Кайзер пишет:

«На реализацию (этих инициатив) уйдет немало времени и сил, но даже если их примут, прогресс не будет достигнут до тех пор, пока страны — члены ООН не выразят готовность к сотрудничеству и не предоставят часть полномочий органу международного сообщества. Решающую роль в этом будет играть поведение крупных держав» [11].

**«Большая восьмерка».** В связи с неучастием в работе новых центров силы постепенно снижается значение таких неформальных международных институтов, как «Большая восьмерка». В целом, особенно после вступления в нее России, повестка дня «восьмерки» является достаточно восприимчивой к требованиям и вызовам международной среды — мировые финансы, ситуация на глобальном рынке продовольствия и пр.

Вместе с тем позиция «восьмерки» в отношении таких игроков, как Индия и Китай, пока состоит преимущественно в попытках подключить их к реализации решений в рамках повестки, подготовленной правительствами восьми и, в отдельных случаях, даже семи ведущих государств. Также не способствует повышению эффективности работы «восьмерки» участие в ее встречах таких международных чиновников, как председатель Европейской комиссии, который по сути является наемным ра-

ботником для четырех стран — членов G8: Великобритании, Германии, Италии и Франции.

Присутствие на саммитах лидеров «проблемных» стран Африки объясняется обсуждением там связанных с ними проблем, а появление представителей Китая, Индии или Бразилии — необходимость их «втягивания» в данный формат. Однако, учитывая отсутствие у ЕС компетенций в вопросах международной безопасности, участие Брюсселя можно объяснить только высокими лоббистскими способностями упомянутой четверки. Кроме того, способности «восьмерки» не просто провозглашать необходимость решения той или иной проблемы, а доводить дело до практических мер ограничиваются отсутствием у этого института постоянного аппарата.

Призывы исключить из работы «восьмерки» Россию, раздававшиеся до и после трагических событий вокруг Южной Осетии и Абхазии в августе 2008 года, выглядели в этой связи особенно странно. Связано это с тем, что именно участие России дает данному институту хотя бы незначительный, но представительный характер и позволяет принимать универсальные инициативы. Без России «восьмерка» вернется к состоянию закрытого клуба стран Запада с соответствующим авторитетом и перспективами для всех других стран мира.

**Всемирная торговая организация**, пожалуй, еще в большей мере, чем ООН, становится жертвой распада мира, который мыслился 15–20 лет назад единым, на региональные группировки или союзы. Несмотря на то что ВТО остается, как отмечают авторитетные наблюдатели, наиболее сильным из институтов глобального уровня, именно эта ее функция все чаще ставится под сомнение, в первую очередь за счет стремительного распространения практики двусторонних или региональных торговых режимов. В этой связи отмечается, что время существования глобальных режимов и вовсе прошло. В последнее время к такой стратегии активно перешел и Европейский союз, бывший ранее одним из наиболее надежных проводников использования механизмов ВТО. ЕС в свете стагнации переговоров по так называемому Доха-раунду уже официально взял курс на подготовку соглашений о создании зон свободной торговли не только с государствами-соседями, но и с такими удаленными партнерами, как Южная Корея. Сама же ВТО рассматрива-

ется чиновниками ЕС как не более чем одна из многих возможностей для усиления позиций Европы на мировом рынке.

**Мировой банк**, как и другой «бреттон-вудский» международный институт — **Международный валютный фонд**, также стоит перед сложнейшими вызовами. Оба они играют сейчас важнейшую роль в реализации наиболее, пожалуй, последовательной программы по приведению стран — потенциальных очагов напряженности в более-менее стабильное состояние. И оба столкнулись с противоречием между легитимностью и эффективностью, настолько серьезным, что, как отмечает Нгере Вудс из университетского колледжа Оксфорда, главной жертвой борьбы за легитимность и Мирового банка, и МВФ может стать их собственное правовое устройство, главный принцип которого — система распределения голосов — уже не отражает международную политическую и экономическую реальность.

Развивающиеся и растущие страны, на которые в первую очередь направлена деятельность МБ и МВФ, не могут оказывать на принимаемые решения практически никакого влияния. Наглядная иллюстрация такой ситуации — сравнение квот голосов в принятии решений у Бразилии (1,47%) и, например, Бельгии (2,1%). Вместе с тем никаких признаков того, что благополучные в плане участия в принятии решений страны готовы сократить свою долю в пользу новых государств, не наблюдается.

В кристаллизованном виде необходимость ревизии правил деятельности этих многосторонних институтов нашла свое отражение в статье министра иностранных дел России Сергея Лаврова:

«Глобальная финансово-экономическая архитектура создавалась во многом Западом под себя. И сейчас, когда налицо сдвиг финансово-экономической силы и влияния в сторону новых быстрорастущих экономик, таких как Китай, Индия, Россия, Бразилия, становится очевидной неадекватность прежней системы новым реалиям. По сути, требуется такой финансово-экономический базис, который соответствовал бы полицентричности современного мира. Иначе управляемость мирового развития не восстановить» [12].

Пока изменения здесь не особенно заметны. Результатом становится тенденция игнорирования новыми центрами силы тех требований, которые эти институты вырабатывают, что вступает в противоречие со стремлением США возложить на них часть не просто материальной, но и политической ответственности за решения МБ и МВФ. Как с тревогой отмечает Фред Бергстен:

«КНР, наверное, уже стала крупнейшим единоличным донором... Тем самым она бросает вызов общепринятым нормам, поскольку игнорирует все виды обусловленностей, сложившиеся в сообществе доноров за последние четверть века. Пекин отвергает не только принятые социальные стандарты (в области прав человека, условий труда и защиты окружающей среды), но и фундаментальные экономические нормы (такие, к примеру, как борьба с бедностью и надлежащее управление), соблюдения которых все многосторонние организации требуют как нечто само собой разумеющееся» [13].

Отмечается, что попытка достичь качества и прозрачности управления, аналогичных тем, которые ими предлагаются странам-заемщикам, потребует от МБ и МВФ полного пересмотра принципов своей деятельности. Окончательный приговор МБ и МВФ выносит Джон Айкенберри, отмечая, что

«Лидирующие послевоенные институты — МВФ, Мировой банк и НАТО — весьма удачно обслуживают интересы США и других крупнейших держав» [14].

Думается, что еще раньше к этому выводу пришли государства, не входящие в круг избранных.

Спору нет, международное сообщество — весьма условная совокупность стран Запада, возглавляемая Соединенными Штатами, — оказывает пока еще наиболее сильное влияние на ход и содержание международных процессов и обладает достаточными возможностями для того, чтобы направлять деятельность международных институтов по выгодному для себя руслу. Вместе с тем этих возможностей оказывается недостаточно для

полного контроля над исполнением условно коллективных решений всеми участниками международной системы.

**Организация Североатлантического договора.** Если опускаться до уровня региональных организаций, пусть и претендующих на глобальные функции, то деградация институтов затронула и такой столп западного миропорядка, как НАТО. Формально альянс не только успешно функционирует, но и расширяется, укрепляя свое присутствие в сфере влияния прежнего противника. Однако на деле наблюдается глубокий концептуальный кризис, особенно наглядно проявившийся в сентябре 2001-го. Тогда Соединенные Штаты отклонили предложение европейских союзников и предпочли решать вопросы собственной безопасности вне опоры на альянс. Более того, США было официально заявлено, что их подразделения в составе сил НАТО включены в программу передислокации войск США за рубежом. В результате, по мнению Карла Кайзера,

«Для НАТО как основной трансатлантической организации теперь встает вопрос о ее существовании» [15].

Дальнейшие попытки реанимировать боевой дух НАТО и даже придать ему глобальный характер наталкиваются на нежелание стран Западной Европы участвовать в боевых действиях вне традиционной зоны ответственности (а в ней военных угроз не предвидится). Уже к концу 2007 года официальные лица США и НАТО бьют тревогу относительно того, что альянс может потерпеть неудачу в единственном вооруженном конфликте, в котором участвует, — в Афганистане. В перспективе нельзя исключать того, что альянс будет подвергаться внутренней эрозии за счет распространения на его отдельные страны-члены практики двусторонних соглашений о военном сотрудничестве и взаимопомощи с США.

Важным негативным следствием игры государств по принципу «каждый за себя» становится такая опасная тенденция, как неконтролируемая гонка вооружений. Видный российский специалист в данной области Сергей Кортуннов отмечает, что сегодня она «вышла на новый качественный уровень, а ее масштабы в ряде регионов превышают даже пиковые показатели времен холодной войны». Более того, все это происходит на фо-



не деградации глобальных и региональных режимов контроля над вооружениями. Происходит милитаризация мира, особенно его конфликтных зон. Отсутствие международных процедур контроля за торговлей обычными вооружениями приводит к их стремительному распространению, в том числе и среди криминальных сообществ. Растет угроза появления так называемых дестабилизирующих вооружений, ядерных зарядов малой мощности, стратегических ракет с неядерными боеголовками [16].

Согласно приводимым в исследовании Совета по внешней и оборонной политике (СВОП) оценкам Стокгольмского международного института исследований мира (СИПРИ),

«В 2005 году общие затраты на оборону достигли 1,12 трлн. долларов [17]. Совокупные военные расходы растут непрерывно, быстрее, чем во время холодной войны (соответственно на 6% и на 2,5–3% в год). Наибольший рост военных расходов наблюдается на Ближнем Востоке, а также в некоторых странах СНГ (Грузия, Азербайджан, Белоруссия)» [18].

Ослабление международных институтов, приобретшее за последние семь-восемь лет всеобщий характер, сказывается и на соблюдении странами норм и правил, а также неинституционализированных режимов. Такие из них, как Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), ставятся под сомнение как странами, желающими приобрести данный вид вооружений, так, по мнению Джона Айкенберри, и условным гарантом его соблюдения — США, которые официально заявили о возможности использования ядерного оружия против неядерных государств.

Такой точки зрения придерживаются и российские специалисты, считающие, что одна из основных причин кризиса режима нераспространения заключается в фактическом нарушении официальными членами «ядерного клуба» (США, СССР, затем Россия, Великобритания, Франция, Китай) статьи VI ДНЯО, в соответствии с которой ядерные государства обязаны

«...вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем буду-

щем и ядерному разоружению, а также о договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем».

Стоит ли говорить о том, что такие действия сильнейших провоцируют младших участников международной системы на самостоятельное поведение, ограничить которое может в современных условиях только силовой, пусть даже и в завуалированной форме, нажим со стороны ведущих держав. Для осуществления такого нажима, учитывая низкую способность стран — членов Совбеза ООН договориться между собой, в свою очередь требуется нарушение формальных правил и процедур, а стало быть, и игнорирование институтов, эти правила олицетворяющих.

## Все против всех

Многополярный мир воспринимается рядом участников международных отношений как благо, поскольку многие беды последних лет связываются с попытками установить доминирование одной державы. Но мало учитывается тот факт, что многополярность, формирующаяся в условиях распада институтов, отнюдь не означает возвращения к стабильным многосторонним формам. Скорее есть основания ожидать дальнейшего ужесточения противодействия всех всем с возникновением ситуативных краткосрочных альянсов для решения конкретных проблем.

В какой-то момент принцип свободы рук взяла на вооружение и российская дипломатия. Москва уже достаточно давно разочарована в возможностях продвижения национальных интересов, опираясь на международные правила — универсальные или действующие в рамках конкретных организаций. По мнению России, которое де-факто оформилось в 2007-м, существующие правила необходимо либо пересматривать с учетом новой расстановки сил, либо не настаивать на их обязательности.

В ряду действий, отражающих такой подход, — уже упоминавшийся мораторий на Договор об обычных вооруженных силах в Европе, жесткая позиция по статусу Косово, которая привела к выводу процесса определения статуса за рамки Совбеза

ООН, выдвижение альтернативного кандидата на пост директора-распорядителя МВФ с требованием реформы этой организации, падение заинтересованности в новом соглашении с ЕС, замедление переговоров о присоединении к ВТО, фактическое отрицание полномочий ОБСЕ. В целом может сложиться впечатление, что многосторонние институты рассматриваются ведущими державами как неэффективные, и поскольку остальные ведущие державы не проявляют готовности к консультациям по приданию им новых функций, Москва тоже не намерена связывать себя лишними обязательствами.

Дух конкуренции и самостоятельного усиления оказывает неоднозначное влияние не только на старые, но и на пока формирующиеся институты. Так, несмотря на важность Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) для диверсификации внешней политики России, развитие ШОС воспринимается скорее как форма завуалированной конкуренции Москвы и Пекина за влияние в Центральной Азии, чем постоянный форум для совместного решения проблем региона.

В качестве альтернативной универсальной или региональным институтам модели, к которой начинает прибегать и Россия, рассматриваются наиболее результативные в последние годы *ad hoc* коалиции — специально созданные отдельными государствами форматы для решения конкретных проблем: «шестерка» по северокорейскому урегулированию или «пятерка» по иранской ядерной программе. Как пишет Карл Кайзер:

«По сути дела, речь идет о том, как будут решаться в будущем главные проблемы мировой политики — в многостороннем режиме и с привлечением ООН, то есть в рамках сложного, длительного, а иногда даже и безуспешного процесса, или же надо последовать совету тех, кто рекомендует поручить “доброжелательному гегемону” решать проблемы с помощью американской мощи и временных, меняющихся коалиций с готовыми к сотрудничеству партнерами» [19].

Напротив, меры, направленные на то, чтобы задействовать существующие институты, не приводили к заметному прогрессу. Например, конференция ОБСЕ, созванная по требованию

России весной 2007 года, чтобы обсудить перспективы ДОВСЕ, закончилась ничем. Безрезультатными остаются и попытки перевести тему противоракетной обороны в общеевропейский формат и привлечь к ее обсуждению партнеров США и России из НАТО и Европейского союза. Большинство стран — участниц этих организаций заинтересованы в том, чтобы вопрос решался на двустороннем уровне между Москвой и Вашингтоном, и не хотят брать на себя даже часть ответственности.

Качественный переход от попыток вписать Россию в некую структуру международных отношений, формирующуюся вне зависимости от нее, к игре по новым правилам — активному и жесткому продвижению собственных фундаментальных интересов — произошел в последний год первого президентского срока Владимира Путина. К концу 2000 — началу 2003 года стало понятно, что Вашингтон и ведущие западноевропейские столицы склонны во внешней политике прежде всего опираться на собственные силы.

Приверженность ведущих держав Европы — Франции и Германии исключительно собственному видению правильного миропорядка столкнулась с еще более твердой суверенной убежденностью США в своей правоте. Результатом стал пресловутый «трансатлантический раскол» Совета Безопасности ООН по поводу необходимости военной операции против Ирака. Несколько позже доминирование национальных приоритетов над коллективными проявилось в конституционном кризисе интеграционного процесса, разгоревшемся в Европейском союзе в 2005–2006-м.

В 2002–2003 годах Россия, втянувшись в дискуссию, затеянную Францией в связи с Ираком, явно рассчитывала укрепить свои позиции, прежде всего в Европе. Правда, в тот момент стремление Москвы к усилению еще могло сочетаться с готовностью принять ограничители многостороннего подхода. Однако уже в скором времени надежды на возникновение нового устойчивого европейского формата (Париж — Берлин — Москва), способного расширить границы европейской интеграции и придать этому процессу качественно иное измерение, рассеялись. Быстро стало понятно, что каждая из сторон треугольника преследует собственные цели и не заинтересована в выработке совместной повестки дня. К игре по принципу «каждый за себя» вскоре окончательно перешла и Россия.

Столкнувшись с неодолимой, как отмечает крупнейший представитель школы неореализма Джон Маршаймер, силой национализма в Ираке и Афганистане, Соединенные Штаты не только стали объектом резкой критики, но и ощутили все более заметное сокращение собственных материальных ресурсов. В результате реализации принципиально ошибочного подхода так называемой неоконсервативной группировки американского истеблишмента политика, изначально нацеленная на закрепление неоспоримого лидерства Америки, привела всех окружающих к однозначным выводам. Становилось все более очевидным, что ни одно отдельно взятое государство либо возглавляемый им альянс не может претендовать на абсолютное доминирование и эффективное управление международной системой.

Этот вывод неизбежно стимулирует других ее участников (вне зависимости от внутренней структуры и политической ориентации) следовать политике «разбрасывания камней» — наращивать свою относительную силу, измеряемую в сравнении с другими государствами, используя при этом все доступные инструменты и ресурсы и не оглядываясь особенно на «универсальные» ценности и международные правила и нормы. Вполне в духе максимы, высказанной экс-министром иностранных дел Франции Юбером Ведрином:

«Каждое государство защищает собственные интересы. И если в какой-то момент окажется более выгодно общаться на двусторонней основе, то такой путь и будет избран. А если необходимо согласие между тремя странами, то они и попытаются договориться между собой. Ну а когда требуется международное одобрение того или иного шага, то дискуссии будут проходить в Организации Объединенных Наций. С другой стороны, коалиции постоянно изменяются, поскольку нет силы, которая бы в одиночку организовывала весь мир» [20].

Возрастание общей анархии неизбежно провоцирует более агрессивное и конкурентное поведение государств. Возникает ситуация, в которой государства, не обладающие оптимальным сочетанием силовых и экономических возможностей для про-

ведения односторонней политики, чувствуют себя недостаточно комфортно.

К России и Европе, европейским странам это относится в полной мере. Будучи ввиду отсутствия военной силы и внутреннего единства либо по причине ограниченности демографических и экономических показателей слабейшими из потенциальных полюсов, Россия и Европа в наибольшей степени нуждаются в применении многостороннего подхода, соблюдении другими участниками правил и реальной действенности таких структур, как ООН. Реальная многополярность лишает их всех перечисленных инструментов защиты своих интересов. Не случайно Дэниел Дрезнер пишет, что

«Европейские державы, которые во многих основных послевоенных институтах находились в привилегированном положении, рискуют потерять больше других в ходе передела сфер влияния в пользу стран Тихоокеанского региона. А фактически обладая правом вето во многих организациях, они способны пойти наперекор переменам, осуществляемым США. Европейцы утверждают, что они все еще играют важную роль благодаря Евросоюзу, который позволяет им распоряжаться голосами 27 членов, составляющих единый блок во многих международных институтах. Но если Европейский союз движется в сторону создания Общей внешней политики и политики безопасности, то уместно задать вопрос, почему Брюссель располагает 27 голосами, тогда как 50 штатов, образующих Соединенные Штаты, имеют право только на один голос» [21].

И Россия, и Европа страстно хотят многополярности. Но многополярности, удобной для себя. Их совершенно не устраивает мир, расколотый по линии нового идеологического противостояния, на опасность которого справедливо указывает в своих последних работах Сергей Караганов. Такой мир, структурированный по принципу противостояния США и их союзников, с одной стороны, и неких авторитарных держав под предводительством Китая (или Ирана) — с другой, видится многим сейчас как вполне вероятная перспектива.

Более того, как перспектива крайне желательная и рассматриваемая в качестве переходной стадии на пути к решительной победе «сил добра». Эта победа, на взгляд целого ряда наблюдателей, может привести США к повторному переживанию так называемого момента однополярности, однажды уже испытанного Вашингтоном после сказочного исчезновения СССР с карты мира. Согласно такой логике, новая попытка выстроить однополярный мир возможна только через воспроизведение биполярного эпизода. Неясно, однако, насколько назад необходимо отмотать пленку истории международной системы, ведь и биполярность возникла на основе многополярной системы, возникшей накануне «второй тридцатилетней войны» 1914–1945 годов и сопровождавшей ее ход.

## Конструктивная многополярность

Нельзя забывать и про то, что возникновение реальной, пусть и непродолжительной биполярности требует существования реальной альтернативы, которая могла бы претендовать на универсальность и отвергала бы такие базовые понятия традиционной западной системы ценностей, как государственный суверенитет и частная собственность. В теории международных отношений историческая ценность марксизма состояла в первую очередь в том, что он ввел в оборот новых главных действующих лиц — пролетариат и буржуазию — и стал тем самым первой *теорией, не объясняющей* состояние дел в мире на основе признанных аксиом о центральном месте суверенного государства, а *теорией, меняющей реальность*, поставившей в центр социально-экономические отношения.

Пока, несмотря на наличие целого ряда серьезных предпосылок, формирования системы жесткого противостояния не происходит. И связано это с тем, что ни один из кандидатов на роль «империи зла» не собирается предложить человечеству альтернативную идеологическую модель общественного устройства в масштабах страны и человечества в целом. Никто из самовыдвигающихся или назначенных претендентов не отрицает такого понятия, как суверенитет.

Более того, в случае России именно борьба за свои суверенные права, т. е. включение на равных в состав тех, кто наиболее эффективно эти права защищает, является главной внешнеполитической задачей. А стало быть, и диалог между США, с одной стороны, и Китаем, Россией, Ираном или Северной Кореей — с другой, ведется на одном языке. Как и Соединенные Штаты, все эти страны, за исключением маргинального последнего случая, включены в глобальный рынок и суверенны.

Другое дело, что идея ограниченности, хотя пока и не отрицания, государственного суверенитета уже давно вызрела внутри общества и политической среды самих стран Запада. В настоящее время концепции о превосходстве прав личности над правами государства и производная от них доктрина о праве международного сообщества на вмешательство во внутренние дела отдельных стран полностью вписаны в контролируемые Западом институционально-правовые рамки.

Даже в случае Европейского союза, страны — члены которого постоянно заявляют о своем отказе от значительной части суверенных прав в пользу сообщества, ключевые вопросы прав человека — социальная защита и семейное право — регулируются исключительно на национальном суверенном уровне. Но нельзя исключать и того, что при определенном развитии событий отдельная страна или регион окажутся полностью под воздействием доктрины ограниченного суверенитета.

Конфронтационный биполярный мир, таким образом, невозможен. Его многополярная версия, похожая в своем идеальном изображении на стрельбу по нескольким мишеням, также маловероятна. Во-первых, ни один из альтернативных США полюсов не способен собрать вокруг себя сопоставимое количество союзников. Наиболее крупные из потенциальных противников Запада державы — Россия и Китай — не обладают для этого достаточной привлекательностью или способностью заставить от 20 до 50 менее значительных государств выступать в качестве своих сателлитов.

Поэтому борьба США против назначенных на роль мишени государств вряд ли отличалась бы от похода против режима Саддама Хусейна с аналогичными последствиями в плане формирования Вашингтоном широкой международной коалиции и отношений с ключевыми союзниками в Европе. Более того, в



случае с такими государствами, как Китай, Соединенные Штаты сами не готовы сделать не только свою, но и китайскую часть работы по раскачиванию маховика конфронтации.

Конструктивная многополярность как альтернатива скоротечной конфронтации, за которой последует новый однополярный момент, представляется многим в России и Европе в качестве наиболее подходящей для их процветания структуры международных отношений. При такой ситуации взрывоопасный потенциал, связанный с наличием в мире нескольких равноценных между собой центров силы, сможет амортизироваться их включенностью в общий режим и приверженностью единым правилам поведения. Наиболее четко такое видение многополярности было заявлено в уже многократно цитированной Европейской стратегии безопасности от 2003 года:

«В мире глобальных угроз, глобальных рынков и глобальных медиа наши безопасность и процветание в нарастающей степени зависят от эффективной многосторонней системы. Нашей (Европейского союза. — Т. Б.) целью является развитие сильного международного сообщества, функционирующих международных институтов и основанного на праве международного порядка» [22].

Такая структура, близкая к идеальной кантовской модели общественного устройства, оставляет, однако, открытым целый ряд вопросов. Во-первых, способность подписаться под общим режимом и правилами требует достижения действительной равновесности более чем двух участников. В ближайшей перспективе, даже если США добровольно, действуя во благо мира, пойдут на невиданное сокращение своей совокупной мощи, ни один из других кандидатов не сможет с ними сравниться. Самостоятельное достижение Европой, Россией или Китаем равновеликости с США потребует от них усилий, например наращивания своих вооружений, которые будут восприняты в США как однозначно агрессивные приготовления. Не говоря уже о том, что наращивание сил на одном из фронтов соревнования приведет во всех трех случаях к провалу на других направлениях развития.

Во-вторых, ни у кого нет пока даже приблизительного представления о том, какие институты и какие правила будут обес-

печивать функционирование такого режима. Теоретически речь здесь идет о существующих международных и региональных организациях — ООН, «Большой восьмерке», ОБСЕ, НАТО, Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и т. д., — а также обеспечивающих их деятельность международно-правовых нормах, нарушение которых стало, как показано выше, признаком царящего ныне беспорядка.

Нельзя, однако, упускать из виду то, что нежелание целого ряда субъектов международных отношений соблюдать правила и предписания формальных и неформальных институтов, а также активно участвовать в их деятельности и стало в первую очередь причиной хаотизации глобальной политической и экономической среды. Таким образом, устойчивая многополярная структура потребует создания абсолютно новых институтов и правил взамен ООН и ее Устава, а также всех других режимов, сконструированных в рамках биполярного противостояния и приспособленных Западом под себя после ухода СССР в мир иной. Исторический опыт показывает, что работа по институциональному переустройству мира ведется успешно только в условиях мировой войны. При всех иных обстоятельствах ни одно суверенное государство не возьмет на себя риск априорного отказа от уже занимаемых позиций в мировой иерархии и втягивания в длительный переговорный процесс с неясным исходом.

И, наконец, в случае даже относительной равновеликости участников такого режима становится совершенно непонятным механизм принуждения каждого из них к исполнению требований и правил поведения, которые делают режим реально функционирующим. Отсутствие такого механизма приведет к тому, что конструктивная многополярность будет немногим отличаться от существующего сейчас глобального беспорядка, разве что большей вероятностью столкновения между равновеликими полюсами.

Несколько особняком в ряду вопросов, ответ на которые определит структуру международных отношений в будущем, стоит проблема сохранения их иерархического, ориентированного на государство устройства в целом. Многие авторы вполне резонно обращают внимание на то, что рост количества и влияния негосударственных игроков и интенсивность сетевого взаимодейст-

вия могут привести к размыванию центральной роли государства как структурного элемента и соответственно к исчезновению ориентированного на них полюсного дискурса.

Думается, однако, что перспективы здесь зависят не столько от событий, являющихся следствием текущего глобального беспорядка, сколько от результатов перестройки отношений государство — бизнес — гражданское общество. Во всяком случае, основное сражение здесь ведется суверенным государством на внутреннем фронте, т. е. там, где гоббсовское государство-Левиафан доказывает индивидууму свое монопольное право на насилие [23].

В международном же плане количество и степень влиятельности негосударственных игроков настолько ничтожны, что государство-Левиафан даже в самом потрепанном виде способно выступать в качестве единственного полноправного субъекта. Тем более что другие государства-Левиафаны жизненно заинтересованы в выживании даже самого ничтожного из собратьев. Убедительным примером этого стала единодушная реакция мирового сообщества на установление со стороны негосударственного игрока — международной террористической сети «Аль-Каида» — фактического контроля над афганским государством.

Какая бы структура международных отношений ни сформировалась, Россия и Европа в любом случае должны будут занять свое место в международной иерархии. Реальная многополярность или глобальный беспорядок, составляющие сейчас содержание международных отношений, оставляют открытыми все возможности. Место в международной иерархии будущего будет, как, собственно, и всегда, зависеть от совокупной мощи субъекта, его военного, экономического, территориального, ресурсного и демографического потенциала.

Наращивание этой совокупной мощи может осуществляться разными способами. Возможно продолжение «игры с нулевой суммой» — ориентации на собственное усиление за счет партнеров или соседей. «Речь может идти о выборочном, избирательном сотрудничестве, которое, собственно, и лежит в основе нынешних принципов международных связей» [24]. Но нельзя исключать и поворота к более конструктивному пути — объединению ресурсов с наиболее культурно близкими участниками международной системы.

## Глава вторая

# ФАКТОР США: ПРЕДЕЛЫ КОНСТРУКТИВНОГО ЛИДЕРСТВА, ИЛИ КОНТЕКСТ ВТОРОЙ — РЕГИОНАЛЬНЫЙ

Они такие же, как мы

**В**нешняя политика США после холодной войны направлена на сохранение и укрепление американского могущества в мире и недопущение появления относительно сопоставимых по силам конкурентов. Такая стратегия вполне объяснима с позиций национальных интересов Соединенных Штатов и имеет глубокие корни в истории и культуре, формирующих структуру американского общества и определяющих внешнеполитическое мышление.

Лидерство, основанное на безусловном понимании того, что именно американские ценности являются наиболее естественными для комфортного и безопасного существования индивидуума, было и остается центром внешнеполитического мышления единственной сверхдержавы. Яркое его проявление — активное вмешательство в дела всей международной системы, в условиях глобальной нестабильности оно уже само по себе ведет к поддержанию мира в разбалансированном состоянии, особенно в условиях необходимости самим США отвечать на новые вызовы извне и изнутри. Результатом этого становится переход Америки в качество великой державы в более традиционном смысле этого слова.

Действия Вашингтона в отношении новых, растущих центров силы — Китая и Индии в первую очередь — свидетельствуют об объективной оценке США новой международной реальности. В мире происходит уже, по всей вероятности, необратимый процесс смещения политического и экономического цент-

ра в Азиатско-Тихоокеанский регион. Пока тенденция усиления азиатского вектора мировой политики не подкрепляется возникновением там новых глобальных центров силы, способных уравновесить США и их союзников. Однако в перспективе по крайней мере один из таких центров может стать основой для возникновения нового типа биполярного противостояния, не основанного на существовании мощной идеологической альтернативы и, стало быть, менее устойчивого.

Второе место в списке стратегических приоритетов США занимает исламский мир. Его государства не могут даже теоретически рассматриваться в качестве полюсов силы. Однако вызов, который несет в себе *негосударственная и несuverенная* форма организации общества, продвигаемая наиболее пассионарными представителями исламских движений, может иметь гораздо более экзистенциальный характер, нежели конкуренция со стороны классических государств Азии.

На этом фоне Европа, включая Россию, не может занимать больше центрального места в глобальной стратегии США. Во-первых, с их территории не исходит угроза нападения на американскую метрополию или объекты за рубежом. Во-вторых, две основные задачи этой глобальной стратегии — предотвращение появления равного по силам соперника и универсализация американских ценностей — находят несравнимо большее приложение за пределами Евразии. Отсутствие же здесь американских жизненных интересов и, наоборот, большое количество интересов второго уровня являются ограничителями способности США играть на пространстве между Атлантикой и Владивостоком роль конструктивного лидера.

Такая стратегия вполне адекватна с точки зрения национальных интересов США. Однако в современных условиях она не только становится препятствием формированию новой конфигурации баланса сил в мире, но и выступает в качестве серьезного ограничителя для осуществления самими Соединенными Штатами функции конструктивного лидерства. При этом проявляется этот ограничитель в отношениях как с традиционными союзниками, так и с потенциальными, хотя и все более важными партнерами. Практические действия Вашингтона, направленные на предотвращение угроз со стороны несистемных участников мировой политики или потенциальных

держав — конкурентов для американского могущества, ведут к ослаблению безопасности в Евразии.

Уход из Евразии конструктивного лидера в лице США и выход Азиатско-Тихоокеанского региона на первый план в мировой политике и экономике диктуют России и Европе необходимость найти свое место в новой расстановке сил. Для того чтобы избежать собственной провинциализации, о вероятности наступления которой предупреждает в одной из последних работ французский политолог-международник Тома Гомар, ползучей маргинализации и превращения в смесь курорта, нефтяного резервуара и провинциального полигона новейших систем вооружений, России и странам Европейского союза потребуются принять сложные для себя решения. Вклад России здесь — ее физическое присутствие в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Вклад Европы — навыки и способности продвижения своих интересов на мировой арене.

Первый и важнейший вызов стабильности международной системы и одна из важнейших причин современного глобального беспорядка — постепенное сокращение способностей США осуществлять функции конструктивного лидерства. Этот процесс имеет объективный характер, и его последствия распространяются как на отношения Соединенных Штатов со старыми союзниками, так и на практику американской политики в новых, растущих регионах планеты.

Сформировавшаяся в годы холодной войны и сразу после нее стратегия Вашингтона по превращению и сохранению США в качестве единственной сверхдержавы не может быть подвергнута ревизии изнутри. Как и прежде, эта стратегия основана на доктрине морального лидерства. Вместе с тем она вступает во все большее противоречие с приобретением Америкой характера все более *de facto* «нормальной» державы, сочетающей во внешней политике протекционизм по отношению к собственной суверенной территории и экономике, с одной стороны, и экспансионизм в отношении внешних рынков — с другой.

Примерно так вели себя европейские империи прошлого. Это противоречие может стать причиной дальнейшего углубления раскола между США и остальным миром, при котором поддержание видимости дружественных отношений с отдель-

ными странами и регионами потребует все большего количества отдельных политических и военных усилий. В долгосрочной перспективе неустойчивость такого типа союза с США поставит страны-партнеры перед выбором и необходимостью решительного шага по своей эмансипации.

Концепция американской исключительности и морального превосходства лежит в основе внешней политики США практически со времени их основания. Многие наблюдатели считают, что корни этого явления лежат гораздо глубже и основаны на сочетании мессианского мировосприятия первых переселенцев и протестантской основы американского общества. Сравнительное мировоззрение жителей Северной Америки и европейцев, французский философ Андре Зигфрид пишет:

«Пуританская демократия зиждется на обязанностях в меньшей мере, чем на правах, в чем и состоит ее принципиальное отличие от индивидуалистических и негативных демократий латинского типа. Эта демократия (пуританская) является, таким образом, «элитной» демократией моральной аристократии и миссионерского духа. Каждый американец — это евангелист, который не может оставить людей в покое и постоянно чувствует обязанность проповедовать с сознанием своего морального превосходства и долга обратить других в свою веру, очистить их и приблизить к моральному уровню американской элиты» [25].

Именно «миссия США», представление о том, что благо для Америки является благом и для мира, составляет базу подсознательного, по определению Т. де Монбриаля, американского национализма, имеющего мало общего с классическим национализмом народов Старого Света. Этот национализм, что принципиально всегда отличало его от европейского или азиатского собратьев, имеет не этнический, а политико-религиозный характер. Политические свободы и невмешательство в судьбу стремящихся к собственной эмансипации народов со стороны великих держав — элементов структуры международных отношений того времени — легли в основу доктрины Монро, столь часто критикуемой в России и Европе. Не случайно, что в 1917 году президент-идеалист В. Вильсон на полном серьезе предлагал евро-

пейским странам-победителям применить принципы президента Монро в качестве доктрины для всего человечества.

Доктрина Монро, изобретателем и проводником принципов которой стала первая в мире состоявшаяся народная республика, впервые расколола международную систему. Она не создала в мире новую империю, опирающуюся на свои колониальные владения и с помощью этой совокупной силы конкурирующую с европейскими державами. Для этого у Соединенных Штатов первой четверти XIX века просто не было физических сил, что, собственно, и показал пример так называемой мексиканской авантюры Наполеона III, вмешательство которого в дела южного соседа США в 1862–1867 годах буквально растопило принципы доктрины Монро. Даже после победы Севера в Гражданской войне Вашингтон не решился вступать в открытый конфликт с европейской империей.

Историческое значение данного документа скорее в том, что он выводил некоторых из числа «слабых» из того поля, где им, по замечанию афинских послов времен Пелопонесской войны, «дозволяют сильные». В наши дни признанный патриарх американской внешнеполитической мысли и действия Генри Киссинджер подвергал сомнению само понятие «система международных отношений» и предполагал существование сразу нескольких (американской, евразийской, азиатской и т. д.) систем, взаимосвязи между элементами которых организованы на основе разных принципов.

А если нет единой системы, то нет и структуры — того способа, которым государства осуществляют связи между собой. Поэтому для многих в США проблема структурной стабильности, отсутствие которой сейчас лежит в основе невозможности решить большинство проблем глобального характера, не стоит в принципе и не может являться предметом озабоченности со стороны держав, способность которых к согласованию своих позиций — залог мира.

Свобода и самоопределение, лежавшие в основе организации американского общества и государства, стали не просто концептуальным видением, а инструкцией по практическим действиям, подкрепляемой убежденностью в том, что эти принципы вечны и самоценны. Майкл Манделбаум, преподаватель в Школе перспективных международных исследований



при Университете Джона Гопкинса и один из виднейших представителей либерального лагеря американской политологии, пишет:

«Практически все президенты с момента провозглашения Соединенных Штатов были сторонниками идеи распространения американской формы правления за пределы США. Администрация Билла Клинтона осуществила несколько военных вмешательств под лозунгом установления демократии. Но ни в Сомали, ни на Гаити, ни в Боснии, ни в Косово демократия тоже не смогла пустить корни. Однако неудача Вашингтона в продвижении демократической модели не означала поражения демократии как таковой. Напротив, в последней четверти XX столетия эта форма правления пережила поразительный подъем.

В прошлом присущая лишь горстке богатых стран, демократия за короткий срок превратилась в самую популярную политическую систему в мире. В 1900-м демократиями являлись только десять стран, к середине века их число выросло до 30, и спустя 25 лет их количество не уменьшилось. А к 2005 году демократическую форму правления предпочли уже 119 из 190 государств мира» [26].

Казалось, что наибольшего экстрима сочетание в американской внешней политике силы и свободы достигает после конца холодной войны. Вместе с тем к этому времени во внешнеполитической риторике США появляются новые слова и смыслы:

«Соединенные Штаты нередко называют “новой империей”. Здесь важно не смешивать такие понятия, как “империя” и “империализм”. Первое подразумевает наличие правительства, которое в состоянии оказывать влияние на международные отношения и брать на себя ответственность. С этой точки зрения, я думаю, США действительно могут рассматривать себя как империю. Но мы не ставим перед собой цели проводить империалистическую политику экспансионизма и эксплуатации» [27].

Переход от республики к империи, пусть даже и основанной на новых принципах, — весьма рискованное занятие. Движение в этом направлении способно провести любой народ по пути, описанному послами Афин в двухтомном труде Фукидида:

«Мы вынуждены были довести нашу власть до теперешнего состояния прежде всего самим стечением обстоятельств, больше всего из страха перед персами, потом из чувства чести, наконец, ради наших интересов» [28].

Провозвестниками перемен стали вице-президент США при Джордже Буше-младшем Ричард Чейни и Пол Вулфовиц, подготовившие в 1992 году документ «Основы национальной военной стратегии», который исходил из того, что Америка не позволит впредь ни одной стране мира подняться до статуса державы. Эти предложения, жестко раскритикованные в самих США, оказались первым свидетельством перехода страны в новое качество, начавшегося после исчезновения второго несистемного игрока — СССР. Они существенно опередили свое время. После избрания президентом США Билла Клинтона приоритет ценностного измерения внешней политики оставался неизменным еще довольно продолжительный период.

Доктрина неоконсерваторов стала, возможно, последним и, как это часто бывает, наиболее уродливым детищем американской несистемности и «ненормальности» [29]. Выступавшее в качестве альтернативы консервативным взглядам как реалистов, так и «вильсонских» либералов творчество таких деятелей, как Роберт Кейган, Ирвинг и Уильям Кристал или Чарльз Краутхаммер, объединяло в себе идеи Америки — проводника свободы и Америки — империи, способной железной рукой направить другие страны по пути, отвечающему американским интересам. Неудивительно, что к моменту своего апогея (2001–2004) неоконсервативная идеология приобрела вид уже совершенной каши из гоббсовских идей о международной анархии, античных подходов к силе и слабости держав и, наконец, вильсонских призывов к свободе.

«Соединенные Штаты ведут себя как международный шериф, — возможно, никем не уполномоченный, но тем

не менее пользующийся широкой поддержкой, – который пытается отстаивать мир и справедливость в не признающем (по мнению американцев) законов мире, где преступников приходится задерживать или уничтожать, порой с помощью оружия» [30].

Неудивительно, что век такой опереточной идеологии в качестве концептуальной основы внешней политики США оказался недолгим. Результатом практических действий, ассоциируемых с влиянием неоконсерваторов, стали усталость элиты от бесконечной иракской кампании и стойкое ощущение, что самые важные процессы в мире проходят где-то в другом месте, если не измерении, тем более что к 2005–2006 годам мир напомнил США о том, что не собирается ждать закрепления «однополярного момента», а, наоборот, ставит перед американской экономикой все более серьезные вызовы. В этой связи видный российский ученый Алексей Арбатов отмечает:

«Даже самая сильная держава, самонадеянно бросившая вызов новой системе и вставшая на путь односторонних и произвольных силовых действий, неизбежно должна была встретить сплоченное сопротивление других государств и потерпеть фиаско. И действительно, начался небывалый подъем антиамериканских настроений во всем мире, поднялась новая волна международного терроризма и распространения ядерного и ракетного оружия» [31].

Ответом на эти вызовы становится постепенное превращение Америки в «нормальную» державу, выстраивающую свою внешнюю политику не на основе идеологических доктрин, а исходя из собственных национальных интересов.

Смена политических приоритетов США после 2006 года и отход от неоконсервативной парадигмы отразили более сложные процессы, происходящие в поведении Америки на мировой арене. Эти процессы, способные еще более сократить потенциал конструктивного лидерства, связаны с ответом американского государства на вызовы современной мировой экономики. Более подробно проблематика ответа суверенного государства на вопросы новейшего характера освещается в третьей части этой

книги. Однако уже сейчас необходимо отметить, что, именно будучи наиболее вовлеченными в глобальные процессы, США ранее других держав испытали на себе их воздействие и принялись искать адекватные (или неадекватные) решения.

Как отмечает Джон Айкенберри:

«Падение авторитета США может быть связано с общим изменением духа американской политики, произошедшим на волне усиления национализма после завершения холодной войны» [32].

Этот национализм, ставший реакцией на ужесточение экономической конкуренции, проявляется в попытках не только создать для американского рынка особые условия защищенности, но и поддерживать его при помощи специфических государственных инструментов. Ранее США могли выступать в качестве распределителя основных общественных благ — обеспечивали странам-союзникам «зонтик безопасности» и оказывали поддержку развитию их экономик.

В ответ на это другие государства должны были терпеть издержки американского присутствия и вмешательства как в моральной, так и в материальной форме. И такой размен выглядел для большинства партнеров вполне оправданным. Вооруженное вмешательство США в Индокитае воспринималось европейцами скорее как шаг, не направленный на получение конкретных материальных выгод, а основанный на необходимости противостоять советской экспансии. Отправляя сотни тысяч своих граждан умирать во вьетнамские джунгли, США вели себя несистемно для классических канонов европейской внешней политики. Да и отвечали они на совершенно несистемный вызов со стороны коммунистических идей, главным форпостом которых был Советский Союз.

Даже если вступление США в европейскую войну 1914–1917 годов, как отмечает, например, Тьерри де Монбриаль, и было основано на расчете, а не на эмоциях, идеи, которыми руководствовался президент Вудро Вильсон, были для Европы совершенно новыми и непривычными. И, что наиболее важно, ни в коей мере не напоминали классические со времен Фукидида принципы внешней политики крупного государства.

Сейчас США уже не готовы предоставлять общественные блага на прежнем уровне. Сохраняя солидное военное присутствие в нефтеносном Ираке, Америка требует от союзников по НАТО более активно включаться в поддержание порядка на совершенно неинтересных с экономической точки зрения афганских плато. Однако их требовательность повышается с каждым днем. Как пишет в своей статье «Переосмысливая национальный интерес» Кондолиза Райс:

«Наша способность усиливать мирное политическое и экономическое развитие слабых и плохо управляемых государств велика. Мы должны быть готовы использовать нашу силу для реализации этой задачи» [33].

Моральный гегемон — США — постепенно теряет свое превосходство и предпринимает все более резкие движения ради сохранения если не полного господства, то контроля над ключевыми странами и регионами, разрушая остатки феномена, который ученые-идеалисты называли на излете холодной войны международным обществом.

То, что трудносочетаемость протекционистского национализма и морального лидерства приносит негативные результаты, признают уже представители самого верха американской интеллектуальной элиты. Так, Ричард Хаас, президент Совета по международным отношениям США, в своей сравнительно недавно опубликованной статье соглашается:

«В итоге многие выражают недовольство состоянием международного сотрудничества и американским доминированием, тем более что добиться стабильного мира и процветания человечеству пока не удалось» [34].

Однако немедленно вслед за таким признанием бывший начальник отдела планирования Государственного департамента США задается вопросом и сам же на него отвечает:

«Какова же альтернатива? Думаю, если на место США придет иная страна или группа стран, это не будет решением вопроса. Истинная альтернатива нынешнему положению

вещей — создание такого миропорядка, при котором другие державы, будь то Россия, Индия или Китай, не стремились бы занять ведущие позиции в мире и избегали бы действий, способных подорвать мировое устройство» [35].

В этой связи можно согласиться с теми российскими наблюдателями, которые считают, что «базовые причины внешнеполитического кризиса в США осознаны не полностью» [36]. Даже самые жесткие критики Белого дома признают непригодными лишь некоторые методы реализации внешнеполитических задач, использовавшиеся администрацией Джорджа Буша-младшего (ставка только на военную силу, односторонность и обеспечение свободы рук и т. д.). Сами же задачи (распространение демократии и укрепление гегемонии США) пока не подвергаются сомнению.

При этом именно несоответствие этих задач не только реалиям XXI века, но и реалиям той трансформации, которую испытывает сама сущность США в мире, их перехода в качество «нормальной» державы, во многом и является глубинной причиной кризиса. На осознание этого, как считает Дмитрий Сулов из российского Совета по внешней и оборонной политике, уйдет еще несколько десятилетий, в настоящее же время качественная альтернатива проводимой сегодня политике отсутствует.

Несмотря на то что ближайшее десятилетие действительно имеет неплохие шансы стать для США периодом работы над ошибками и выработки новых модальностей поведения в рамках международной системы, эта задача очень трудна. Результат того, как США будут сочетать свою культуру и политические традиции с мерами по приспособлению к новому миру, может оказаться не самым комфортным для окружающих. Определенные опасения высказывает в этой связи ведущий российский журналист-международник Федор Лукьянов:

«Попытка удержать полное доминирование возможна, но она чревата крайне неприятными последствиями. В перспективе США никуда не деться от переосмысления принципов своего лидерства и приведения их в соответствие с реальными возможностями. В противном случае не исключена “жесткая посадка” с непредсказуемыми перспективами для всего мира» [37].

Поэтому серьезный вызов для России и Европы представляет собой и возможное возвращение США на позиции безусловного военно-экономического лидерства при, похоже, окончательной утрате ими лидерства морального. Сергей Караганов предупреждает в одной из своих последних работ:

«Снова станут очевидными сильные стороны Америки. Это и самая мощная — с запасом, динамичная и инновационная экономика мира, и весьма привлекательная модель развития — хорошо управляемая развитая демократия. США начнут восстанавливать свои пошатнувшиеся лидирующие позиции, подорванные бездарной иракской войной. С иллюзиями на американскую гегемонию и однополярностью будет покончено. Но лидерство Америка возродит» [38].

Ясно, что уже никогда Америка не сможет добиться полной гегемонии. Однако только такая форма участия США в международной системе могла бы стать условием для усиления в их практических действиях «вильсонских» и альтруистических элементов. Поэтому лидерство США в мире, если оно возродится, будет иметь державное обличье. То, насколько эта державность окажется терпимой к самостоятельности других элементов структуры международных отношений, зависит от двух факторов: результативности американской политики на азиатском направлении и способности Европы от Атлантики до Владивостока уйти от роли «спокойной гавани» и предстать в виде ответственного полюса силы.

## Век Азии

Тезис о том, что XXI век, в отличие от предшествовавших ему 500 лет человеческой истории, не будет уже «веком Запада», стал за последние два-три года одним из наиболее популярных у европейских комментаторов. Его революционность подкрепляется тем, что развивающиеся страны контролируют сейчас три четверти мировых валютных резервов, а к 2020 году Китай сможет сравняться с США и ЕС по доле в мировом валовом внутрен-

нем продукте, достигнув к тому времени 20%. Кроме того, в качестве аргумента об относительном упадке Запада приводится пример переговоров в рамках так называемого Доха-раунда ВТО, на которых согласия США и ЕС уже недостаточно для компромисса, а такие ранее неведомые игроки, как Бразилия и Индия, способны заблокировать выгодную странам Запада сделку.

Думается, однако, что в этих рассуждениях присутствует немалая доля лукавства. Если посмотреть на объективные показатели мощи и приоритетов ведущих мировых держав, и в первую очередь США, очевидно, что мир не становится менее западным. Мир становится менее европейским или европоцентричным. Не атлантическим, а тихоокеанским. И в любом случае основанным на партнерстве или соперничестве между США и другим центром силы, расположенным в Азии. Поскольку именно Азиатско-Тихоокеанский регион будет занимать центральное положение в мировой политике и экономике.

Беспокойство европейцев вполне объяснимо. Наиболее ощутимый индикатор утери Старым Светом своей центральной роли — уход из Европы Соединенных Штатов Америки, которые остаются самой сильной в военном и экономическом отношении державой мира. Выступая в январе 2006 года в Джорджтаунском университете, государственный секретарь США Кондолиза Райс заявила:

«В XXI веке такие поднимающиеся страны, как Индия, Китай, Бразилия, Египет, Индонезия, Южная Африка, все больше определяют ход истории... Наше нынешнее положение на мировой арене в недостаточной мере отражает это обстоятельство. Так, численность сотрудников Госдепартамента, работающих в Германии, где проживают 82 миллиона человек, почти такая же, как в Индии, стране с миллиардным населением. Сегодня стало очевидно, что Америка должна начать перераспределение наших дипломатических кадров в мире... их перемещение в новые точки, важные для XXI столетия» [39].

С государственным секретарем трудно не согласиться. В настоящее время Азиатско-Тихоокеанский регион сохраняет наиболее высокие темпы экономического роста в мире. В 2007 го-



ду средний экономический рост по региону в целом составил порядка 4,4%, что значительно выше, чем в других экономических центрах мира, таких как США и в особенности Европа. Факторы, способствующие дальнейшему экономическому росту региона, устойчивы и носят комплексный экономический и политический характер.

К числу наиболее позитивных для развития региона экономических факторов, как указывает недавний доклад Совета по внешней и оборонной политике, можно отнести сохраняющиеся быстрые темпы экономического развития Китая, ускорение экономического развития Индии (по прогнозам, темпы роста индийской экономики в 2007 году составили 9–10%), возобновление роста экономики Японии, увеличивающийся спрос на товары региона Восточной Азии в Европе и США, снижение объемов бюджетных дефицитов во всех странах региона относительно их ВВП, что не только означает финансово-экономическую стабилизацию, но и открывает возможности для наращивания внутренних инвестиций, увеличение валютных резервов восточноазиатских стран, что сводит вероятность повторения кризиса, аналогичного кризису 1997 года, к минимуму [40].

Кроме того, о серьезных перспективах Азиатско-Тихоокеанского региона говорит то, что уровень внутрирегиональной торговли, ранее совсем незначительный, имеет тенденцию к росту. В особенности это касается Восточной и Северо-Восточной Азии и в гораздо меньшей степени — Южной и Юго-Восточной Азии. В Восточной Азии доля региона составляет 43–45% внешнеторгового оборота стран.

Пока степень региональной взаимозависимости в Восточной, Южной и Юго-Восточной Азии, особенно в сравнении с объемами внутрирегиональной торговли в Евросоюзе и в Северной Америке, все еще относительно низка. Это объясняется преобладанием западных корпораций в экспортных отраслях растущих стран региона, а также неразвитостью внутренних рынков большинства восточноазиатских государств. Поэтому, несмотря на увеличение в последние годы (по оценкам, на 20–30%), объемы товарооборота Китая и Японии в рамках Восточной Азии вряд ли превысят или даже сравняются с объемами товарооборота с другими мировыми экономическими полюсами.

Наиболее активную роль в централизации и сплочении Азии играет Китай — главный претендент на роль регионального представителя в списке глобальных центров силы. Уже сейчас, по различным оценкам, на Азиатский регион приходится до 50% внешнеторгового оборота КНР. Длительное время главным торговым партнером Китая являлась Япония. Однако в настоящее время заметна тенденция существенного увеличения товарооборота КНР с Южной Кореей, которая уже в краткосрочной перспективе может стать главным торговым партнером в регионе и Китая, и Индии. Политическим руководством обеих стран поставлена задача наращивания товарооборота до 40 млрд. долл. с нынешних 19 миллиардов.

Вторым после Китая региональным игроком может стать Индия. Эксперты сходятся во мнении, что стратегическая цель экономической политики этой страны в регионе во многом аналогична цели Китая: превращение в глобальную державу и регионального лидера. Схоже с Китаем и то, как к Индии подходят более мелкие региональные страны — она представляется одновременно и перспективным экономическим партнером, и потенциальным гегемоном, усиление которого следует балансировать, опираясь на другие региональные державы (Китай, Япония).

В отличие от Китая, географическая сфера индийских жизненных интересов ограничена регионом Южной (в первую очередь) и Юго-Восточной Азии и не распространяется на Тихий океан. В Южной Азии Индия уже претендует на роль гегемона [41]. Следуя во многом проверенным американским рецептам, Дели всячески противится вмешательству внешних мировых держав в региональные процессы, в том числе попытке выступить посредником между ней и Пакистаном.

Примечательно, что, как и в вопросе о форме американского лидерства, поставленном в 1992 году Ричардом Чейни и Полом Вулфовицем, первыми на грядущее изменение географических приоритетов борьбы США за верховенство откликнулись военные. Дэниел Дрезнер отмечает:

«Первым в государственном аппарате США взяло на себя труд осуществить крупные перемены, призванные отра-

зить новый миропорядок, министерство обороны. Оно начало с передислокации американских войск, находящихся за границей. В 2004 году войска численностью более 250 тысяч человек размещались в 45 странах; половина из них — в Германии и Южной Корее — на фронтах холодной войны. Чтобы повысить мобильность вооруженных сил перед лицом непрерывно изменяющихся угроз, президент Буш в августе 2004-го объявил о сокращении численности вооруженных сил, размещенных за границей, а также о закрытии к 2014 году 35% заграничных баз США. Значительная часть этих войск будет дислоцирована на собственной территории, зато остальные подразделения будут развернуты в других странах по периферии новой зоны угроз: в Восточной Европе, Центральной Азии и Тихоокеанском регионе» [42].

Одновременно с выстраиванием по их периметру сети военных баз Соединенные Штаты решительно переходят к политике налаживания диалога с Китаем и Индией. Есть множество причин, объясняющих попытку Вашингтона установить взаимопонимание с восходящими державами. Американский наблюдатель считает:

«Вовсе не случайно, что основная деятельность по налаживанию контактов развернулась в период пребывания Кондолизы Райс на посту госсекретаря и активизировалась после того, как Генри Полсон был назначен министром финансов. Отчасти эти попытки были навязаны США внешним миром» [43].

Действительно, практически ни один из вопросов глобального характера не может сейчас серьезно обсуждаться без участия растущих держав. В ряде случаев необходимость доказать способность Америки не только выполнять роль «глобального шерифа», но и худо-бедно обеспечивать распространение общественных благ диктует сближение даже с идеологически враждебным Китаем. В этой связи, анализируя американско-китайские отношения, ведущий российский специалист по странам и рынкам Азии Василий Михеев пишет:

«Характеристиками китайско-американских отношений являются, с одной стороны, нарастание экономической взаимозависимости американского и китайского капитала, а с другой — рост взаимной озабоченности: в США — в связи с (нетранспарентным) ростом военной мощи КНР, в Китае — с распространением теорий “китайской угрозы”... Однако экономический фактор, новые угрозы и глобальные проблемы бедности, природных катастроф... окажут позитивное воздействие на отношения Китая и США. Они будут отличаться большей степенью взаимодействия и меньшей степенью враждебности, чем сейчас» [44].

Америка, как мы видели выше, не может уже справляться с ролью глобального суверена — державы, предоставляющей общественные блага в мировом масштабе. Для этого ей нужны новые союзники и источники. Фред Бергстен, директор Института международной экономики имени Петерсона, обращает на это особое внимание:

«Чтобы стать экономической сверхдержавой, страна должна отличаться внушительными размерами, динамикой, быть интегрированной в мировую экономику и оказывать на нее значительное воздействие... Одной из главных проблем грядущих десятилетий станет необходимость убедить КНР взять на себя роль надежной опоры мировой экономики (каковыми являются две другие сверхдержавы), особенно если учесть, что на данный момент Пекин в этом не заинтересован» [45].

Будучи направленной на предотвращение появления там конкурентов и усиление собственного могущества, политика вовлечения США в Азию имеет весьма двойственный характер.

С одной стороны, Соединенные Штаты как через двусторонние отношения, так и в рамках многосторонних форумов, в первую очередь Азиатско-Тихоокеанского экономического сообщества (АТЭС), всячески противодействуют развитию в регионе интеграционных процессов исключительно на азиатской основе. Сейчас Вашингтон активно продвигает в рамках

АТЭС идею создания Азиатско-Тихоокеанской зоны свободной торговли, часто в ущерб своим традиционным приоритетам. Несмотря на то что интеграционные процессы в АТЭС идут медленнее, чем в АСЕАН, большинство стран — членов последней связаны с Вашингтоном союзническими отношениями, а также рассматривают Америку как значимого балансира против крупнейших азиатских стран (Китай, Индия, Япония), претендующих на региональное преобладание. Таким образом, фактор американского присутствия сам по себе препятствует превращению АСЕАН в модель общеазиатской экономической интеграции.

С другой стороны, практическим проявлением новой политики Вашингтона стала линия на втягивание новых потенциально великих держав в контролируемые США международные институты. В этой связи сейчас Белый дом стремится перестроить международные организации, чтобы привести их в соответствие со структурами восходящих держав. Помощник министра финансов по международным вопросам Клей Лауэри сформулировал позицию Вашингтона следующим образом:

«Достаточно давно мы пришли к заключению, что, если мы не добьемся признания растущей роли развивающихся экономик, МВФ во многом утратит свою значимость и мы все от этого потеряем» [46].

Одновременно, как замечает Дрезнер, администрация Буша предприняла шаги по расширению сотрудничества с набирающими силу державами и в других областях, особенно в том, что касается энергетики, охраны окружающей среды и нераспространения ядерного оружия. Все это потребует увеличения влияния новых растущих центров силы в международных институтах или, что пока рассматривается как экстремальный подход, создания новых с их участием:

«Не отвлекаясь на узкие проблемы двусторонних отношений, следует попытаться перейти на непосредственное партнерство с Китаем, дабы обеспечить совместное управление мировой экономикой. Только такой подход, который можно обозначить как базирующийся на

взаимодействию “Большой двойки” (G2), учитывает новую роль Китая как глобальной экономической державы, его способность на законном основании управлять мировой экономикой и быть ее архитектором... Новые правила, кодексы либо нормы зачастую целесообразно вводить через уже существующие организации, такие, например, как МВФ и ВТО. Однако некоторые из них будут работать более эффективно в рамках совершенно новых всемирных организаций, которые еще могли бы быть созданы в целях решения возникающих проблем» [47].

К шагам в этом направлении, собственно, и подталкивает США принятая Китаем практика воздерживаться при обсуждении наиболее острых вопросов международных отношений. Лидеры Поднебесной вполне вправе считать: если Вашингтон не дает им равного с его собственным по весу слова, то и говорить им пока не о чем. На этом фоне складывается впечатление, что рано или поздно, но собственные интересы заставят США перейти к более решительным шагам в плане уравнивания своих новых партнеров с собой и старыми союзниками, которые весьма напряженно следят за этими маневрами:

«Было бы трудно обосновать включение в число постоянных членов СБ ООН других неевропейских стран, кроме США, России и Китая. Действительно, к примеру, Япония остается второй экономической державой мира, но до сих пор она либо не захотела, либо не сумела стать независимой в политическом отношении» [48].

Такая настороженность со стороны европейцев вполне объяснима. Как справедливо замечает американский наблюдатель, переписывание правил функционирования существующих институтов — дело рискованное. Влияние — это «игра с нулевой суммой», поэтому любая попытка повысить престиж Китая, Индии и других восходящих государств в международных организациях будет означать частичную утрату авторитета другими их участниками.

Более конкретно высокую вероятность и даже неизбежность такого невыгодного для Европы сценария обрисовывает Ричард Хаас:

«Может показаться странным, что Соединенные Штаты сегодня стремятся лишить голоса своих давних союзников в Европе, с тем чтобы придать больше веса правительствам, программы которых зачастую отличаются от их собственной. Но альтернатива обескураживает еще больше: оставление этих стран вне интеграции, возможно, подвигнет их на самостоятельные действия и создание международных организаций вразрез с интересами США» [49].

## Судьба Европы

Параллельно с разворачиванием основных векторов политики и экономики в направлении Азиатско-Тихоокеанского региона США качественным образом меняют свою роль в европейской системе безопасности. В результате того, что Европа не занимает уже место мирового центра, ее роль в реализации глобальной стратегии США становится второстепенной. Евразийское пространство рассматривается Вашингтоном как один из периферийных театров, и его стабильность не является необходимым условием американского могущества.

Спору нет, страны ЕС рассматриваются в Вашингтоне как наиболее проверенные и надежные союзники. В их стратегической приверженности единым с Америкой ценностям никто не испытывает ни малейших сомнений. Более того, Соединенные Штаты по-прежнему возлагают на ЕС основные надежды в плане поддержки в идеологическом обеспечении своей глобальной политики. Указывая на приоритеты отношений США с партнерами на мировой арене, Дэниел Дрезнер определяет место Европы следующим образом:

«Европейские страны остаются главными союзниками США. По таким проблемам, как защита прав человека и

продвижение демократии, голос Европы звучит мощно и убедительно» [50].

Отношение США к Европе основано на известном тезисе Збигнева Бжезинского, охарактеризовавшего ЕС как «безопасную гавань американского доминирования». Если исключить наиболее радикальные взгляды американских неоконсерваторов, утверждавших, что трансатлантический раскол вокруг проблемы Ирака в 2002–2003 годах вызван принципиальными ценностными различиями между «шерифом и содержателем салуна», все серьезные представители элиты США стоят на позициях уверенности в надежности своих европейских партнеров. Однако сейчас эта уверенность подвергается все большему испытанию.

Во-первых, угрозу для трансатлантического единства представляют собой изменившиеся приоритеты политики США. Все большее число практических шагов Вашингтона ведет к явному ущемлению прав Европы, и поддержание в таких условиях даже видимости искренних союзнических отношений требует от европейских грандов поистине британской выдержки во всех смыслах этого понятия. В этой связи патриарх российской внешней политики Евгений Примаков откровенно указывает:

«Размещение ПРО в Восточной Европе вызвано главным образом, повторяю, главным образом, даже не военными, а политическими причинами, связанными с американо-европейскими отношениями. Во время холодной войны Соединенным Штатам удавалось подчинять Европу “блоковой дисциплине”... очевидно, США понадобилось, во-первых, увеличить сферу своего влияния в Европе за счет расширения НАТО... и, во-вторых, попытаться вновь “защитить” Европу. Иными словами, вновь вернуть ее к тому положению, когда она должна соизмерять свои национальные интересы с необходимостью быть более послушной» [51].

Во-вторых, речь должна идти о поведении самих европейцев, обеспокоенных снижением собственной роли в мире и



стремящихся его компенсировать. Практические шаги, предпринимаемые на этом поприще европейскими столицами, могут спровоцировать столкновение интересов между ЕС и Соединенными Штатами и создать у американских элит ощущение, что доминирование в этой безопасной гавани уже не является таким безусловным. И реакция на это будет основана на принципах американской политической культуры и, что весьма вероятно, окажется несколько более резкой, чем рассчитывают в Париже или Берлине.

Однако, что наиболее важно в долгосрочном контексте, постепенно размываются культурные барьеры, отделяющие «безопасную гавань» Европы от России — второй составляющей европейского пространства от Атлантики до Владивостока. Несмотря на отсутствие формальных признаков собственной европеизации, по меньшей мере в том смысле, в каком это понятие является общепринятым сейчас на официальном уровне ЕС, Россия с каждым днем становится все большим инсайдером европейской культурной, политической и экономической жизни.

Россию и пространство ЕС связывают много веков общей истории, культура, традиции и экономическая взаимозависимость. Дополнительный вклад в «европейскость» России внесли 70 лет социалистического эксперимента, привившие россиянам стойкую приверженность идее социальной справедливости и поддержки слабых индивидуумов со стороны государства и общества. Другими словами, современная Россия гораздо ближе к старому Орлеану, чем к Новому Орлеану.

В результате возникает некоторый разрыв между двумя составляющими структуры отношений в международной системе: связями между политическими организациями — государствами и связями между культурами в широком смысле этого слова. Причина этого разрыва в том, что военно-политическая организация Европы как наиболее связанный с государственной функцией распределения общественных благ элемент по-прежнему основана на блоке НАТО, который в свою очередь исключает Россию, скрыто враждебен ей и находится под безусловным доминированием США, культурное единство которых с Европой никогда не считалось бесспорным.

Вместе с тем европейское культурное и экономическое пространство все более сливается с российским. Для того чтобы в

этом убедиться, достаточно сравнить принципы, на которых осуществляется государственное администрирование и взаимодействие государства с бизнесом и неправительственными организациями в России, Германии, Италии или Франции, с одной стороны, и в США — с другой. При том что европейская управленческая практика, особенно на низовом уровне, полностью избавлена от характерных для России массовых злоупотреблений и коррупции, идеология патернализма и прямого государственного участия в жизни бизнеса и общественных организаций у континентальных стран Европы совершенно общая, и она принципиально отличается от англосаксонской традиции, принятой в США.

Наиболее заметной попыткой предотвратить возрастание данного противоречия является, на наш взгляд, затеянная в последние полтора-два года дискуссия о существовании якобы качественных отличий между постмодернистской Европой и модернистской и к тому же авторитарной Россией. Некоторые авторы, представляющие, впрочем, географические и управленческие экстримы Европейского союза, пытаются выстроить на этой логике собственную систему рассуждений [52] и повлиять, впрочем без особого успеха, на действия европейских политиков.

Одним из первых изменение американской политики «Европа — в первую очередь» ощутил на себе интеграционный процесс. В период 1945–1991 годов политика США в Европе и реализуемые в ее рамках задачи обеспечивали европейцам относительно комфортное существование. Американское лидерство и защита избавляли европейцев от необходимости тратить деньги на подготовку к самостоятельному отражению агрессии со стороны СССР и давали им возможность концентрироваться на столь сложном для европейского менталитета процессе выстраивания взаимного уважения и терпимости.

На заре европейской интеграции Соединенные Штаты выступали в качестве ее незримого морального спонсора, что даже провоцировало соответствующие обвинения в адрес Жана Монне со стороны суверенно ориентированных политиков. После 1991 года Америка всеми силами помогала стремительно реализовать географическое измерение европейского интеграционного проекта, включая покорение Балкан, что без вме-

шательства президента Билла Клинтона так и осталось бы избыточной мечтой Западной Европы.

Ситуация кардинально изменилась. Сейчас многие аналитики сходятся во мнении, что прекращение сорокалетней практики безоговорочной поддержки со стороны США играет, помимо общего кризиса не успевшей сформироваться европейской идентичности, определенную негативную роль в тех трудностях, которые ЕС испытывает при переустройстве своей политико-правовой базы. Высказывание министра по европейским делам Франции Пьера Жуйе о том, что «многие очень влиятельные силы в США сыграли роль в провале Договора о Европейском союзе (Лиссабонский договор) на референдуме 15 июня в Ирландии», выглядит на этом фоне хоть и несколько резковатым, но вполне обоснованным.

И уж совсем бесспорным является то, что Соединенные Штаты используют свое влияние на новые страны-члены для торможения европейской интеграции на невыгодных США направлениях. В первую очередь это относится к сфере внешней и оборонной политики и отношениям ЕС — Россия.

Кроме того, сокращение исторически стабилизирующей роли США создает в Европе вакуум силы, заполнить который действующие в рамках своих «вестфальских» суверенитетов европейские государства пока не могут. Наиболее серьезной за рассматриваемый период попыткой удержать США в европейской орбите и если не втянуть их обратно, то «пристегнуть» Европу к изменившимся США стали действия правительства Великобритании в рамках иракской кампании администрации Джорджа Буша-младшего.

Уход стабилизирующих США — единственной доминанты европейской системы, оставшейся на ринге после падения СССР, — стал сигналом к «параду суверенитетов» европейских государств, ставшему одним из факторов, блокирующих решение дилеммы институциональной и экономической неэффективности ЕС. В поиске ответов на вызовы экономической глобализации и миграции, речь о которых пойдет в следующей главе книги, европейские политические элиты зачастую возвращаются к национально ориентированной риторике или мышлению.

Пребывавшая ранее под дружественным покровом американского НАТО общая внешняя политика и политика безопас-

ности ЕС (ОВПБ) оказалась вдруг на линии огня. Возникшая в конце 2002 — начале 2003 года необходимость сформулировать позицию ЕС в отношении иракских планов США немедленно показала, что государства Евросоюза либо рассматривают общие инициативы в качестве продолжения национальной внешней политики, либо просто не относятся к ним серьезно. В обоих случаях ничего *европейского* в этих инициативах на проверку выявлено не было.

Для Вашингтона же было теперь гораздо важнее не обеспечивать в Европе стабильность, а приобретать там новых союзников, на которых можно опереться при осуществлении проектов, не имеющих отношения к европейской безопасности. Наибольшим успехом на этом направлении стало расширение ЕС в период 2004–2007 годов. Вступление в Евросоюз таких государственных образований, как Польша и страны Балтии, не привело к той форме их европеизации, на которую рассчитывали спонсоры расширения, в первую очередь в Берлине. В этой связи Сергей Лавров отмечает:

«Под бременем политизированного расширения ЕС европейский проект оказался отброшенным назад. Получается, что объектом политики “сдерживания” была не только Россия, но и Европа в целом как один из центров нового миропорядка. Более того, Европе грозит абсурдная ситуация, когда она должна финансировать свой собственный раскол, имея в виду неспособность Евросоюза повлиять на позицию ряда своих новых членов, одержимых стремлением “сдерживать” Россию, взять некий исторический реванш» [53].

В результате давления со стороны новых стран-членов и усиления внутренней рассогласованности Европейский союз остается в большой зависимости от капризов политики США. Как с беспокойством отмечает Тьерри де Монбриаль:

«В области внешней политики ЕС все еще в значительной мере зависит от основополагающих отношений с Соединенными Штатами. Ему трудно отмежеваться от “старшего брата”, даже когда тот допускает ошибки. С этой

точки зрения вступление в Евросоюз новых проамерикански настроенных членов, в частности Польши, более чем компенсировало стремление Германии после ее объединения и устранения советской угрозы несколько отдалиться от Америки» [54].

Такое поведение США было вызвано целым рядом факторов. В первую очередь — исчезновением советского полюса силы и началом перехода России в категорию крупных, но обычных европейских государств, не способных и не стремящихся перестроить мир. Этот процесс, необратимость которого была очевидна уже в начале 1990-х, резко снизил практическую необходимость военного присутствия США на европейской политической и военной сцене.

«В отличие от Советского Союза Россия — открытая страна, которая не собирается от кого бы то ни было закрываться. Поэтому и “открывать” нас нет нужды. Не мы строим сегодня стены, как физические (между странами и внутри них), так и политические... Россия стала частью всеобщего согласия в отношении того, что демократия и рынок должны составлять основу общественно-политического устройства и хозяйственной жизни» [55].

Спору нет, сохранение ядерного паритета между Россией и Соединенными Штатами заботит американскую элиту, и меры по снижению российского потенциала предпринимаются и будут предприниматься в будущем. Вместе с тем включение России в глобальный рынок и ее открытость внешнему миру позволяют говорить о том, что фактор военной угрозы для Америки с этой стороны перестал существовать.

Окончательно бессмысленным для США стало участие в делах Европы после 11 сентября 2001 года. Прямая военная угроза, которая уже унесла жизни тысяч американцев, исходила из мира *вне Европы*, и борьба с ней должна была вестись на других театрах. В лагере США запел боевой рожок, призывающий все силы оставить спокойный участок и двигаться туда, откуда совершено нападение.

Главным проявлением того, что экспедиционный корпус сворачивается, стал отказ от опоры на постоянный союз НАТО,

повлекший стремительную эрозию главного института евроатлантической безопасности, приговор которому — «миссия определяет коалицию» — прозвучал из уст бывшего министра обороны США Дональда Рамсфелда. Девальвация альянса в восприятии Америки нагляднее всего проявилась в «игрушечном» расширении 1999–2004 годов, прагматичном пренебрежении механизмами НАТО при подготовке операции против режима талибов в Афганистане и двустороннем решении о размещении элементов системы противоракетной обороны в Польше и Чехии в 2007 году.

Перестав играть в Европе роль стабилизирующего фактора, США, когда целенаправленно, а когда и нет, начинают выступать в довольно деструктивном качестве. Такие серьезные нарушения, как размещение элементов системы ПРО в Польше и Чехии, принимались Вашингтоном с учетом, пожалуй, всех мотивов, кроме укрепления стабильности международных отношений в Европе, частью которых являются взаимоотношения внутри Евросоюза.

Соответственно и политика США в отношении Европы и России как ее органической части нацелена на решение неевропейских и даже не в полной мере евразийских проблем. Ричард Хаас проговаривает мотивы, стоящие за попытками Вашингтона наладить отношения с Россией:

«Сегодня у Америки нет нужды беспокоиться о том, что ей противостоит какая-то сверх- либо крупная держава. Однако многие эксперты предсказывают, что рано или поздно неизбежно соперничество с Китаем. Такую ситуацию можно предотвратить» [56].

Неудивительно поэтому, что явное обострение риторики в отношениях Москвы и Вашингтона, ставшее особенно заметным с февраля 2007 года, подавалось Великобританией и рядом новых стран — членов ЕС как осложнение отношений Россия — Запад в целом. Линия США на структурную дестабилизацию Евразии имеет стратегический характер и не связана с конкретной личностью, занимающей Овальный кабинет Белого дома. Как замечает крупнейший российский политолог-международник Сергей Караганов:

«Американское решение безальтернативно именно потому, что нацелено не против чьих-то ракет, а на внедрение постоянного раздражающего элемента, мешающего объединению Европы. США систематически пытаются ослабить позиции России в мировой энергетике, энергетическую зависимость европейцев, опасаясь энергетического, а дальше и политического союза между нами и Европой. Вашингтон даже начал чуть притягивать к себе европейских партнеров, испугавшихся своей энергоуязвимости и политической и экономической слабости перед лицом новых гигантов в Азии и России» [57].

В этой связи сокращение стабилизирующей роли Соединенных Штатов в европейской политике и переход их в число факторов нестабильности становятся все более заметными. Настолько заметными, что игнорировать этот процесс не могут даже самые политически корректные западноевропейские столицы и наблюдатели. Неудивительна сдержанность, с которой относятся к планам США по расширению НАТО на Украину в ведущих европейских столицах:

«Ни вхождение в НАТО, ни выдвижение страны в качестве кандидата на вступление в ЕС не стоят в ближайшей повестке дня (Украины). Фактически Украина осознала свой гетерогенный характер по сравнению с Западом и разумно старается утвердиться как жизнеспособное общественно-политическое образование, поддерживающее хорошие отношения как с Европой, так и с Россией» [58].

Приходится признать, что сейчас *интересы и приоритеты США не совпадают с объективными требованиями структурной стабильности Евразии*. В настоящее время конструктивная роль США в вопросах европейской безопасности уже минимальна и имеет тенденцию к переходу в негативное качество. Важнейшие проблемы отношений России и ЕС в сфере безопасности — расширение НАТО и ПРО — связаны с односторонней политикой Вашингтона.

На этом фоне ключевыми факторами отношений Россия — ЕС становятся усиление расхождений между США и Европой и

приобретение трансатлантическими отношениями инерционного характера. В случае если данная инерция продлится достаточно долго и не будет развернута новой попыткой установить полное доминирование США в Европе, у России и стран Европейского союза появится дополнительный шанс на то, чтобы доказать собственную субъектность в рамках международной системы.



# Глава третья

## ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ЛЕВИАФАН: НОВАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В XXI ВЕКЕ, ИЛИ КОНТЕКСТ ТРЕТИЙ — ГОСУДАРСТВЕННЫЙ

### Проблемы поверх барьеров

**М**еждународная система, как и любая другая, — совокупность элементов и связей между ними. В качестве таких элементов испокон веку выступали и выступают государства — политические организации, основной задачей которых является распределение общественных благ: физическая защита подданных от угроз извне и обеспечение мира между ними. Первую функцию выполняет армия, вторую — перераспределение доходов, осуществляемое через налогообложение и социальную политику. Суть и характер процессов, происходящих сейчас в мире, ставят вопрос о способности исполнять эти базовые функции не только перед так называемыми слабыми и несостоявшимися государствами, но и перед вполне состоявшимися державами, благосостояние и безопасность граждан которых все больше зависят от процессов, происходящих за рубежом.

Не меняя качественно правил игры, глобализация заставляет государства искать новые инструменты эффективного осуществления своих функций по сдерживанию и защите подданных — перераспределению благ и легитимному применению насилия. Поэтому качество и, если можно так выразиться, изысканность реализации суверенных прав и обязанностей также становятся залогом выживания в анархическом мире нашего времени. На необходимость этой новой изысканности указыва-

ет в своей работе первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ Владислав Сурков:

«Суверенитет, будучи “полнотой и независимостью власти”, не отменяется. Но – меняется его содержание вместе с манерой властвования. Образ государства, рассредоточенный из дворцов и крепостей по присутственным местам, избирательным участкам и телеэкранам, демократизируется. Массовые действия являются в большей степени итогом обсуждения и убеждения, чем принуждения» [59].

Если для стран — реципиентов международной помощи данную проблему пытаются, впрочем не вполне успешно, решить при помощи реализации рецептов «хорошего управления» от Мирового банка и МВФ, то сильные ищут решения самостоятельно. Известный экономист, бывший вице-президент Мирового банка по Европе Жан-Франсуа Ришар пишет в своей книге:

«Забудьте про государственную власть, способную решить завтрашние сложные проблемы в одиночку, без ощутимой помощи двух других секторов общества (бизнеса и гражданского общества)» [60].

Даже работая почти на стопроцентном аутсорсинге частного бизнеса и неправительственных организаций, государство остается главным игроком, особенно в области международных отношений, где его авторитет и вовсе пока ничем не ограничен. Ответственность Левиафана слишком велика для того, чтобы делить ее с бизнесом или гражданским обществом. И он последовательно указывает второму и третьему секторам их подлинное место лоббистов, консультантов, участников сетей: часто весьма влиятельных, но никогда не решающих факторов мировой политики.

Однако формы осуществления государством своих властных функций меняются — речь идет о приспособлении государства к реалиям глобализации — жестокая конкурентная борьба, на которую обрекает страны система, может нивелировать позитивные последствия неизбежного экономического и культурного взаимопроникновения или же трансформировать его в инст-

румент контроля над побежденным конкурентом. Таким образом, суть третьего в нашем перечне вызова под условным названием «государство и глобализация», на который должны будут найти ответ Россия и Европа, состоит в способности каждого из партнеров совместить управляемость и эффективность. Только добившись нового качества собственной жизнеспособности, суверенное государство (или союз государств) будет способно выступать в качестве гаранта стабильности в мире вокруг.

Одним из наиболее распространенных объяснений причин глобального беспорядка, который мы можем наблюдать, является то, что проблемы, решение которых должно быть найдено на межгосударственном уровне, уже слишком глубоки и требуют от государств поступиться своими суверенными правами. К этому современные государства не готовы, что и парализует деятельность созданных ими международных институтов.

В своем исследовании «Двадцать глобальных проблем — двадцать лет на их решение» Жан-Франсуа Ришар выделяет три группы вопросов такого рода. Во-первых, речь идет о проблемах «владения планетой сообща», к числу которых относятся глобальное потепление, потери биоразнообразия и экосистем, истощение запасов рыбы, сведение лесов, нехватка чистой воды, сохранность и загрязнение прибрежных вод. Адекватность таких оценок подтверждают и другие, в том числе российские, исследования.

Во-вторых, глобальный характер имеют проблемы, «требующие проявления человечности». Это борьба с бедностью, миротворчество, предупреждение конфликтов и противодействие терроризму, внедрение образования для всех, ответ на вызов глобальных инфекционных заболеваний, «цифровой разрыв» — исключенность более трети населения Земли из пользования электронными технологиями вплоть до простой телефонной связи, предупреждение и смягчение последствий стихийных бедствий.

Третья категория проблем — это вопросы нормативно-правового регулирования хозяйственной деятельности в мировом масштабе и борьбы с отдельными видами преступности, имеющими подлинно трансграничный характер. Речь здесь идет о приспособлении территориальных налоговых систем к требованиям глобальной экономики, регулировании биотехноло-

гий, построении глобальной финансовой инфраструктуры, борьбе с незаконным оборотом наркотиков и нарушениями прав на интеллектуальную собственность, сближении правил торговли, инвестирования, конкуренции и электронной торговли, а также нормам международного рынка труда и миграции.

Как мы можем видеть, решение перечисленных известным экономистом проблем требует не только коллективных решений всех стран мира и коллективной же их реализации. Речь должна идти об изменении самих основ хозяйственной жизни отдельных государств и, что наиболее важно, их внутренних общественных договоров — соглашений граждан об установлении, изменении или прекращении их гражданских прав и обязанностей, на основе которых осуществляется деятельность государства.

В качестве примера здесь можно привести фигурирующие в списке Ришара вопросы защиты интеллектуальной собственности или норм регулирования рынка труда и миграции. В первом случае мы имеем дело с очевидной «глобализацией» интересов ограниченной группы стран — производителей компьютерных программ и современных технологий. Вместе с тем копирование этих технологий имеет важнейшее значение в поддержании экономической и социальной устойчивости целого ряда стран, и повышение ими качества защиты прав на интеллектуальную собственность может спровоцировать конфликты и кризисы, имеющие гораздо более драматичные последствия. В этой связи в качестве действительно глобальной проблемы можно скорее выделить не защиту этих прав как таковую, а предотвращение конфликта и столкновения между развитыми и развивающимися странами.

Во втором случае — регулировании рынка труда и миграции — речь идет о втягивании в разряд сюжетов, требующих глобального подхода, вопросов, которые являются основой социальной стабильности в обществе. Существующие в большинстве развитых стран, включая и Россию, системы социальной защиты и социальная политика в широком смысле этого слова основаны на функционировании тонко настроенных систем учета интересов трудоспособной и нетрудоспособной части населения. Эти системы связаны с национальными традициями, институционализированы и тесно переплетены с про-

граммами экономического развития стран в целом и вряд ли могут быть поставлены в зависимость от некоей общемировой рациональности. Пусть даже эта реальность и направлена на предотвращение рисков и угроз, связанных с отсутствием правил глобального рынка труда.

Мэтью Слотер, профессор экономики Школы бизнеса имени Така в Дартмуте, и Кеннет Шив, профессор политологии Йельского университета, фиксируют необходимость не менее глубоких изменений основ общественного договора даже в таком оплоте либеральной экономики, как США:

«В Соединенных Штатах это (адаптация к требованиям глобального рынка. — Т. Б.) означало бы принятие федеральной системы налогообложения, гораздо в большей степени основанной на пропорционально увеличивающейся ставке. Идея более жесткого перераспределения доходов, возможно, покажется радикальной, но сделать так, чтобы большинство американцев оказались в выигрыше, — наилучший способ спасти глобализацию от ответного удара со стороны поборников протекционизма» [61].

Проблемой представляется то, что при ближайшем рассмотрении приведенного выше перечня приходишь к выводу о неопределенности пока критериев, на основе которых та или иная проблема может быть квалифицирована как истинно глобальная. Большинство из них имеет, в случае неизбежной в реальной политике пристрастной оценки, четко выраженный территориальный характер. Такие трудности, как неграмотность, бедность, голод и распространение инфекционных заболеваний, только отчасти касаются стран условного «севера» и в большинстве случаев вполне успешно решаются комплексом мер, предпринимаемых национальными властями в Европе, США или России.

Системные усилия по их преодолению вряд ли смогут иметь характер общемировой кампании — у политиков «севера» не получится доказать своим избирателям необходимость не просто выделения части бюджетных средств на помощь слаборазвитым жертвам голода и болезней, а отказа от части благ, производство которых является препятствием для возникновения более сбалансированной социальной структуры мира.

Вторая группа глобальных проблем, носящая, как мы сможем убедиться, также территориальный характер, связана с вовлеченностью отдельных стран или групп государств в *новую экономику*. Признаки этой экономики — быстрое действие, наднациональность и сетевой характер, высокая степень наукоемкости и сверхсостязательность.

Первым связанным с ее возникновением жестким вызовом для России и Европы стала финансовая и информационная глобализация, ставшая объективной реальностью за последние годы. Как отмечает крупный российский специалист по международным финансам Ольга Буторина, решающую роль здесь сыграло завершение перехода процесса либерализации движения капиталов в завершающую стадию. Если в 1976 году обязательства по статье VIII Устава МВФ (она запрещает ограничения по текущим платежам, дискриминационные валютные режимы и барьеры на пути репатриации средств иностранных инвесторов) выполняла 41 страна, то в 2006 году — 165 стран из 185 членов МВФ.

В этой связи ведущий представитель политико-экономического мышления Франции и директор Французского института международных отношений Тьерри де Монбриаль пишет:

«Свобода перемещения капиталов росла по мере развития информационно-коммуникационных технологий и преодолевала границы, стирая одновременно различия между формами вложения капитала и частной собственности, на которых прежде основывались монетарные системы и экономические теории. 1990-е были отмечены крупными сделками. На фоне появления частных акционерных капиталов (*private equity*) и хедж-фондов (*hedge funds*) происходили глубокие изменения в процессах слияния и приобретения компаний, успех которых в большей степени зависел от конъюнктуры на все более нестабильных финансовых рынках. По коммерческим соображениям самые крупные предприятия могут сегодня в одночасье сменить владельцев, оказаться поделенными на несколько более мелких фирм или же, напротив, стать частью большой компании» [62].

Глобальные финансовые рынки, изначально вполне контролируемые финансово-экономическими властями ведущих держав, усложнились настолько, что выходят из-под эффективного управления. В связи с произошедшей либерализацией движения капиталов, переводом финансовых систем на международную электронную систему связи, обработки и хранения информации, а также выходом большинства действующих на рынках капитала финансовых институтов из-под государственного контроля восприимчивость международной финансовой системы к национальному регулированию снижается.

Заметим, что данные процессы затрагивают и более традиционные отрасли. Специалисты отмечают, что в энергетике, на которую в значительной степени делает ставку Россия, сокращение возможностей контроля над ценами продукции со стороны государств и частных корпораций уже стало наиболее значимой тенденцией, определяющей динамику развития рынка.

Увеличение роли спекулятивных капиталов, постепенное формирование финансовой многополярности и размывание международных институтов и режимов формируют исключительно подвижную международную политическую и экономическую среду, в разы усложняют задачу ее анализа и планирования. Наднациональность этих рынков или, по образному выражению Ричарда О'Брайена, «конец географии» ставят перед суверенным государством проблему не просто текущего контроля, но и стратегического управления процессами, происходящими на его суверенной территории.

Как отмечает в своей работе «Многополярность и многообразии» Тьерри де Монбриаль:

*«Свобода перемещения капиталов росла по мере развития информационно-коммуникационных технологий и преодолевала границы, стирая одновременно различия между формами вложения капитала и частной собственности, на которых прежде основывались монетарные системы и экономические теории» [63].*

Сомнению подвергаются, таким образом, не просто способность ведущих стран мира контролировать процессы, связанные с движением капитала не только внутри «сообщества за-

падных стран», но и сама возможность определять принципы развития финансовых и ряда других рынков в будущем. Что, заметим, особенно чувствительно ввиду тенденции к снижению политического взаимопонимания между самими державами Запада — США и Западной Европой.

Дополнительную нервозность привносит то, что центральные банки ведущих стран мира перестают быть монопольными распорядителями инвалютных государственных резервов [64]. В ряде стран созданы фонды национального благосостояния (*sovereign wealth funds*), которые на начало 2007 года аккумулировали 1,7 триллиона долларов. В странах, богатых сырьевыми ресурсами, такие фонды создаются, чтобы снизить зависимость государственных финансов от колебаний мировых цен (как правило, на нефть) и сформировать резерв для будущих поколений на случай исчерпания месторождений. Так поступают страны Персидского залива, Норвегия, Россия. В нашей стране фонд будущих поколений ориентирован исключительно на зарубежные корпоративные ценные бумаги.

Ответ на глобальные вопросы как первой, так и второй группы на основе сотрудничества «всех со всеми» возможен только при невероятном сценарии всеобщего просветления, причем не только политических элит, но и абсолютного большинства рядовых граждан. Поэтому не только наднациональный, но и солидарный подход здесь вряд ли возможен. Все без исключения глобальные проблемы должны будут решаться в рамках государственной политики, в том числе и политики сотрудничества с другими странами.

Это, однако, не означает, что государство может решить эти проблемы в отрыве от объективной международной реальности. Государственная политика должна будет в полной мере учитывать такой фактор, определяющий общую динамику развития мировой экономики в современный период, как *рост влияния глобальных процессов на развитие национальных экономик*. Следствием этой тенденции становятся высокая восприимчивость к болезням и кризисным явлениям, имеющим внешнее происхождение, объективное сокращение возможностей прямого контроля со стороны государств над масштабами глобального влияния в каждом конкретном случае и появление



новых требований к формам и качеству государственного участия в экономической деятельности.

По мнению наблюдателей, наиболее явственное выражение причастности национальной экономики к мировой — синхронность национальных и международных экономических циклов, которая в период до 2020 года будет усиливаться. Неизбежная открытость к влиянию глобальной экономики несет в себе риск снижения динамики роста и появления кризисных явлений, которые в современных условиях не могут оставаться в пределах одного сектора, а сохранение динамичных темпов роста национальной экономики в условиях очередного кризиса или рецессии на глобальном уровне будет все более затруднительным. В случае России, экономика которой в результате завершения процесса построения рыночного хозяйства стала органичной частью глобальной экономики, воздействие со стороны последней может в ряде случаев играть даже определяющую роль.

## Левиафан и его новые друзья

Как отмечает в своих работах один из ведущих российских специалистов по теории международных отношений Марина Лебедева, глобализация, понимаемая как постоянно идущий процесс универсализации мира,

«...перевернула прежние представления о безопасности и стерла существовавшие ранее жесткие барьеры между внешней и внутренней политикой» [65].

Вызов, который современные технологии бросают суверенному государству, как мы могли убедиться, достаточно серьезен. И касается он в первую очередь не пресловутых «слабых и несостоявшихся» стран — объектов воздействия со стороны международной системы, а наиболее сильных держав — формирующих эту систему элементов. Состояние отношений между ними и определяет степень стабильности всей системы международных отношений, а следовательно, безопасности в качестве среды обитания человека. Поэтому наибольшая ответственность за состояние системы, как всегда стоящей перед дилеммой войны

или мира, ложится на сильнейших и их способность благополучно для окружающих выйти из сложившейся ситуации.

Другими словами, современный Левиафан должен будет в который уже раз подтвердить свои права, извернувшись между сократившимися фактическими возможностями и сохранившимися в полном объеме формальными правами, да еще и в процессе не подвергая опасности слишком много своих и чужих подданных. Столкнувшись с проблемой выхода экономической системы из-под контроля системы политической, «вестфальское» по своей природе государство вступило на путь борьбы за права и существование. Исход этой борьбы в общих чертах ясен — Левиафан вновь обоснуется на своем месте. Однако то, насколько серьезные решения ему для этого потребуются, если потребуются вообще, и окажется наиболее ощутимым проявлением глобальных перемен. И чем мощнее каждый конкретный Левиафан, тем более серьезный масштаб для населения планеты будут иметь его решения и движения.

В качестве помощников и, по мнению многих наблюдателей, партнеров государства готовы выступить второй и третий секторы — бизнес и гражданское общество. Стремясь к максимальной реализации интересов своих участников и выгодополучателей, частные компании и неправительственные организации все чаще отходят от своей роли закулисных лоббистов или объективных критиков и начинают активно включаться в процесс формирования и, что наиболее интересно, реализации государственной политики. Практика взаимодействия трех секторов уже достаточно давно применяется во внутреннем управлении. Сбои в согласовании на национальном уровне интересов государства, рынка и семьи, согласно определению Гёсты Эспинг-Андерсена, становились причинами революций и смены политических режимов.

На международном уровне дело обстоит намного сложнее. От ответа на вопрос, удовлетворяет ли суверенное государство требованиям, которые на него в этой связи возлагаются, зависит не смена правящей группы, а само существование каждого конкретного Левиафана. И не только его самого физически, но и целого комплекса связей внутри системы или подсистемы, членом которой он является. В отдельных случаях гибель или радикальное ослабление государства может, как показывает

пример СССР, автоматически повлечь за собой дисбаланс всего окружающего мира.

Однако даже для гораздо менее масштабных примеров полная потеря или растаскивание суверенных функций государства ведет к его неспособности исполнять свои международные обязательства адекватным образом. Международная система, которая состоит из государств, весьма болезненно воспринимает неадекватность даже самого ничтожного из своих элементов. Образующаяся на его месте «черная дыра», как показывает пример Афганистана или Ирака, способна оказывать на международную систему негативное влияние, масштабы которого не сравнимы с физическими размерами погибшего (или убитого) политического организма, в том числе и через втягивание других элементов системы в конкурентную борьбу за образовавшееся наследство.

Степень ответственности суверенного государства на международном уровне, таким образом, гораздо выше, чем на уровне внутреннем. И поэтому количество участников, вовлеченных в выработку и принятие здесь решений, должно оставаться под контролем того, кто несет перед своими собратьями — Левиафанами основную долю ответственности. Спросят ведь именно с него [66]. В случае если негосударственная по своему происхождению политика приведет к болезненным для всей системы проявлениям, интерес международных судебных органов будет проявлен в первую очередь к представителям государственных органов страны, территория которой стала очагом и источником напряженности. Примерами такого рода изобилует современная мировая практика.

Вовлечение в межгосударственные по природе своей отношения бизнеса и гражданского общества — это мощнейший инструмент повышения доверия. При определенном качестве и продолжительности этот инструмент даже может привести к сглаживанию межгосударственных противоречий. Как мы увидим на примерах, приводимых в третьей части этой книги, сближение и сотрудничество бизнеса и гражданского общества разных стран может даже стать основой для формирования общественного запроса на внешнюю политику нового качества.

Однако усилия второго и третьего секторов никогда не смогут заменить собой сознательное решение государств в пользу

союзнических отношений. До тех пор пока государства-Левиафаны не примут, осознав степень риска при выживании в одиночку, своего политического решения, тактика тесного взаимодействия трех секторов, учитывая размеры и степень легитимности участников процесса, может принести весьма неоднозначные результаты.

В теоретической плоскости вопрос о роли негосударственных игроков в международной системе встал уже достаточно давно. Большинство исследователей сходятся во мнении, что привязывать их появление к воздействию процессов глобализации было бы неоправданно. Уже в 1900-е годы в мире насчитывалось порядка 70 международных неправительственных организаций (НПО), число которых на рубеже XX–XXI веков достигало, по разным оценкам, уже 6–30 тысяч.

Вместе с тем грань между подлинной НПО и межправительственной организацией всегда провести было чрезвычайно трудно. Даже если такая на первый взгляд негосударственная форма деятельности на международной арене, как Ганзейский союз (XIII–XV века), хоть и не являлась объединением феодальных суверенитетов и может в этом смысле рассматриваться в качестве НПО, но представляла интересы политических организаций на уровне североευропейских городов. Так и в настоящее время трудно провести грань между просто ассоциацией бизнеса и ассоциацией бизнеса после вступления в нее десятка компаний с солидным государственным пакетом акций или определить, насколько неправительственной является организация, получающая 80% своего финансирования по грантам Европейской комиссии или правительства России.

Предтечей массового участия НПО в защите суверенных интересов стало движение антиглобалистов, приобретшее невиданные масштабы накануне глобальной перетряски 2001 год — наши дни. Главным требованием этого международного феномена, собиравшего в лучшие дни на свои протестные мероприятия десятки тысяч сторонников, было ограничение деятельности международных корпораций, «макдоналдизирующих» планету и доводящих ее бедные территории до еще худшего состояния.

Примечательно в этой связи, что основным адресатом, до которого, ломая полицейские заслоны, стремились достучаться

антиглобалисты, были главы вполне суверенных государств и представители их бюрократического аппарата. Лидеры и массовка антиглобалистского движения буквально зывали к Левиафану: уничтожь, сотри в порошок глобальный бизнес, операции которого ты технически не можешь контролировать! Однако реакция на эти призывы была вначале вполне сдержанной.

Возможно, причина такой сдержанности состоит в том, что второй сектор — национальный и транснациональный, но располагающий штаб-квартирами на территории вполне конкретных государств бизнес — уже достаточно давно сумел наладить с государством взаимовыгодный диалог. Яркий пример такого положения дел — Соединенные Штаты, где надежные каналы представительства бизнес-интересов и плавного перетекания политики в бизнес и наоборот сложились исторически. Однако данное предположение может касаться только той части компаний, которые в силу культурно-исторических особенностей страны происхождения (США) всегда представляли трудности при определении того, «где заканчивается Бенья Крик и начинается полиция». Для остающихся же за пределами правового пространства США фирм вызов нахождения общего языка с проснувшимся государством-Левиафаном еще только требует своего ответа.

То же самое, впрочем, коснулось отчасти и деятельности НПО в глобальном масштабе. Известны примеры, когда неправительственные организации, такие как Мировой банк, предпринимали определенные усилия для расширения спектра «заинтересованных участников» за счет включения в него не только «протестных» НПО новейшего времени, но и ассоциаций бизнеса, согласование интересов которых с государственными органами происходит по другим, гораздо более традиционным принципам и каналам [67].

Не менее символично и то, что наибольшего накала движение антиглобалистов достигло как раз накануне трагических событий 11 сентября 2001 года, повернувших вектор международной политики в сторону национализма и роста суверенитета. Террористические атаки, организатором которых также была неправительственная организация — международная сеть «Аль-Каида», — встряхнули самого крупного Левиафана в современном мире.

Отдельные наблюдатели отмечают, что сила гражданского общества в том, что оно гораздо менее государства и даже биз-

неса ориентировано на иерархическую организацию механизма принятия и реализации решений. Иерархическая модель организации является традиционной и всегда, на всем протяжении своего существования страдает от неспособности высшего руководства решать возложенные на него задачи по тотальному контролю над подчиненными и принятию окончательных решений по всему спектру вопросов.

Классическая модель иерархии — организация работы большинства учреждений высшего образования, в которых даже самые незначительные вопросы требуют решения на уровне высшего руководства. Единственным существующим пока способом снизить транзакционные издержки при таком положении вещей, включая постоянный рост бюрократического аппарата, является внедрение новейших информационно-коммуникационных систем, позволяющих сократить время и количество используемой бумаги. Вместе с тем суть проблемы — необходимость принятия решения по вопросу выделения скрепок высшим должностным лицом — от этого не меняется.

Следствием иерархической организации становится в современных условиях недостаточная способность всего спектра институтов, от правительства до частных компаний, к адекватным ответам на вызовы, от последствий которых может зависеть жизнеспособность этих институтов, экономическая безопасность их участников и членов их семей. В результате возникает разрыв между стремительным развитием экономических процессов и подчас неторопливой логикой иерархического аппарата.

Пример заметного отставания континентальных европейских государств, к числу которых относится и Россия, от США в области разработки и внедрения передовых технологий бизнеса и госуправления показывает, что наиболее успешными в этом отношении становятся те системы, в которых иерархичность развита меньше. А практика перетекания сотрудников между государством, за которым все равно остается решающее слово, бизнесом и НПО имеет большую историю.

Другой интересный пример — сравнение успешности крупных частных и государственных нефтяных компаний США и Западной Европы. Действуя в условиях специфической модели кадрового обмена между властью, бизнесом и НПО, американские корпорации демонстрируют сейчас, несмотря на свою

подверженность общей тенденции снижения на рынке удельной доли так называемых мэйджоров, гораздо большую адекватность, чем их европейские коллеги. Те в свою очередь, как показывает опыт *British Petroleum*, не будучи связанными с государством неформально (по условной американской модели) или формально, что свойственно большинству их европейских коллег, лоб в лоб сталкиваются с проблемой межгосударственных противоречий. Их попытки апеллировать к представителям «дружественных» государств к хорошему результату не приводят. Иерархи, будь то представители Европейской комиссии или национальных правительств, не имеют с компаниями тесных связей и просто используют их беды как возможность для подкрепления своих переговорных позиций.

В противоположность традиционным иерархическим организациям, государству и большинству бизнеса, структуры третьего сектора гораздо чаще имеют сетевое устройство. Движение идей внутри них происходит гораздо быстрее, и, стало быть, они способны более чутко улавливать грядущие перемены. Именно это их качество может в современных условиях сослужить Левиафану весьма неплохую службу. Эффективные анализ и долгосрочное планирование, осуществляемое на государственном уровне, уже невозможны без вовлечения негосударственных игроков.

И не только потому, что они помогают государству лучше оценить риски и возможности в будущем. Наблюдение за международной политико-экономической реальностью последних лет убеждает: к приведенной выше характеристике эффекта глобализации для водораздела между внутренней и внешней политикой необходимо добавить, что процессы, имеющие универсальный эффект, стерли также границы между политикой и экономикой. Как справедливо замечает Жан-Франсуа Ришар:

«Большой бизнес способен даже сделаться полезной глобальной принудительной силой» [68].

Поэтому тесное и активное взаимодействие с лоббирующими институтами становится важнейшей составляющей не только подготовительной, но и имплементационной стадии государственной политики.

Пока же современные государства только ищут способы защиты своего суверенитета от размывающего воздействия трансграничных процессов. Как показывает практика, поиск этот ведется с применением весьма традиционных методов. Во-первых, происходит формальное увеличение объемов регулирующего вмешательства государства в экономику. Во-вторых, что наиболее чревато в условиях дестабилизации международной системы, государства уверенно двинулись по пути увязывания проблемных для суверенитета вопросов с такими бесспорными своими прерогативами, как национальная безопасность и оборона.

Сейчас многие наблюдатели уже достаточно откровенно постулируют тезис о неизбежности усиления доминирующей функции государства в растущих экономиках, за которыми, возможно, последуют и «старые» рыночные демократии:

«Суверенные государства получают внутри своих границ возможность устанавливать отношения между правительством и подданными. Эти отношения лишь внешне имеют рыночный характер, но не признают никаких реальных прав либо обязанностей помимо выполнения заключенных соглашений. Легитимность международных институтов ограничивается лишь обслуживанием этих соглашений и достижением заложенных в них целей» [69].

В этой связи важнейшим фактором, определяющим динамику развития мировой экономики в последние годы, является *стойчивый процесс усиления роли государств*, связанный с тем, что экономические явления глобального характера оказывают все большее влияние на обеспечение национальной безопасности и социальной стабильности. Практическими проявлениями данной тенденции становится, во-первых, повсеместное выделение «стратегических отраслей экономики» с особыми режимами осуществления инвестиций.

Во-вторых, налицо усиление национального контроля над международным бизнесом с использованием инструментов антимонопольной политики и более активное регулирование процесса слияний и поглощений, которое в ряде случаев (ЕС) успешно проводится под флагом антимонопольной деятельно-



сти. В-третьих, идет процесс создания корпораций — «национальных чемпионов» и внедрение инструментов, ограничивающих доступ транснациональных корпораций (ТНК) и иностранного капитала в целом на внутренние рынки. И, наконец, в ряде случаев происходит просто переход к прямому управлению и владению в ряде отраслей и предприятий.

Следствием усиления вмешательства государства в экономику становится, как отмечают российские экономисты, *возвращение хозяйствующим субъектам гражданства* и связанных с этим обязанностей. Происходят последовательная политизация международных экономических отношений и рассмотрение вопросов экономического и социального развития через призму обеспечения национальной безопасности.

Пока в наибольшей степени эти явления характерны для добывающей и высокотехнологической отраслей. Так, в результате произошедшего за последние годы перераспределения сил в мировой энергетике большинство стран-субъектов отказались от универсальных принципов свободного рынка и глобальных институтов. Укрепляется суверенный контроль над ресурсами, частные ТНК западных государств утратили контроль над добычей (сегодня их доля не превышает в данной сфере 7%) и начали терять позиции в контроле над транспортной инфраструктурой. В этой связи в ближайшие годы участниками энергетических отношений будут все в большей мере становиться государства и их группировки, сами же отношения будут определяться в первую очередь соображениями безопасности и контроля и только затем экономической выгоды.

Произошла *секьюритизация* энергетической проблематики. Так, на волне общественно-политической истерии, связанной с газовым конфликтом между Москвой и Киевом в январе 2006 года, российские энергетические компании стали восприниматься многими в Европе как *угроза безопасности*, что подтолкнуло рост протекционистских настроений. Их проявления были заметны на национальном (заявления Ангелы Меркель о необходимости защиты от инвестиций из РФ) и наднациональном уровнях.

Ярким примером последнего, как отмечают российские эксперты Дмитрий Сулов и Андрей Белый в статье с символическим названием «Энергетическое 11 сентября», стало предложение Еврокомиссии о разделении работающих на рынке ЕС ком-

паний на производящие и транспортно-распределительные, реализация которого в случае одобрения заблокирует выход «Газпрома» на энергораспределительный рынок Евросоюза. Стали даже звучать призывы любыми средствами защититься от российской «энергетической агрессии», в том числе такими экстравагантными способами, как создание «энергетического НАТО».

В сфере высоких технологий и новой экономики в целом политический фактор играет все более решающее значение для развития инноваций. Одна из главных предпосылок установления кооперационных отношений — высокая степень доверия между партнерами. Оно в свою очередь возможно лишь в условиях конструктивных политических отношений между представляющими этих партнеров государствами. В ситуации же плохих политических отношений, связанной с ними подозрительности к представляющим данную страну экономическим субъектам и политизации торгово-экономических отношений вероятность развития успешных кооперационных связей незначительна.

Уже в перспективе ближайших лет можно ожидать инициатив по возвращению госрегулирования и в область финансов. Проблема бесконтрольности данного сектора и возможности его использования международными террористическими сетями уже несколько лет подводит наблюдателей к мысли о необходимости если не ограничить свободное передвижение капиталов полностью, то усилить в данной сфере надзор со стороны регуляторов и контролирующих агентств. Не устоял перед тенденцией к секьюритизации даже Интернет. Так, правительство США серьезно думает о создании безопасной правительственной сети, не зависимой от Интернета, для уменьшения уязвимости важнейших видов федеральной деятельности от кибер-атак. В перспективе такая практика может привести к суверенизации не только правительственных, но и корпоративных сетей.

Общим следствием усиления вмешательства государств в регулирование мировой экономики становится, как это ни парадоксально, усиление неопределенности как в динамике основных происходящих в ней процессов, так и в реакции на них со стороны ведущих субъектов мировой экономики. Суверенные бюрократии, отвечая на вызов, брошенный их работодателем-Левиафану финансовой и информационной глобализации

ей, вмешиваются в просто не свойственные им ранее сферы деятельности или же действуют в рамках новой реальности, которая возникла в тех областях экономической жизни, где государство всегда играло важную роль.

В обоих случаях мы можем наблюдать эффект «слона в посудной лавке». Так, опасения, которые государство в России и Европе испытывает в связи с необходимостью отвечать общественному запросу на регулирование массивов иностранных инвестиций, уже затронули двусторонние отношения. Наиболее красивым примером в этом отношении стала недавняя история с законопроектом о регулировании инвестиций, который был разработан зимой 2008 года в недрах германского министерства экономики.

Подготовленный с явным намерением сказать свое слово в общих усилиях по предотвращению прихода в экономику ФРГ «плохих денег» из России или стран Ближнего Востока, этот законопроект был направлен на экспертизу в Европейскую комиссию. По ее результатам выяснилось, что составители документа забыли упомянуть в нем понятие Общего рынка ЕС, что могло попросту закрыть дорогу свободе передвижения капиталов внутри Евросоюза.

Не играет большой роли то, какую страну или страны держали в уме авторы этого законопроекта. Причина его появления в столь экзотическом виде — элементарная неготовность административных аппаратов выполнять свои задачи в современных условиях, равно как и в случае с еще менее догматичными с точки зрения свободной рыночной экономики заявлениями политиков США, России и Европы, которые мы слышим последние месяцы.

Рост национализма и связанное с этим пренебрежение международными нормами вносят, пожалуй, наибольший вклад в и так сильную глобальную неопределенность, ведут к сокращению доли универсальных правил и норм поведения в мировой экономике. Кроме того, не просто сохранение, а укрепление преимущественно национальных инструментов государственного регулирования экономики и применение их к глобальным явлениям ведет к общему снижению их эффективности как на национальном, так и на международном уровне. Трудности в выработке действующих механизмов международного регули-

рования повышают конфликтную составляющую глобализации и снижают упорядоченность в поведении субъектов мировой экономики и политики.

В дополнение к политическим институтам человечества, таким как ООН и ее агентства, всеобъемлющие и отчасти региональные институты экономического и политического регулирования переживают период относительной деградации. В конечном счете это ведет к возникновению управленческого вакуума в международных экономических отношениях. Альтернативой универсальному подходу становится формирование уже упоминавшихся нами выше региональных зон преференциального экономического сотрудничества и двусторонних режимов, регулирующих уже порядка 50% международной торговли.

Определенный риск не только для устойчивого развития отдельных стран, но и для состояния мировой политической экономики в целом может представлять возникновение военно-экономических блоков, особенно если оно будет происходить на основе традиционных политических союзов — НАТО, Европейского союза. Отчасти формирование таких блоков становится реакцией на объективные процессы глобализации в финансовом, энергетическом и технологическом секторах и представляет собой попытку создания коллективных, но для узкого круга участников инструментов регулирования этих процессов. Проблема, однако, заключается в том, что союзы создаются преимущественно для ведения боевых действий или перехода на мобилизационные рельсы развития. Мирное же строительство требует универсальных институтов, участие в работе которых принимают все.

Вследствие усиления роли государственных интересов и секьюритизации экономической политики возможности экономической и технологической кооперации зачастую оказываются связанными с политической и внешнеполитической ориентацией государства, его принадлежностью к тем или иным союзам и блокам. Несмотря на то что пока правительства не могут напрямую ограничивать участие своих компаний в развитии стран-конкурентов, темпы совершенствования регулирующей практики в Европе и США говорят о высокой вероятности возникновения такого феномена в будущем.

Учитывая невысокую вероятность того, что в перспективе 10–12 лет станет возможным построение универсального правового пространства, регулирующего экономическую деятельность, конкурентная борьба государств за право оказывать корректирующее влияние на ход и содержание экономических процессов будет усиливаться. Не меняя ее смысла — защиты суверенных прав, формы и методы этой борьбы подвергнутся серьезной трансформации.

Все перечисленные выше «перегибы на местах» являются временными и после обкатки ведущими державами останутся в распоряжении только достаточно отсталых иерархий. В конечном итоге, как показал анализ, проведенный в рамках совместного проекта Совета по внешней и оборонной политике и Министерства экономического развития и торговли России, задачей наиболее продвинутых участников международных отношений становится обеспечение собственной субъектности в рамках политико-экономического измерения международной системы.

Эта субъектность выражается в способности оказывать влияние на ход и содержание основных происходящих в мире процессов. Учитывая то, что глобальные явления оказывают все большее прямое воздействие на безопасность и благосостояние граждан, вопрос эффективности государственного регулирования будет и далее оказывать решающее влияние на способность государства обеспечивать свои суверенные права. В этой связи, как показывает опыт не только ведущих держав, но и новых центров силы, обеспечение возможностей влиять на мировую экономику в условиях глобализации потребует привлечения совокупных ресурсов, имеющихся в распоряжении современного государства, для отстаивания своих прав во взаимоотношениях с другими участниками международных отношений.

Конкретные меры, предпринимаемые государством, должны будут носить комплексный и междисциплинарный характер, быть направлены на наиболее важные в контексте глобализационных процессов секторы и отрасли экономики — финансы, высокие технологии и энергетику — и реализовываться через использование новых форм взаимодействия государства, бизнеса и организаций гражданского общества.

В современных условиях, по мнению высококвалифицированных наблюдателей, к числу наиболее применимых инстру-

ментов обеспечения собственной субъектности относятся, во-первых, сохранение высоких протекционистских барьеров в важных секторах экономики и серьезное отношение к вопросам передвижения капиталов и иностранных инвестиций. Усилия в данном направлении, как мы видели, уже стали значительной частью государственной деятельности, хотя и реализуются пока в стиле «слона в посудной лавке».

Во-вторых, государства совершенно точно не смогут отказаться от сохранения суверенных прав в вопросах экономической политики, внешней политики, прав человека и в вопросах безопасности. Все эти направления государственной деятельности не только относятся к перечню базовых общественных благ, размывание контроля над распределением которых может стать для Левиафана смертным приговором, но и занимают ключевое место в формировании общественного запроса.

В-третьих, эффективное государство — структурный элемент международных отношений будущего — должно быть способно к самостоятельному выдвиганию крупномасштабных проектов и инициатив, основанных на сочетании глобального характера и внутренней направленности. Такие проекты и инициативы могут базироваться как на традиционных конкурентных преимуществах, так и на использовании новых, прорывных технологий и методик, неортодоксальном отношении к существующим инструментам внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности.

В-четвертых, неизбежным становится повышение качества государственного управления деятельностью на международном уровне. Национальные иерархии должны будут культивировать у себя способность к развитию инновационных методов взаимодействия с частным бизнесом и гражданским обществом, основанных не на прямом контроле и управлении, а на совместном стратегическом анализе и планировании.

Более того, это взаимодействие может распространяться и на стадию имплементации государственной политики. Наглядным примером может служить деятельность крупнейшей международной компании Unilever, прекратившей с 2005 года закупать товар у рыболовных промыслов, сохранность запасов которых *«не подтверждена международными органами»*. Эта сохранность запасов обеспечивается таким комплексом мер

технического и управленческого характера, которого не могут себе позволить большинство беднейших стран Африки и Азии, но легко осуществляют наиболее развитые государства, экспертное сообщество которых и играет решающую роль в разработке стандартов. Таким образом, продвижение государствами и группами стран выгодной для себя регулирующей практики может быть эффективно поддержано частным бизнесом.

В целом вопрос о степени согласованности действий государств и крупнейших игроков на рынке является и останется в будущем предметом большой дискуссии. И наибольший интерес здесь, по всей видимости, представляет вопрос о распределении ролей между государственными иерархиями и компаниями. Сейчас можно предположить, что данная дилемма будет решаться на основе политической культуры и традиций того или иного общества.

Новая политика, безусловно, потребует от национальных правительств высокой степени открытости к ведению политического диалога с наиболее важными торгово-экономическими партнерами. Несмотря на необходимость постоянной готовности к ответу на конкурентные проявления, выстраивание обоюдовыгодной экономической кооперации, несущей в себе элементы интеграции, без конструктивных политических отношений представляется в современных условиях трудноосуществимым.

Подводя итог нашим размышлениям об угрозах, которым подвергается спокойствие Левиафана со стороны рынка и последствий научно-технического прогресса, а также о его реакции на эти угрозы и союзниках в деле их отражения, можно сделать ряд практических выводов. Все они применимы к той напряженной деятельности по совершенствованию методов своей работы, которую ведут сейчас в российском правительстве, столицах европейских государств и Брюсселе. Качество исполнения Левиафаном новых для себя задач и его способность к совместному с коллегами творчеству станет залогом успеха или провала в деятельности суверенного государства в современном мире.

Во-первых, как и в международной политической системе, глобальные процессы в мировой экономике мало или совсем не регулируются как в целом, так и на национальном уровне. Вместе с тем они поддаются корректирующему воздействию со стороны стран — субъектов мировой экономики и могут направ-

латься ими по пути, наиболее оптимальному для достижения целей национального развития.

Во-вторых, государство должно будет не оставлять за ненадобностью, а активно использовать разные, пусть даже и устаревающие морально, международные форматы. Несмотря на явное падение эффективности и авторитета таких институтов, как Мировой банк и МВФ, продуманная вовлеченность государства в международные и региональные институты развития имеет смысл. Однако главным принципом деятельности на данном направлении в современных условиях становится зависимость участия в ней международных институтов от их потенциального влияния на усиление собственных позиций. Большое значение также играют предоставляемые в рамках этих институтов возможности участия в выработке правил игры.

В-третьих, с учетом явной тенденции к формированию *неуниверсальных* режимов торгово-экономического сотрудничества ведущие государства будут стремиться к развитию наибольшей внешнеполитической активности в тех регионах, где они уже имеют соответствующие заделы. Для России и стран Евросоюза таким регионом является евразийское пространство. Важным инструментом этой политики должна стать всемерная государственная поддержка расширения инвестиционного сотрудничества.

В-четвертых, державам, стремящимся к закреплению собственной субъектности, будет необходимо отказаться от привычек «игры с нулевой суммой» и перейти к налаживанию конструктивного диалога с основными потенциальными экономическими партнерами и конкурентами. Наиболее оптимальной формой сотрудничества здесь будет создание стратегических партнерств и союзов, осуществляемых на основах паритетной поддержки государством, бизнесом и гражданским обществом.

Поэтому в современных условиях важнейшим инструментом для обеспечения максимальной эффективности политики суверенного государства в тех отраслях экономики, динамика развития которых оказывает влияние на развитие страны в качестве одного из структурных элементов международной системы, является внедрение новых форм государственного регулирования экономической и внешнеэкономической деятельности. Эти формы должны быть направлены на решение зада-



чи придания государственной политике элементов «сетевых» и многодисциплинарного характера.

Наиболее перспективной из таких форм является «кооперативная игра» — ситуационный анализ, прогнозирование и стратегическое планирование, осуществляемые совместно представителями государственного аппарата и субъектов экономической деятельности. Основой для такой практики может стать подготовка и заключение соглашений о сотрудничестве между российскими компаниями и органами государственной власти.

Такая форма рабочего взаимодействия является в настоящее время единственной адекватной заменой не всегда эффективному прямому государственному управлению и планированию в важнейших секторах экономики. Кроме того, совместное стратегическое планирование может играть роль необходимых для долгосрочной устойчивости национальной экономической политики согласительных процедур внутри общества, связанных с использованием долговременных сбережений и инвестиций, а также компенсировать существующий пока недостаток институтов стратегического управления.

Именно поэтому совершенствование механизмов государственного управления экономикой должно стать одним из приоритетных направлений совместной деятельности России и Европы.

Рост суверенитета — политическое явление, о необходимости которого десять лет назад говорили только самые отчаянные антиглобалисты, — стал в наши дни историческим фактом. История учит, что период ослабления суверенных потуг государства начинается вслед за чувствительными поражениями на внутреннем или внешнем фронтах, как это произошло в Западной Европе в 1945–1957 годах или в России 1991–2000 годов.

Очевидно, что последствия суверенных решений, продиктованных исключительно требованиями политического момента, могут не только отдалить на неопределенную перспективу сближение России и Европы, но и подточить основу европейской интеграции, остающейся для всего мира примером и образцом мирного и выгодного для всех участников решения проблем в политике и экономике. Так ли необходимо ждать более серьезных последствий?

1. *Montbrial T. de.* The misadventures of democracy and competing interests // RAMSES. Paris: Dunod, 2007.
2. *Караганов С.* Новая холодная война? Как минимизировать потери от начавшегося противостояния // Россия в глобальной политике. — 2008. — №5.
3. *Ikenberry J.G.* A weaker world // Prospect. Nov. 2005.
4. *Богатуров А.* Кризис миросистемного регулирования // Международная жизнь. — 1993. — №7. — С. 30–40.
5. *Кайзер К.* Взаимоотношения крупных держав в XXI веке // Россия в глобальной политике. — 2007. — №5.
6. *Дрезнер Д.* Новый «новый» мировой порядок // Россия в глобальной политике. — 2007. — №2.
7. *де Монбриаль Т.* Многополярность и многообразие // Россия в глобальной политике. — 2007. — №6.
8. *Грэм Т.* Диалектика силы и слабости // Россия в глобальной политике. — 2007. — №3.
9. *Slaughter A.-M.* A New World Order. *Цит. по:* Ikenberry J.G. A weaker world // Prospect. Nov. 2005.
10. Списки ЦРУ и правительства Великобритании являются в настоящее время единственным официальным источником, предлагающим подобную классификацию.
11. *Кайзер К.* Взаимоотношения крупных держав в XXI веке // Россия в глобальной политике. — 2007. — №5.
12. *Лавров С.* Россия и мир в XXI веке // Россия в глобальной политике. — 2008. — №4.
13. *Бергстен Ф.* Партнерство равных: Как Вашингтону ответить на экономический вызов Китая // Россия в глобальной политике. — 2008. — №5.
14. *Ikenberry J.G.* A weaker world // Prospect. Nov. 2005.
15. *Кайзер К.* Взаимоотношения крупных держав в XXI веке // Россия в глобальной политике. — 2007. — №5.
16. *Кортунов С.* Военно-политическая обстановка // Россия и мир. 12 лет, которые могут все изменить. — М.: Олимп, 2008.
17. Там же.
18. Там же.
19. *Кайзер К.* Взаимоотношения крупных держав в XXI веке // Россия в глобальной политике. — 2007. — №5.

20. Ведрин Ю. Отказ от государств-наций — иллюзия: Интервью // Россия в глобальной политике. — 2007. — №6.
21. Дрезнер Д. Новый «новый» мировой порядок // Россия в глобальной политике. — 2007. — №2.
22. Европейская стратегия безопасности 2003 года.
23. Левиафан — библейское чудовище, изображенное как сила природы, принижающая человека, — использован английским мыслителем XVII века Томасом Гоббсом как образ для описания могущественного государства. В своей теории возникновения государства Гоббс отталкивается от постулата о естественном состоянии людей — «войны всех против всех». В связи с неминуемым истреблением, согласно Гоббсу, люди для сохранения своих жизней и общего мира отказываются от части своих естественных прав и по негласно заключаемому общественному договору наделяют ими того, кто обязуется сохранить свободное пользование оставшимися правами, — государство. См.: Гоббс Т. Левиафан // <http://www.philosophy.ru/library/hobbes/ogl.html>.
24. Хаас Р. Эпоха бесполярного мира // Россия в глобальной политике. — 2008. — №4.
25. Siegfried A. Les Etats-Unis d'aujourd'hui. Paris, A. Coling, 1927.
26. Манделбаум М. Демократия без Америки // Россия в глобальной политике. — 2007. — № 5.
27. Хаас Р. Эпоха бесполярного мира // Россия в глобальной политике. — 2008. — №4.
28. Фукидид. История Пелопоннесской войны: В 2 т. / Репринтное издание. — М.: Пролог, 1994. Т. 1. — С. 75.
29. Анализ происхождения неоконсервативного подхода см.: Mearsheimer J. Hans Morgenthau and the Iraq war: realism versus neo-conservatism // OpenDemocracy. 2003.
30. Kagan R. Power and Weakness // Policy Review. No 113. 2002.
31. Арбатов А. Грядет ли холодная война? // Россия в глобальной политике. — 2007. — №2.
32. Ikenberry J.G. A weaker world // Prospect. Nov. 2005.
33. Rice C. Rethinking the National Interest // Foreign Affairs. July – August 2008.
34. Хаас Р. США — Россия: перейти Рубикон // Россия в глобальной политике. — 2007. — №3.
35. Там же.

36. Суслов Д. Роль США сегодня и завтра / Россия и мир. 12 лет, которые могут все изменить. — М.: Олимп, 2008.
37. Лукьянов Ф. Ловушка американского лидерства // Ежедневный журнал. — 2008. — 19 августа.
38. Караганов С. Америка: восстание элит // Российская газета. — 2007. — 14 декабря.
39. Rice C. Transformational Diplomacy. Georgetown University. Washington, DC. January 18, 2006. <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>
40. См.: Азиатский многоугольник: конфликтность и потенциал интеграции. — М.: ГУ-ВШЭ, 2007.
41. Там на нее приходится около 80% регионального ВВП и сходные доли населения и военного потенциала.
42. Дрезнер Д. Новый «новый» мировой порядок // Россия в глобальной политике. — 2007. — №2.
43. Там же.
44. Михеев В. Восточная Азия и стратегия развития России // Россия и мир. 12 лет, которые могут все изменить. — М.: Олимп, 2008.
45. Бергстен Ф. Партнерство равных: Как Вашингтону ответить на экономический вызов Китая // Россия в глобальной политике. — 2008. — №5 (Foreign Affairs. — 2008. — №4).
46. Цит. по: Дрезнер Д. Новый «новый» мировой порядок // Россия в глобальной политике. — 2007. — №2.
47. Там же.
48. де Монбриаль Т. Многополярность и многообразие // Россия в глобальной политике. — 2007. — №6.
49. Хаас Р. Эпоха бесполярного мира // Россия в глобальной политике. — 2008. — №4.
50. Дрезнер Д. Новый «новый» мировой порядок // Россия в глобальной политике. — 2007. — №2.
51. Примаков Е. Нуждается ли Европа в защите // Московские новости. — 2007. — 25 июля.
52. См. работы Петра Крастева и Марка Леонарда.
53. Лавров С. Сдерживание России: назад в будущее? // Россия в глобальной политике. — 2007. — №4.
54. de Montbrial T. Vers un monde multipolaire // Ramses 2008. IFRI: Paris, 2008.
55. Лавров С. Сдерживание России: назад в будущее? // Россия в глобальной политике. — 2007. — №4.

56. Хаас Р. Эпоха бесполярного мира // Россия в глобальной политике. — 2008. — №4.
57. Караганов С. Российско-американские отношения: новые времена // Российская газета. — 2007. — 15 октября.
58. де Монбриаль Т. Многополярность и многообразие // Россия в глобальной политике. — 2007. — №6.
59. Владислав Сурков: параграфы про суверенную демократию // Эксперт. — 2006. — №43.
60. Ришар Ж.-Ф. На переломе. Двадцать глобальных проблем — двадцать лет на их решение. — М.: Ладомир, 2006. — С. 59.
61. Scheve K.F., Slaughter M.J. A New Deal for Globalization // Foreign Affairs. №4. July — August 2007.
62. де Монбриаль Т. Многополярность и многообразие // Россия в глобальной политике. — 2007. — №6.
63. de Montbrial T. Vers un monde multipolaire // Ramses 2008. IFRI: Paris, 2008.
64. См.: Буторина О. Мировые финансы к 2020 году / Россия и мир. 12 лет, которые могут все изменить. — М.: Олимп, 2008.
65. Лебедева М. Мировая политика. — М.: Аспект Пресс, 2007. — С. 145.
66. Хаас Р. Эпоха бесполярного мира // Россия в глобальной политике. — 2008. — №4.
67. По этому вопросу см. интереснейшую статью Сангетты Камат «Приватизация общественного интереса: теоретический аспект дебатов об НПО в неолиберальную эру» (Kamat S. The privatization of public interest: theorising NGO discourse in a neoliberal era // Review of International Political Economy, 11:1, 155–176).
68. Ришар Ж.-Ф. На переломе. Двадцать глобальных проблем — двадцать лет на их решение. — М.: Ладомир, 2006.
69. Varma N., Ratner E., Weber S. // Report and Retort: A World Without the West // The National Interest. July 2007.



**ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ**

**НА ПУТИ  
К СТРАТЕГИЧЕСКОЙ  
СДЕЛКЕ**





# Глава первая

## ПРЕДЕЛЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ВЫБОРА

### И снова о «нулевой сумме»

**В**ажнейшим вопросом, на который должны будут ответить в ближайшее десятилетие политики России и Европы, является необходимость их становления в качестве самостоятельного центра силы — баланса для США и Китая. Это является условием не только стабилизации международной системы, но и их собственного выживания в качестве самостоятельных ее элементов. В современном мире именно политическая самостоятельность служит залогом способности влиять на процессы глобализации. Можно экспортировать огромное количество капитала, но не определять правила игры на этом рынке.

Многие наблюдатели считают, что наиболее рациональной стратегией для России и стран ЕС было бы стремиться к собственному самостоятельному усилению. Думается, однако, что единственным условием успеха здесь может быть не конкуренция между партнерами, а их объединение в рамках стратегической сделки и создание союза нового типа. Сергей Караганов пишет в этой связи:

«России нужен такой союз не только ради модернизации. Мир быстро изменяется. Пока этим Россия пользуется с выгодой. Но в новой нестабильности нашей стране трудно оперировать в одиночку. Вот почему стратегической задачей России является (при очевидно выгодной частичной экономической и даже энергетической переори-

ентации на быстро растущую Азию) создание политического и энергетического союза с Европой» [1].

Думается, что этот анализ и сделанный на его основе вывод полностью применимы и к Европе. Однако для того, чтобы быть готовыми к совершению такой сделки, политикам России и Европы нужно переступить через последний барьер — отказаться от рационального выбора, который диктуют им международные и отчасти внутренние политические и экономические обстоятельства.

Драматические события 1989–1991 годов отправили Россию и Европу в самостоятельное плавание по волнам мировой политики. Сейчас, пройдя через 18 лет осознанных отношений между собой как разными элементами международной системы, стороны обнаруживают свои двусторонние отношения в исключительно парадоксальном состоянии. Несмотря на многократно заявленные цели стратегического партнерства, в международной политике и экономике они скорее конкуренты, если не противники. Действия России и европейских держав вступают в противоречие по 90% вопросов, в решение которых они оказываются вовлечены.

История отношений России и Европы после 1991 года знает гораздо больше взаимных обид — Косово в 1999 и 2008 годах, Калининград в 2002-м, изгнание отдельных европейских инвесторов из России после 2003 года и неисполнение некоторых обязательств по Всемирной торговой организации, полученных, впрочем, также не совсем честным способом «выкручивая руки», — чем подлинных достижений. Правила «игры с нулевой суммой» — ситуации, при которой выигрыш одного из партнеров автоматически означает поражение другого, — настолько прочно утвердились в рамках взаимодействия Россия — Европа, что даже микроскопические случаи совпадения выгод воспринимаются дипломатами и политиками с радостью и невиданным облегчением, хотя имеют, как правило, краткосрочный характер и в конечном итоге все равно ведут к усилению одной из сторон.

Вместе с тем масштабы и качество их экономической взаимозависимости выросли и продолжают увеличиваться год от года, а разговоры о переориентации в сторону более интерес-

ных партнеров или поставщиков энергоресурсов остаются пока разговорами. Несмотря на почти откровенные оскорбления и поборы в консульских учреждениях, растет количество россиян и европейцев, путешествующих по пространству от Атлантики до Владивостока. Пространству, которое все больше восстанавливает свое культурное и экономическое единство, оставаясь при этом разделенным политически.

Жесткая конкуренция между едиными в культурном отношении, но принадлежащими к разным организациям (государствам) группами человеческих существ является в принципе нормальным состоянием европейской политики. Цивилизованность того, как эта конкуренция происходит на пространстве, объединенном в рамках политико-правовой оболочки Европейского союза, не должна вводить в заблуждение. Западная Европа, пройдя через два тысячелетия непрерывных войн, просто выработала и приняла для себя ненасильственную модель конкуренции, хотя саму конкуренцию не отменила.

Но война невозможна и между Россией и Европой. Несмотря на все, аргументированные и нет, разговоры об их принадлежности к разным типам капитализма, ни в одной из европейских стран нет внутренних источников военной агрессии по отношению к соседям — милитаризма и реваншизма, по крайней мере сейчас. А вот конкуренция возможна вполне. И, как показывает практика последних лет, эта конкуренция значительно отличается по осуществляемым в ее ходе ставкам от внутриевропейских явлений аналогичной природы. Успех одного из партнеров в конкурентной борьбе может в нашем случае не просто потеснить другого, но буквально выкинуть его из перспективных для национального развития секторов мировой экономики.

Эта конкуренция становится более жесткой, а ее результаты могут оказаться более опасными под влиянием и в контексте современных международных обстоятельств. Анархия или глобальный беспорядок прочно утвердились в качестве самой подходящей характеристики международной системы первой четверти XXI века. Государства — основные и единственные элементы системы — стремятся к постоянному наращиванию своих совокупных возможностей. Сила во всех ее проявлениях — от военной мощи, все еще измеряемой в количестве боеголовок или элементов системы противоракетной обороны США, до

способности влиять на состояние мировых финансовых и товарных рынков или определять политику «международных» институтов — остается важнейшим фактором, определяющим место страны в мире. Точно так, как испокон веку определяющим фактором была не умозрительная «способность к инновационному развитию», а вполне конкретное оружие, произведенное при помощи этой способности.

Еще острее эта конкуренция всех со всеми становится в связи с сокращением объективных и субъективных возможностей США осуществлять конструктивное лидерство в мире. Соединенные Штаты остаются наиболее сильной державой — единственным полюсом современной международной системы, способным эффективно сдерживать потенциальных конкурентов, включая Россию и Европу, вплоть до создания поводов для возникновения на их территории очагов реваншизма. Но и не требовать от них проявления ответственности в деле распределения общественных благ в мировом масштабе США не могут, особенно сталкиваясь с проблемой приспособления государства к вызовам финансовой и информационной глобализации, ответ на которые в России и Европе уже, похоже, активно ищется на пути сочетания повышения роли государства в регулировании экономической деятельности («экономический патриотизм») и наращивания взаимодействия с бизнесом и гражданским обществом.

Эта часть нашего исследования посвящена двум равновероятным парадигмам развития российско-европейских отношений в будущем: продолжению «игры с нулевой суммой» и реализации «большой сделки» — созданию Россией и Европой стратегического союза. Первый вариант развития событий поддается сторонам логикой рационального выбора в условиях глобального беспорядка. Но в долгосрочной перспективе он ведет к поражению «старого мира» и его окончательному отходу на позиции слабого старика международной системы, доживающего свои дни в некой глобальной богадельне и не влияющего на действия молодых и динамичных Азии и Америки.

Второй путь — создание стратегического союза — более рискованный. Движение по нему России и Европы может спровоцировать другие «бильярдные шары» на резкие, если не агрессивные, поступки. Требуется большая осторожность и готовность к принятию на себя ответственности. Однако

только создав собственное сообщество, крепко стоящее на берегах Атлантики и Тихого океана, старики смогут выжить в беспокойном мире XXI века.

## Охранительные настроения

Рациональный выбор в условиях глобального беспорядка – это не открытость и ориентация на многосторонние режимы, а строительство крепких стен, формирование за их пределами очагов влияния и периодические вылазки на территорию противника. Все эти признаки стали присущи в последние годы практике международной политики как Европы, так и России. Такое поведение, являющееся естественным для любого суверенного государства, усиливается или ослабевает в зависимости от наличия в его распоряжении дополнительных возможностей. Для 27 государств Европы такие возможности предоставляет наличие коллективного кнута и пряника в лице институтов Европейского союза. Для России — сверхвысокие цены на энергоресурсы.

Европейский союз становится все более протекционистским и закрытым. В первую очередь это проявляется в области экономики и допуска иностранных предприятий на рынок. Как пишет в этой связи руководитель российского Института современного развития Игорь Юргенс:

«Условия для российских инвестиций в ЕС далеко не идеальны. Инвесторы сталкиваются с политической дискриминацией и административными и техническими барьерами... Экономический национализм растет. Возможности для иностранных инвестиций ограничены в секторах, которые ЕС считает стратегически и политически важными. Российским компаниям приходилось иметь дело с антидемпинговыми исками. Европейские филиалы российских банков сталкиваются с проблемой чрезмерного регулирования и дорогостоящих аттестаций» [2].

В политике, столкнувшись с вызовом старения населения и миграции, политические элиты стран Евросоюза следуют под-

час откровенно ксенофобским пожеланиям избирателей. Как пишет один из крупнейших российских демографов Анатолий Вишневский:

«Промышленные страны, использующие иностранную рабочую силу, начинают осознавать ограниченность своей иммиграционной емкости. В них разворачиваются дебаты вокруг проблемы иммиграции, которая становится важной картой в политической игре, нарастают антииммиграционные настроения и усиливаются меры по ограничению притока мигрантов» [3].

В этой связи сейчас основные дискуссии в рамках построения в Европе так называемого пространства свободы, безопасности и правосудия замыкаются на попытки ограничить поток иммигрантов и одновременно выработать механизмы по привлечению рабочей силы, которая нужна для стабилизации социальной и пенсионной систем, а также заполнения некоторых высококвалифицированных позиций.

Уже в самом начале своего председательства в Евросоюзе (июль 2008 года) Франция, возглавляемая энергичным президентом Николя Саркози, предложила партнерам радикально перестроить и ужесточить миграционную политику. Париж предложил для нее пять основ: улучшить охрану границ, основывать иммиграционную политику на реальных возможностях государства, сконцентрировать ресурсы на борьбе с нелегальными мигрантами, создать единую политику в отношении беженцев и, наконец, способствовать развитию в странах — источниках миграционных потоков. Некоторые наблюдатели склонны считать, что «борьба с нашествием чужаков» становится своеобразным новым интеграционным проектом Евросоюза.

Одновременно новое правительство Италии во главе с Сильвией Берлускони также активизировало деятельность в области иммиграционного законодательства. Законопроекты, предложенные Римом 22 мая 2008 года, ограничились сокращением срока выдворения нелегальных мигрантов с территории Италии с принятых в ЕС 18 месяцев до двух. Кроме того, Италия собирается наказывать нелегальное проникновение на свою территорию лишением свободы на срок до четырех лет.

А уже 5 июня правительства ЕС также решили минимизировать по сравнению с ранее существовавшими обязательствами требования о размере правовой помощи нелегальному мигранту. Примечательно, что ряд положений нового акта, поддержанного 18 июня 2008 года Европарламентом, идут вразрез с базовыми правами человека (лишение свободы и отказ в правовой помощи), однако весьма созвучны паническим настроениям европейского электората.

В отношении открытости внешнему миру Россия выглядит даже более предпочтительно и позволяет себе немислимые с точки зрения пресловутых шенгенских правил шаги вроде безвизового допуска в страну десятков тысяч пьяниц из отдельно взятого и не самого дружественного государства ЕС. И здесь, как и в отношениях в целом, суверенное единство Российского государства, обеспечиваемое сейчас методами, которые многие могут назвать авторитарными, является скорее преимуществом для сотрудничества. Да и правила контроля над иммигрантами в России были до последнего времени намного менее жесткими и упорядоченными, чем в других европейских странах.

Вместе с тем отдельные заявления российских чиновников свидетельствуют, что у России также есть вероятность последовать по ограничительному пути. Это вполне объяснимо, поскольку политически Россия действительно не готова к приему большого количества мигрантов. Общественное мнение настроено крайне неблагоприятно в отношении иммиграции, что сказывается и на позиции власти. Проблема культурной адаптации, с которой страны ЕС столкнулись 10–15 лет назад, пришла и в Россию.

В экономической области, несмотря на то что Евросоюз остается пока достаточно рыхлым объединением, его действия на международной арене являются супернаступательными, в рамках, конечно, доступных к применению инструментов. К числу таких инструментов относится для Европы втягивание в свою политико-экономическую орбиту малых стран Содружества Независимых Государств и ограничение там влияния и интересов «неинтегрируемого» соседа — России.

Линия на усиление влияния Европы на так называемом постсоветском пространстве стала особенно заметной после расширения ЕС в 2004 году. Это было связано в первую очередь с необходимостью создания дополнительных стимулов для со-

хранения хотя бы относительного структурного единства Евросоюза после вступления в него 12 новых государств, стратегические ориентиры и покровители которых лежат далеко за пределами так называемой старой Европы. Грандиозный проект «Расширение» стал после 1989 года одним из важнейших направлений деятельности ЕС-12 и, после 1994 года, ЕС-15. На его реализацию были направлены основные ресурсы общих институтов Евросоюза в Брюсселе, а задача принести мир и стабильность на пространство бывшего социалистического лагеря выглядела вполне достойно для чуть ли не глобального проекта Европы. В этой связи Хизер Грабе, бывший исследователь из лондонского Центра европейских реформ, а ныне член кабинета комиссара ЕС по вопросам расширения, пишет:

«Принятие десяти центральноевропейских стран-кандидатов будет самым великим вкладом Евросоюза в стабильность, безопасность и процветание континента. Воссоединением Европы не только через половину столетия холодной войны, а после многих поколений конфликта и политических неурядиц» [4].

В отличие от Организации Североатлантического договора, поиски которой собственного *raison d'être* оказались в ловушке разного видения европейцами и американцами того, как должен управляться блок после исчезновения его главного противника — СССР, Европейский союз получил мощнейшее направление для приложения коллективных усилий стран-членов. Под обеспечение процесса расширения были созданы новые подразделения в составе Европейской комиссии в Брюсселе, на которые выделялось приличное финансирование. В свою очередь благодаря расширению политики Западной Европы почти на 15 лет получили в свое распоряжение тезис о том, что величина миссии, которую они на себя взвалили, освобождает Европу от обязательств по отношению ко всем без исключения другим мировым проблемам.

Почти полтора десятилетия россияне, американцы и все другие только про расширение и слышали из стран Западной Европы. Геноцид в Уганде? Мы заняты расширением. Проблемы с продовольствием? Мы заняты расширением. Что делать с НАТО?



Мы заняты расширением. Ситуация в международной торговле ухудшается? Отстаньте, наконец! Мы заняты расширением.

Тем более что в отличие от всех перечисленных проблем расширение на восток было единственной проблемой, решение которой приносило странам «старого» Евросоюза чистую прибыль. Условия вступления в Евросоюз стран-кандидатов, известные под определением «копенгагенские критерии» 1994 года, формулировались Европейской комиссией таким образом, что оставляли ей все возможности продвигать на рынки государств Центральной и Восточной Европы интересы стран ЕС-15, что и проявилось в ходе продолжавшегося в течение 10 лет согласования расширительного пакета, открывшего важнейшие отрасли экономики стран-кандидатов для западноевропейских конкурентов. Президент Эстонии Тоомас Ильвес пишет с обидой:

«Процесс подготовки к расширению ЕС в 2004-м пресса и общество воспринимали как некое соревнование, политический аналог музыкального конкурса “Евровидение”. От правительств требовались уступки, лишь бы удалось обогнать соседа-соперника на очередном повороте. Еврокомиссия вполне сознательно эксплуатировала гонку кандидатов в ходе горизонтальных переговоров («Польша уже приняла эти условия, мы не можем предложить вам больше») и продолжает применять эту тактику» [5].

Неудивительно, что, после того как «освобожденные из советского плена» страны Центральной и Восточной Европы вступили в ЕС, на месте колоссального внешнеполитического проекта возник вакуум. Попытки играть активную роль в таких регионах планеты означали бы для ЕС не только прямое столкновение с интересами США, но и серьезные военно-политические риски. При этом выгоды от этой игры вовсе не очевидны, что делает ее труднообъяснимой перед избирателями стран Евросоюза.

## Политика добрососедства

Исходя из калькуляции соотношения затрат и выгод, наиболее оптимальными для приложения кипучей энергии Евросоюза

были признаны страны, составляющие ближайшую периферию «расширившейся Европы», — государства Южного Средиземноморья и постсоветского пространства. В 2003 году Европейской комиссией была выдвинута программа политики нового соседства, немедленно получившая на европейском политико-бюрократическом новоязе наименование «политика добрососедства». В течение нескольких месяцев страны ЕС утвердили основные программные и рабочие документы нового внешнеполитического проекта, а европейские бюрократы взялись за работу над составлением планов действий в отношении каждой из стран.

Главным принципом политики добрососедства, в которую, как, например, было указано зимой 2007 года в «Приоритетах германского председательства в ЕС», включена и Россия, является экономическое сближение стран, расположенных по периметру границ Евросоюза с общим рынком ЕС через открытие рынков и распространение на их территорию европейского законодательства. Нормы этого законодательства утверждаются странами-членами через внутренние процедуры ЕС, исключая даже серьезную консультативную роль внешних партнеров.

Не случайно, что идеологическую основу данной политики составил лозунг «Объединение всего, кроме институтов», выдвинутый Романо Проди в его бытность председателем Европейской комиссии. Суть доктрины соседства — экономическое, политическое и правовое сближение стран-соседей с Европейским союзом, взаимное открытие рынков и восприятие ими юридических норм ЕС, за исключением, однако, участия в общих институтах единой Европы (Еврокомиссия, Совет ЕС, Суд юстиции, Европарламент и рабочие органы), дающего возможность влиять на процесс выработки и содержание этих норм.

Несмотря на свой некорректный по отношению к партнерам и в определенном смысле даже полуколониальный характер, политика соседства встретила понимание со стороны таких государств, как Молдавия, Тунис или Украина. Хотя и со стороны ЕС была проявлена определенная вежливость. Уже в 2005–2006 годах, став предметом множества нападок, тезис «объединения всего, кроме институтов» незаметно исчез сначала из официальных документов ЕС, а затем и из лексикона руководителей и чиновников Евросоюза. Говорить вслух о том,

что в обмен на приближение их законодательства и технических стандартов к европейским Евросоюз не может предложить соседям равноправных отношений, стало не принято. Россия со своей стороны отказалась от участия в данной политике ЕС в пользу строительства стратегического партнерства, хотя сама «формула Проди» и оказалась в Москве востребованной.

Как бы то ни было, но поддержание на плаву даже видимости общей европейской внешней политики требует от стран — членов Евросоюза все активнее, хотя пока преимущественно на словах, вмешиваться в судьбу государств, которые Россия привыкла считать зоной своих интересов.

Аналогичным образом развивалась ситуация с урегулированием косовского конфликта. Ведущие европейские столицы, Берлин, Лондон и Париж, были, каждая по своим причинам, заинтересованы в окончательном отделении Косово от Сербии и размещении там на долгие годы полицейских сил ЕС. Такое решение вопроса обеспечивало Европу новой коллективной миссией на Балканах, участие в которой представляется гораздо менее рискованным, чем, например, расширение своих контингентов в Афганистане. Кроме того, отторжение Косово снимало раздражитель в отношениях стран ЕС и Сербии и еще больше ставило Белград в зависимость от перспектив вступления в Евросоюз. Российская же позиция, сочетающая в себе буквальную приверженность нормам международного права и поддержку части сербских элит, большинством государств ЕС совершенно не воспринимается.

Весной 2008 года вопрос о признании Косово стал поводом даже для раскола самого Европейского союза. Государствами, признавшими независимость края, стали Франция, Германия, Италия, Австрия, Великобритания, Ирландия, Швеция, Финляндия, Бельгия, Дания, Люксембург, Польша, Венгрия, Болгария, Эстония, Латвия, Литва и Словения. Другие страны ЕС заявили о том, что «не спешат» с признанием Косово (Чехия и Мальта) либо признают Косово только после принятия соответствующего решения Советом Безопасности ООН (Испания, Португалия и Кипр). Три страны ЕС — Греция, Словакия и Румыния — объявили о том, что в принципе не признают Косово.

Тем не менее заявление косовских властей о независимости от Сербии было с большим энтузиазмом воспринято коллек-

тивными органами ЕС в Брюсселе. Жозе Баррозу, Хавьер Солана («министр иностранных дел» ЕС) и Ханс Поттеринг (председатель Европейского парламента) однозначно приветствовали этот шаг. Ведь практические действия, необходимые для его закрепления — отправка в регион полицейской миссии ЕС и введение над косоварами европейского «протектората», — одновременно становились подтверждением способности ЕС к коллективному действию и отвечали пожеланиям ключевых стран-членов — Германии и Франции.

## Еще раз о России, Европе и постсоветском пространстве

В этой связи неудивительно, что стремление европейских грандов наладить взаимопонимание Европы и России по ключевым экономическим и стратегическим вопросам не имеет пока успеха. Такие попытки со стороны Парижа или Берлина повторяются периодически на двустороннем или трехстороннем уровне. Однако их практическое воплощение сталкивается с жесткой российской реакцией на действия пресловутого Брюсселя, которые в свою очередь продиктованы текущими экономическими и, как показывает пример замороженных конфликтов в СНГ, Украины или Косово, политическими интересами самих же Германии, Франции и, от случая к случаю, их союзников по ЕС.

Реализация же на практике здравых идей не делать из диалога Москвы и Еврокомиссии альфу и омегу отношений Россия — Европа, как предлагает в своей последней статье Тома Гомар, потребует в идеале упразднения многих подразделений брюссельской бюрократии, а вслед за ними и Еврокомиссии в целом. Ведь существенной частью ее миссии всегда была деятельность по достижению на европейском уровне того, что даже самые крупные страны — совладельцы «единой» Европы не могут сделать самостоятельно, хотя и держат в ЕС контрольный пакет политических акций, а с ним и большинство ниточек, управляющих действиями пресловутой брюссельской бюрократии.

Особенно жестким это управление становится сейчас, когда все более вероятна реализация концепции «Крепость Ев-

ропа», основанной на сочетании цивилизованного, по возможности и внешне, протекционизма в экономике, усиления контроля над внешними границами ЕС и активных действий по отношению к соседям. Роль институтов Евросоюза (в первую очередь Европейской комиссии) сведется при таком развитии событий преимущественно к подобию «протекционистской дубинки» в руках ряда ведущих стран — членов ЕС, направленной на тех, кто препятствует реализации внешнеполитических и внешнеэкономических проектов наиболее сильных европейских держав.

В качестве примера можно привести ситуацию с участием Еврокомиссии в энергетическом диалоге России и Европейского союза. В настоящий момент у Еврокомиссии нет формальных полномочий в сфере внешних энергетических связей. Последние предложения Европейской комиссии в данной области были заблокированы в марте 2007 года странами-членами, и все отношения с Россией будут осуществляться исключительно на межгосударственном уровне и уровне энергетических корпораций. Вместе с тем у Еврокомиссии есть неформальное поручение от Совета ЕС оказывать на РФ давление с целью добиться ратификации Договора и транзитного протокола к так называемой Энергетической хартии, что будет способствовать реализации национальных интересов ряда государств Евросоюза — Германии, Франции, Италии, Великобритании, Бельгии и Нидерландов. В этом духе комиссары Андрис Пиебалгс и Питер Манделсон и пытаются работать с Москвой.

Аналогичное сочетание призывов к миру с активными боевыми и оградительными действиями присуще в полной мере и российской политике. Анализируя причины затруднений в экономическом сотрудничестве с Европой, Игорь Юргенс отмечает:

«Российская бюрократия наряду с государственными интересами в “стратегических” отраслях экономики отпугивает иностранные компании» [6].

Особенно заметна наступательная позиция российских властей в тех регионах и вопросах, где у страны были и остаются конкурентные преимущества. Энергетика, деятельность важнейших институтов международной безопасности и постсовет-

ское пространство — согласно формальной логике, во всех этих областях Москве сейчас целесообразно оказывать на Европу конкурентное давление. Другое дело, что пока по большинству этих вопросов позиция России вступает в противоречие с политикой США. В результате возникает эффект двойного, если не тройного, действия. Во-первых, возникает иллюзия наличия общих российско-западных противоречий.

Во-вторых, в отношениях между Россией и Берлином, Парижем или Римом сохраняется определенная степень конструктивности. Практические противоречия идут помимо внешне весьма дружественных отношений и во многом списываются на негативный фактор американского присутствия. В-третьих, сами европейцы всегда имеют возможность спрятаться за широкой спиной Вашингтона, появляясь на арене только в момент однозначного триумфа. Именно таким образом выглядело в декабре 2004 года участие Высокого представителя ЕС Хавьера Соланы в разрешении политического кризиса на Украине и приходе к власти «оранжевой» коалиции.

Другим вектором наступления ЕС на постсоветском пространстве стало выдвижение в апреле 2007 года стратегии по отношению к региону Черного моря (так называемая Синергия Черного моря). Десятистраничный документ призван сфокусировать «политическое внимание» на основных направлениях деятельности Евросоюза в регионе Черного моря и развивать здесь взаимодействие по примеру средиземноморского сотрудничества, где применяется двусторонний подход, в центре которого отношения Евросоюза со всеми странами региона, но без упоминаний о совместных проектах между странами-партнерами вне ЕС. Таким образом, и на этом направлении Евросоюз предпринимает попытку замкнуть сотрудничество в регионе на себя.

Как бы то ни было, но, несмотря на всю эту суету, Россия пока сохраняет за собой серьезные ресурсы для влияния на позицию ЕС по важнейшим для европейских держав вопросам постсоветского пространства. Уверенно пресекаются попытки стран и институтов Евросоюза проникнуть в государства Центральной Азии или заключить сепаратный мир с режимом Александра Лукашенко. Несмотря на то что под давлением Германии Евросоюз отменил санкции даже в отношении Узбекистана, ничуть не сму-

тившись мнением правозащитных организаций, влияние Евросоюза на это государство практически не выросло. Равным образом и интенсивные неофициальные контакты европейских дипломатов с представителями официального Минска также не привели к развороту Белоруссии в сторону от России.

Вследствие структурной слабости и разобщенности для Европы возможности собственного усиления лежат в плоскости инструментального использования многосторонних институтов и выстраивания системы двусторонних торгово-экономических режимов с ключевыми игроками, будь то метафизический план раздела Африки с Китаем или уже вполне настойчиво продвигаемая идея зоны свободной торговли с Украиной.

Весьма символична наиболее экстремальная версия такого подхода, обосновывающая приверженность ЕС многосторонним механизмам тем, что, как пишет Чарльз Грант, именно в таком формате

«...Европа может получить преимущество над своими партнерами» [7].

Несмотря на циничность, данный подход представляется вполне обоснованным, особенно если вспомнить о последней встрече «Большой восьмерки» на Хоккайдо. Тогда за столом заседаний этого, оказавшегося, впрочем, не самым эффективным для повышения управляемости миром, мероприятия вполне уютно устроился председатель Европейской комиссии Жозе Баррозу. Европейский чиновник, являющийся, по сути, наемным работником ровно для половины (Великобритания, Германия, Италия, Франция) участников саммита. И если бы не Лондон, позиция которого подлинно трансатлантическая, каждая из стран ЕС и «восьмерки» одновременно получила бы плюс один голос в дискуссии.

В тех же случаях, где найти оптимальное решение в рамках многосторонних механизмов не получается, Европа вполне осознанно прорабатывает альтернативные варианты. Так, в течение 2007–2008 годов, на фоне все более провальных переговоров в рамках так называемого Доха-раунда ВТО, основным направлением деятельности Евросоюза стало начало перегово-

ров о формировании зон свободной торговли с Индией, Южной Кореей и десятью странами АСЕАН. Основная цель этой политики — усилить позиции Евросоюза в конкуренции с США и Японией в регионе. Кроме того, 18 апреля 2007 года комиссар ЕС по торговле Питер Манделсон представил план обновления общей торговой политики Евросоюза, основное новшество которого заключается в более агрессивном продвижении товаров на динамично развивающиеся рынки Индии, Бразилии, России и Китая.

Уже в конце года, 14 декабря, на саммите глав государств и правительств стран ЕС была принята так называемая декларация ЕС о глобализации, которая де-факто предлагает распространить на третьи страны созданные в Евросоюзе нормативно-правовые аспекты организации рынка, охраны окружающей среды и социальной защиты. Согласно декларации, Евросоюз должен будет служить примером на мировой арене, поощрять свободную торговлю и одновременно защищать свой рынок от товаров и услуг тех стран, которые не выполняют требований, аналогичных европейскому законодательству.

Для партнеров Евросоюза, включая Россию, суть декларации заключается в требовании правового сближения с законодательством ЕС. Отказ от включения в эту программу действий может вести к ограничениям на экономические связи. Майкл Эмерсон из брюссельского Центра европейской политики объясняет, какие масштабы могла бы принять данная инициатива на ближайшей периферии ЕС:

«Поскольку Евросоюз готовит соглашения о свободной торговле со всеми соседями и уже начал переговоры с Украиной, договоренности с Россией открыли бы возможности для создания панъевропейско-средиземноморской зоны свободной торговли» [8].

## Европа: рациональный выбор

Подводя итог, можно сказать, что практически на всех направлениях, где интересы России и ЕС встречаются — в международ-



ной торговле, странах бывшего СССР, на Балканах, — рациональный выбор диктует Европе необходимость планомерной работы над расширением собственного влияния, хотя его практические проявления являются объективным ограничителем российских возможностей и влекут за собой, как мы могли видеть выше и в первой части этой книги, острые конфликты с Москвой.

России в свою очередь что на постсоветском пространстве, что в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы, ООН или, если она туда все-таки вступит, ВТО опереться пока не на кого. В связи с этим акцентирование российской внешней политикой важности многосторонних механизмов не вполне объяснимо. Однако даже если допустить, что по таким вопросам, как Косово или урегулирование так называемых замороженных конфликтов в СНГ, Россия нашла бы поддержку существенной части стран — членов ООН, ведущие державы Европы и США, представляющие большинство в Совете Безопасности ООН, не допустят демократизации обсуждения данных проблем. Не говоря уже о таких международных институтах, как ОБСЕ или Совет Европы, эрозия авторитета и смысла которых уже достаточно давно привела их к инструментализации со стороны контролирующего большинства — стран Европейского союза и НАТО.

Так же малообъяснимо с точки зрения политики рационального выбора стремление России заключить новое всеобъемлющее соглашение с самим Европейским союзом. Согласно классическим канонам внешней политики и международных отношений, страны, возможности и потенциал которых находятся на этапе роста, в принципе никогда не заинтересованы в международных соглашениях. Обязательства, которые принимаются в рамках договоров, фиксируют существующий на момент заключения баланс сил партнеров. До тех пор пока Россия, не важно по каким причинам, растет экономически и политически, ей невыгоден любой договор с ЕС.

Пока действия России и ведущих держав Европы, управляющих, хоть и не всегда успешно, «страшной» брюссельской бюрократией, развиваются по классическому сценарию рационального выбора в условиях глобальной неопределенности, диктующего, как мы уже отмечали, сочетание защиты и нападения в отношениях со всеми и особенно ближайшими партнера-

ми на международной арене. Однако и перейти на полностью *ad hoc* систему взаимодействия Москва с ЕС не может, слишком велика между сторонами реальная взаимозависимость.

Важнейшим элементом, формирующим условия рационального выбора политики России и Европы в отношении друг друга, является их взаимозависимость — понятие, введенное в научный оборот Коммунистическим манифестом (1848), которое, пожалуй, наиболее часто применяется для характеристики отношений. Ситуация, при которой, согласно классическому определению Роберта Кохейна и Джозефа Ная,

«...разрыв отношений приведет к неприемлемому ущербу для одного или обоих партнеров» [9].

Несмотря на то что аксиоматичность российско-европейской взаимозависимости остается для цивилизованной части элит главной соломинкой, позволяющей удержаться от скатывания в пропасть конфронтации, простор для негативных коннотаций все равно остается. В первую очередь потому, что взаимозависимость — это всегда зависимость, ограничение суверенных прав и возможностей, состояние, от которого любой элемент системы, человек или государство, все равно стремится избавиться. Более того, описание главных проблем российско-европейских отношений в 2008 году мы находим в опубликованной в 1990 году работе одного из наиболее выдающихся специалистов по международным отношениям Джона Маршаймера:

«Взаимозависимость может вести к конфликту с той же вероятностью, что и к сотрудничеству, поскольку страны будут стремиться избавиться от уязвимости, которую взаимозависимость создает, для того чтобы усилить свою национальную безопасность. Государства, обеспечение которых критически важными экономическими ресурсами зависит от других, постоянно боятся пресечения поставок, стремятся установить политический контроль над источником, что создает основу для конфликта с ним, или другими потребителями. Другими словами, взаимозависимость может вести к соперничеству, а не к сотрудничеству» [10].

Главным фактором, способным зависимость снизить, является наличие альтернативы — возможности привлечения других игроков, коллективное действие которых обеспечит продвижение национальных интересов каждого участвующего государства. Вот здесь дела у России и Европы идут не очень хорошо.

Правила хорошего тона заставляют начать с российских трудностей. Наиболее здравомыслящие европейские коллеги правы — важнейшей проблемой для Москвы действительно является стратегическое одиночество. У России сейчас нет в мире постоянных и надежных союзников. Если верить опросам, отношение к России в Китае и странах третьего мира достаточно положительное. Но само по себе оно не может пока быть трансформировано в союз или систему альянсов, в которых Россия играла бы лидирующую роль или по меньшей мере могла составить пару другому лидеру, как это произошло в отношениях Франции и Германии на заре 1960-х годов.

Определенные перспективы здесь имеет экономическое и политическое сотрудничество на постсоветском пространстве, возможно, в рамках популярной в последнее время идеи об усилении ЕврАзЭС. Однако противоречивость интересов России и ряда стран СНГ в области энергетики, ее неготовность посадить отдельные режимы на мягкий военно-финансовый поводок, а также необходимость преодолевать сопротивление третьих сторон, каким бы ничтожным в ряде случаев их присутствие на российской периферии ни было, делают задачу формирования кольца союзников чрезвычайно сложной. Поэтому с прагматической точки зрения Москва за счет влияния в СНГ может только повышать собственные ставки на переговорах с действительно перспективными партнерами.

Кроме того, отсутствие сильных союзников означает для России многократное усиление конкурентного давления в экономической области и в сфере доступности технологий. Речь в данном случае идет не о простой «догоняющей» возможности покупать новейшие технологии у стран Запада или Востока. В современном мире конкурентоспособность в области инноваций и высоких технологий будет определяться не столько кооперационными технологическими заимствованиями, сколько способностью национальной экономики выстроить производственные системы полного цикла, активно вкладывать финан-

совые ресурсы в фундаментальные и прикладные исследования, создавать мощную инфраструктуру научных исследований и осваивать все более сложные виды продукции.

В этой связи страна, претендующая на инновационное развитие, должна обладать не просто деньгами, а политическими ресурсами для организации на своей территории технологических центров, существование которых может обеспечить ей роль интегратора крупных международных проектов. Для этого стабильные союзники среди государств, способных создание таких центров заблокировать, жизненно необходимы.

Европа в отношении союзов выглядит гораздо более успешной. Во-первых, сам факт существования Европейского союза и блока НАТО позволяет 27 странам ЕС говорить, что у них есть надежные союзники, хотя реального повода проверить прочность военных обязательств в рамках НАТО, к счастью, ни разу не представилось. Даже после 11 сентября 2001 года США предпочли обойтись без задействования альянса как главной силы Запада против режима талибов и сети «Аль-Каида». Обвинения же России в хакерских атаках на правительственные сайты Эстонии в апреле — мае 2007 года не привели к тому, что другие страны блока дружно вступились за самую маленькую страну Североатлантического альянса.

Во-вторых, Европа пока остается одним из наиболее емких и стабильных потребительских рынков, а европейский образ жизни — правовая и социальная защищенность гражданина — является для многих, включая Россию, труднодостижимым идеалом, достойным даже того, чтобы включать его в перечень главнейших задач экономической и социальной модернизации России.

Но Европа — рынок или Европа — место, где полиция не является наиболее опасной для человека категорией государственных служащих, не равняются Европе — надежному политическому партнеру. Ставший необходимым под влиянием обстоятельств глобального характера выход Европы на мировую арену как политической силы требует ее соответствия правилам игры, существующим на этой арене. Россия испытывает сейчас огромные трудности, столкнувшись с необходимостью играть с ЕС по правилам, придуманным без участия Москвы.

Однако и Европа, выходя из-под сени американского протектората, должна вести себя соответственно жестким нравам, сохранившимся за время ее отсутствия (1945–1991) в практически неизменном виде. И здесь европейцам приходится делать нелегкий выбор. С одной стороны, адекватность окружающему миру требует от них приложить серьезные усилия к повышению собственной кредитоспособности в военном плане. До тех пор пока они этого не сделают, все потуги Европы играть глобальную роль будут встречать весьма скептическую реакцию. Как отмечает в этой связи известный американский наблюдатель и бывший помощник президента Рональда Рейгана Дуг Бэндоу:

«Политические деятели в Брюсселе могут причитать по поводу того, что их не допускают к принятию мировых решений. Но почему кто-то должен их слушать до тех пор, пока они сами не начнут тратить деньги и рисковать? Именно поэтому... XXI век может оказаться новым веком Америки или веком Китая. Но он точно не будет веком Европы» [11].

Вместе с тем любые попытки Европы реально усилиться в мировом масштабе за счет использования своих весьма ограниченных возможностей, общей торговой политики например, неизменно ведут к агрессивному протекционизму, блестящим примером доктринального воплощения которого стала уже упоминавшаяся Декларация ЕС о глобализации.

## Расширение и интеграция

В современном мире даже Соединенные Штаты Америки, обладающие оптимальным на общем фоне сочетанием военных, экономических и культурных факторов силы, испытывают серьезные трудности в попытках диктовать свою волю другим странам. Европа, несмотря на наличие у нее сопоставимой с США экономической мощи, отстает по ее важнейшему военному показателю. А политика замещения военных инструментов экономическими немедленно ведет к сокращению ранее весьма сильного фактора культурной и цивилизационной привлекательности ЕС.

Поэтому вполне имеет право на существование вопрос: насколько сильна *военная и политическая* привлекательность Европы за пределами не интегрированных пока остатков СССР и Балкан? Последние события, связанные с евросредиземноморской конференцией в Париже 13 июля 2008 года, показали, что ЕС испытывает все больше проблем с собственной притягательностью. Спору нет, все лидеры приглашенных стран Магриба и Леванта, за исключением Муамара Каддафи и короля Марокко, все-таки явились в Париж. Но перед этим — ситуация ранее ЕС незнакомая — они предложили северным соседям играть не на европейских, а на своих условиях.

На встречах, состоявшихся в июне 2008 года в Алжире и Ливии, арабские страны заявили о нежелании участвовать в инициативе, которая включает в качестве одной из сторон Израиль, поскольку это означало бы признание ими легитимности действий этого государства. Такая позиция стран Северной Африки показывает их готовность играть с ЕС в геополитические игры по своим правилам и понимание того, насколько Европа и Франция заинтересованы в публичном успехе мероприятия.

Мини-саммит арабских государств, состоявшийся в Ливии 10 июня, также наметил сдвиг подхода стран Северной Африки к сотрудничеству в регионе Средиземноморья. Впервые с момента запуска в 1995 году так называемого барселонского процесса (сотрудничество Евросоюза со странами Средиземноморья) арабские государства заявили, что Евросоюз должен сотрудничать не с отдельными государствами, а с их блоком либо в рамках Лиги арабских государств, либо в Организации африканского единства. Таким образом они поставили под вопрос как центральную роль Евросоюза в региональном сотрудничестве и его право определять основные параметры взаимодействия в этом случае, так и правомерность диалога Евросоюза с отдельными странами.

Для того чтобы избежать совсем нежелательного поворота дел, Франции пришлось максимально принизить присутствие институтов ЕС на мероприятии и сделать его исключительно межгосударственной встречей, не говоря уже о том, что традиционная для внешней политики ЕС проблематика прав человека была из вопросов деятельности союза для Средиземноморья исключена.

Неясен также вопрос о цене, которую Европа должна будет заплатить за роскошь иметь вокруг себя кольцо стран-сателлитов. По мере развития таких стран, как Грузия, Сербия или Украина, Европе придется принимать решение о взятии их на фактическое содержание, размеры которого могут варьироваться в зависимости от политических и финансовых appetites местных элит. Как отмечает в связи с ситуацией на Украине научный сотрудник Финского института международных отношений Аркадий Мошес:

«Для абсолютного большинства правящей элиты Украины независимость имела инструментальную, а не самодостаточную ценность. Суверенитет ценился за связанные с ним экономические возможности и властные prerogatives, а не как победа над чуждой (тем более оккупационной) властью, как в странах Балтии» [12].

Другой же альтернативой является курс на вступление этой тройки в ЕС, что поставит точку в истории европейского федерализма, судьба которого, впрочем, вряд ли сильно беспокоит политические элиты в Киеве или Тбилиси, как и безопасность государств «старой Европы». На необходимость действительно больших жертв ради поддержания вассального статуса Киева по отношению к Брюсселю обращает внимание премьер-министр Украины Юлия Тимошенко:

«Реалистичная энергетическая политика Европы... предполагает общеевропейский консенсус о неподписании с "Газпромом" соглашений, которые подрывали бы планы Европейского союза по строительству трубопроводов из Центральной Азии в обход России. Другой противовес может быть выстроен с помощью торговли. Расширив единый рынок на восток и включив в него Украину, ЕС переместит центр тяжести в региональных торговых отношениях. Нынешние переговоры вокруг соглашения о создании углубленной зоны свободной торговли между Украиной и Евросоюзом должны в итоге привести к заключению договора, согласно которому Киев получит статус кандидата на вступление» [13].

Если же выйти за пределы ближайшей европейской периферии, то у Европы весьма сложно складываются политические отношения не только с Китаем или Индией, но даже с безвизовыми странами Латинской Америки. Наблюдаемые нами сейчас неловкие попытки ЕС совместить умеренный протекционизм и укрепление границ с расширением своего политического влияния приводят к весьма забавным комбинациям. Так, пролоббированная Испанией и Еврокомиссией отмена санкций против Кубы совпала с оценкой лидерами государств МЕРКАСУР решений июньского Совета ЕС как «нецивилизованного узаконенного варварства».

Что касается таких крупных игроков, как Китай или Индия, то они по европейским понятиям — страны отсталые и по-прежнему считают, что торговля и инвестиции это хорошо, а глобальная мощь, которой сейчас располагают только США, — совсем другое. Как тонко замечает в своей статье член Индийского консультативного комитета по вопросам национальной безопасности Си Раджа Мохан:

«Сдерживающим фактором для развития связей Индии с Евросоюзом служит не вполне позитивное отношение Дели к той роли, которую Европа играет в глобальной политике. Возникает ощущение, будто Европа и Индия поменялись местами в плане их отношения к Соединенным Штатам. В то время как Европа бурлит от негодования по поводу американской политики, Индия отходит от прежней позиции, когда она, как правило, находилась в первых рядах наиболее резких критиков Вашингтона» [14].

Согласно данным опросов общественного мнения, отношение в этих странах к США уже гораздо менее предвзятое, нежели к Европе. Так, индийцы неизменно ставят и Соединенным Штатам, и администрации Буша очень высокие оценки: например, по результатам недавнего опроса общественного мнения, проведенного *Pew Global Attitudes*, число индийцев, позитивно относящихся к США, выросло с 54% в 2002 году до 71% в 2005-м. И пока, как отмечает Мохан,

«...переживающая период упадка Европа в целом скептически смотрит на индийский подъем, администрация Бу-



ша с большим пониманием относится к стремлению Индии стать великой державой» [15].

Аналогичные процессы происходят и в политике США, ранее безусловно ориентированных на своих партнеров по НАТО. Важнейшую роль здесь сыграло то, что Европа уже не является для Вашингтона важнейшим регионом. Центр внимания США сместился в сторону Восточной и Юго-Восточной Азии, в первую очередь Китая, который уже является вызовом американскому доминированию и необходимость «приручения» которого, как мы могли увидеть во второй части этой книги, может толкнуть Вашингтон на самые революционные геостратегические инициативы.

Вторым по важности регионом мира с 2001 года является так называемый расширенный Ближний Восток, откуда исходит прямая и несистемная угроза безопасности самим основам суверенных государств «севера». И только на третьем, если не на четвертом, месте стоят Россия и Европа. Пропорционально перераспределились и интеллектуальные ресурсы элиты, что весьма заметно по ограниченному количеству, хотя и не качеству, энтузиастов дискуссии об отношениях Соединенных Штатов — Европейский союз, не говоря об отношениях США — Россия.

И у Европы нет и не предвидится собственных внешнеполитических и оборонных возможностей, для того чтобы играть в этой ситуации свою партию. Нет, к сожалению, даже способности такую партию выстроить в качестве единого целого.

Непреодолимым пока вызовом для эффективности европейской политики, включая способность ЕС быть ответственным партнером России, является необходимость поиска компромиссного видения 27 участниками процесса, среди которых не только острый галльский ум и сумрачный германский гений, но и множество политических провокаторов — от эстонских президентов до болгарских аналитиков. Президент Эстонии Тоомас Ильвес предупреждает лидеров других стран Европы:

«Моральный долг сродни процентным платежам: со временем его можно погасить... Если Евросоюз не будет учи-

тывать и защищать важнейшие интересы своих новых членов, то его популярность в этих странах резко упадет и осложнится достижение компромисса по другим вопросам» [16].

Поддержание видимости европейской солидарности и единства созданного когда-то под себя союза заставляет даже Париж и Берлин искать весьма усредненные решения. Как уже смог ощутить, по всей видимости, президент Николя Саркози, в отличие от периода расцвета интеграции в 1950-е или 1980-е годы, европейская политическая среда не способствует пока продвижению революционных идей.

Суммируя краткий обзор того, какие действия в отношении друг друга диктует сейчас России и Европе рациональный выбор, трудно удержаться от весьма печальных выводов. Практически все аргументы свидетельствуют о том, что России и европейским державам не остается сейчас других вариантов, кроме как идти по пути скрытой или явной конкуренции.

В пользу этого говорят внутренние структурные факторы. Для Европы это собственная разобщенность и большое количество антироссийских по определению элементов внутри европейской системы государств. Для России — объективное усиление охранительных тенденций в государственных органах и даже некоторый рост ксенофобии у населения, не говоря о том, что страх перед окружающим миром присущ сейчас всем без исключения народам.

Обстоятельства международной жизни также толкают Россию и Европу к соперничеству. Среда мировой политики и экономики требует от них все большей жесткости. Ведущие игроки, США и Китай, также не всегда способствуют тому, чтобы Россия и Европа могли спокойно выстраивать стабильные отношения. В географическом плане регионы их потенциального усиления в значительной степени совпадают. Казалось бы, продолжение и даже усиление «игры с нулевой суммой» неизбежно.

Вместе с тем масштаб фактически всех упомянутых в этой и предыдущих частях книги вызовов таков, что Россия и Европа вряд ли смогут ответить на них самостоятельно, несмотря на то что ЕС пока является второй крупнейшей экономикой в мире с суммарным населением под 500 миллионов, а Россия — второй

ядерной державой и обладателем колоссальных запасов энергоносителей. В современных условиях эти достоинства оказываются недостаточными, а отсутствие у пленников «нулевой суммы» ряда важнейших факторов силы, в первую очередь способности определять содержание глобализационных процессов, вызывает, как и недостаток серьезных союзников, весьма скептическое отношение со стороны не только США, Китая или Индии, но и более мелких элементов международной системы.

Пока еще не совсем поздно, и предсказания американских, китайских или индийских наблюдателей о том, что XXI век не будет веком Европы или веком России, могут оказаться ошибочными. Но для того, чтобы доказать эту ошибочность, российским и европейским политикам потребуется пойти на «большую сделку» и действительно объединить свои усилия.

# Глава вторая

## «БОЛЬШАЯ СДЕЛКА»

### И НОВЫЙ РАЦИОНАЛЬНЫЙ

### ВЫБОР

#### Условия для сотрудничества

**М**ежду тем история делается только по-настоящему большими идеями и большими сделками. И только «большая сделка» — энергия в обмен на полноценные общие институты в сочетании с общим видением проблем международной безопасности — сможет вывести отношения между Россией и Европой на ровную дорогу. Только создание нового сообщества, живущего по своим законам, решающего общие для участников проблемы и управляемого собственной бюрократией и лоббистами, способно обеспечить политическое и экономическое сближение.

Любые другие формы отношений оставят нерешенной главную политическую проблему — отсутствие доверия и негативное взаимное восприятие. Проблему, которая усиливает конкуренцию между Россией и Европой, делает их уязвимыми перед вызовами современности и способствует их инструментальному использованию внешними силами. В конечном итоге все это ведет к снижению безопасности на общем пространстве от Атлантики до Владивостока.

Вместе с тем данные вызовы, рассмотрению которых была посвящена предыдущая часть этой книги, формируют основу для нового рационального выбора России и Европы. Выбора, который противоречит формальной логике наращивания конкурентных элементов в отношениях, но полностью отвечает необходимости обеспечения европейскими странами собственной безопасности в долгосрочной стратегической

перспективе. Его главным элементом является солидарный ответ на требование обретения нового формата отношений между государством, бизнесом и обществом в широком международном контексте.

Основная ответственность в деле создания стратегического союза лежит на тех европейских странах, которые формируют структуру международных отношений в Европе — Германии, Италии, Испании, России и Франции. Связано это с тем, что именно от них, а не от вечных возмутителей спокойствия вроде Латвии и Польши зависит стабильность отношений Россия — Европа. Только они располагают достаточными совокупными возможностями для того, чтобы оказывать влияние на состояние системы международных отношений в Европе.

Несмотря на то что небольшие европейские страны участвуют в обсуждении европейской политики, их решение, за редкими исключениями, не является полностью самостоятельным и может в решающей степени определяться вниманием, которое будет проявлено со стороны ведущих европейских держав к экономическим или политическим интересам малых государств Евросоюза. Отдельные примеры показывают, что на первый взгляд непримиримая по отношению к России позиция таких стран, как государства Балтии или Польша, достаточно легко может быть изменена в том случае, если Москва, Берлин и Париж будут в своих двусторонних сделках больше учитывать нужды меньших по размеру партнеров.

Также не стоит переоценивать масштабы и, самое главное, безоговорочность проамериканской позиции элит государств — новых членов Евросоюза. Споры нет, введенное итальянскими политиками в конце 1940-х годов правило «лучший хозяин тот, кто богаче и дальше» сохраняет свое действие. Однако оно, как показывает опыт той же Италии, не может действовать вечно, равно как и кажущаяся сейчас фатальной неполноценность ряда стран — новых членов Евросоюза и НАТО, вся умственная деятельность которых сосредоточена на нанесении России наибольшего ущерба. Как откровенно отмечал в своей статье президент Эстонии Тоомас Ильвес, поддержка всего, что исходит от заокеанских старших партнеров, не является бессрочным императивом даже для стран Балтии:

«...позиция Соединенных Штатов в отношении Восточной Европы, подчас весьма жесткая, породила в ряде государств этого региона убеждение в том, что моральный долг уже выплачен. Прекращение помощи странам — участницам договора о создании Международного уголовного суда, отказ подписать Киотский протокол, одностороннее введение тарифов на импорт стали при одновременном требовании от кандидатов на вступление в ВТО либерального торгового режима — сильный раздражающий фактор для новых стран-членов» [17].

Таким образом, главным вопросом, от решения которого зависит реальность осуществления Россией и Европой «большой сделки» и создания на ее основе стратегического союза, становится определение ее ключевых параметров. Именно согласование позиций по ним станет основой для приемлемого решения частных экономических или политических вопросов.

Этих параметров по определению не может быть много. Поэтому, учитывая известный нам исторический опыт, можно говорить о трех условиях, необходимых для успешного осуществления такой сделки.

Во-первых, речь должна идти о способности партнеров внести в общую копилку сопоставимый материальный вклад. Устойчивое функционирование межгосударственного объединения, как и любого предприятия, у которого нет одного хозяина, возможно при более-менее равном распределении ответственности между основными держателями акций. В противоположном случае, когда материальные вложения одной из сторон серьезно превосходят вложения других, ответственность поведения последних резко снижается, что наглядно демонстрируют реалии текущих отношений России и стран ЕС в области энергетики.

Поэтому любые попытки создать устойчивое сотрудничество в условиях, когда один из партнеров вкладывает вполне ощутимые ресурсы, а второй ограничивается одними словами, приводят к возникновению травмы интеграции с соответствующими последствиями для политико-психологической устойчивости данного организма.

С политической точки зрения, как показывает негативный опыт попыток примирения между Россией и рядом стран Цен-

тральной и Восточной Европы, даже приблизительное равенство партнеров остается необходимым условием для взаимного понимания и уважения.

Во-вторых, необходимым представляется наличие общих для участвующих в сделке сторон вызовов трансграничного характера, ответ на которые станет целью проекта. Даже если допустить вполне фантастическую вероятность внезапного озарения политических лидеров России и Европы по поводу общности будущего их стран, такое прозрение не сможет само по себе стать основой для практической деятельности. Для нее необходимы объективные международные условия, не оставляющие другого выхода, кроме сотрудничества.

При этом данные условия должны носить настолько объективный характер, что игнорировать их не смогут даже наиболее ориентированные на собственные карьерные устремления и соответствующую им популистскую политику государственные деятели. Другими словами, вызовы внешней среды должны не просто допускать сотрудничество, а делать его неизбежным, носить экзистенциальный характер. Только при таком масштабе угроз их осознание способно определить рациональный выбор в пользу объединения и сформировать политическую волю.

В-третьих, важнейшим условием успешности любого межгосударственного проекта является его общественная поддержка. В первую очередь со стороны экономических игроков, негосударственных объединений и лидеров общественного мнения. В отличие от предыдущего условия, выполнить которое России и Европе помогает весь мир, решение этой задачи должно стать рукотворным и поэтому представляется наиболее сложным. Даже в случае с подготовкой проекта единого европейского рынка во второй половине 1980-х годов, которая (уникальный в истории случай) активно лоббировалась представителями «круглого стола» европейского бизнеса и была невозможна без одобрения этого представителями государств ЕС-12.

В силу того что масштабы реального влияния негосударственных игроков на политические решения имеют пока, к сожалению, много возможностей для роста, ответственным участникам процесса — национальным государствам — потребуется создать новые условия и механизмы для включения в процесс со-

трудничества представителей второго и третьего секторов. Вместе с тем только широкое вовлечение бизнеса и некоммерческих организаций сможет повлиять на настроения рядовых избирателей в России и Европе и сдвинуть их взгляды в сторону от простого рационального выбора, диктующего необходимость конкуренции. Без этого условия усиления государственных органов будут не просто малопродуктивными, но и весьма непродолжительными и продлятся до очередных парламентских или президентских выборов в каждой из стран — участниц проекта.

Также расширение возможностей и политико-правовых оснований для общественной поддержки и участия необходимы с точки зрения преодоления раздражающих культурных различий — фактора, который до сих пор является серьезным препятствием для успешности функционирования даже весьма продвинутой модели европейской интеграции. Помимо качественных различий в структуре экономики и рынка труда (так, в Греции на сельское хозяйство приходится 20% занятости, в Германии 40% заняты в промышленном производстве, в Голландии 70% — в секторе услуг, а в Италии порядка 7% валового внутреннего продукта приходится на деятельность мафиозных группировок), страны ЕС имеют качественные различия в вопросе о преобладающих ценностях и политических культурах. Масштабы этих отличий, варьирующихся от Сицилии до Швеции, нельзя недооценивать. Они настолько серьезны, что ведущий европейский специалист по представительству интересов Ринус ван Схенделен пишет в своей работе:

«Культурные отличия помогают объяснить то, почему люди в Европе (Европейском союзе. — Т. Б.) так мало доверяют друг другу» [18].

Полностью избавиться от пресловутой *национальной специфики* не удастся никому. Жители испанской Андалусии и, например, голландской Фрисландии имеют между собой совсем мало общего. Поэтому и сейчас, и в долгосрочной перспективе вопрос стоит не только о создании определенного набора общих интересов, но и о формировании устойчивых государственных и негосударственных институтов для согласования этих интересов. Осмысленное с материальной точки зрения,



расширение базы участия негосударственных игроков может привести Россию и Европу к исчезновению или хотя бы сглаживанию существенных пока различий в политической, социальной и административной культурах.

## Предмет сделки

Несмотря на принятое объяснение европейской интеграции как постепенного, основанного на регулярном техническом сближении процесса, в его основе лежала «большая сделка» — решение стран-основательниц вывести важнейшие рычаги управления основными ресурсами войны, углем и сталью, под частичное управление наднационального органа, находящегося к тому же «в прямом контакте с предприятиями», по выражению архитектора единой Европы Жана Монне.

Сейчас главным ресурсом, обеспечивающим национальную безопасность, являются нефть и газ. Все остальные источники, известные науке, не выдерживают конкуренции с точки зрения рентабельности или потенциальных экологических угроз. Наименее уязвимым со стороны основных угроз международной безопасности источником ресурсов (просто в силу своего географического положения) является Россия, в которой очень много нефти и газа. Согласно анализу академика Нодари Симония, особенно заметна роль России на международном газовом рынке:

«В качестве ведущего производителя-экспортера природного газа в мире с большим отрывом выступает Россия. На ее долю приходится 22% всей мировой добычи. И хотя внутреннее потребление газа достигает 15,3% от общемирового объема (уступает только США), экспортный потенциал России (разница между добычей и потреблением) превышает суммарный экспортный потенциал трех регионов мира — Ближнего Востока, Африки, Южной и Центральной Америки» [19].

В отличие от ситуации с объединением угля и стали, когда каждая страна «шестерки» могла внести равноценный вклад, Европе практически нечего положить в общую копилку. За неболь-

шим исключением в странах Европейского союза нет запасов нефти и газа, совместное управление которыми могло бы стать предметом ведения общих с Россией институтов. Экономическое развитие Европы сталкивается с сильнейшими вызовами.

Пока Евросоюз является одной из лидирующих экономик мира и занимает порядка одной пятой части от общего объема мировой торговли товарами и услугами, хотя его население составляет всего 7% от населения Земли. Из 100 лидирующих мировых компаний 32 — европейские фирмы. Вместе с тем экономические показатели развития по всему Европейскому союзу характеризуются, как правило, средним экономическим ростом. Темпы роста в 2007 году составили 2,9% по всему ЕС и 2,6% в зоне евро (после падения до 1,6% в 2005-м). В Евросоюзе фиксируется застойная безработица, средний уровень которой оценивается в диапазоне 8,5–9,5% (2005–2006).

Несмотря на сохранение передовых позиций в мировой экономике, в предстоящие 10–12 лет Европейскому союзу придется искать ответы на ряд серьезных вызовов. К их числу относятся в первую очередь сохранение высокого уровня расходов бюджета Евросоюза на поддержку сельскохозяйственного сектора (до 40%), которые пока не удается ограничить. Попытка снизить эти расходы, предпринятая в 2005 году, была уверенно заблокирована Францией, которая получает 60% сельскохозяйственных дотаций Европейского союза.

Очевидны трудности в реализации так называемой лиссабонской стратегии — программы превращения ЕС в самую динамичную и конкурентоспособную в мире экономику, основанную на знаниях. Фактом является заметное отставание в сфере исследований и высоких технологий. В настоящее время Евросоюз тратит меньше 2% ВВП на данную область экономики (США и Япония — порядка 3%). Затраты на развитие информационных и коммуникационных технологий составляют в Европейском союзе 6,93% ВВП при 8,22% в Соединенных Штатах и 8,98% — в Японии. Хотя и в этих условиях ведущие российские экономисты-международники оставляют Европе много шансов на успех:

«Важны, однако, не столько показатели темпов, сколько качество роста, обеспечивающее высокую конкуренто-

способность национальных экономик, их растущую инновационность при сохранении обширных (хотя и модернизируемых в процессе реформ) социальных систем. Вероятность успеха реформ, направленных на решение этой задачи как на уровне Европейского союза, так и особенно в его ведущих странах-членах, мы расцениваем как достаточно высокую...» [20].

Международное положение и вес Европы незначительны и заметно сокращаются под давлением США и новых игроков. Вместе с тем в руках Европы остается сильный политический и дипломатический аргумент в виде собственного положительного примера. При всех трудностях, которые Европа испытывает сейчас, критический взгляд на современное состояние ЕС должен учитывать объективные и уникальные в мировой практике достижения европейской интеграции. На протяжении последних 50 лет этот процесс является главным содержанием континентальной политики, он привел к возникновению уникальной международной среды, основанной на разрешении межгосударственных противоречий и реализации национальных интересов отдельных участников только и исключительно путем многостороннего сотрудничества.

Другим важнейшим фактором восприятия ЕС и соответственно отношения к нему в мире является сохраняющаяся и усиливающаяся привлекательность или «мягкая сила» Евросоюза. В последние годы этот ресурс имеет явную тенденцию к сокращению в связи с тем, что Европейский союз все более жестко отстаивает интересы своих стран-членов, вступая в этой связи в прямые конфликты с внешними партнерами. Однако исключительно высокое качество коммуникационной стратегии и тактики ЕС ставит надежные барьеры на пути критического осмысления состояния интеграционного процесса как извне, так и изнутри. Возможно, именно в этой связи пока сохраняется ситуация, при которой политическое положение Евросоюза превосходит реальный экономический вес и военно-политические возможности ЕС в мире.

Европейский союз наряду с ведущими странами — Великобританией, Германией, Италией и Францией — участвует в деятельности самых авторитетных международных форумов, на-

пример «Большой восьмерки». Как мы уже отмечали выше, сам факт присутствия главы Европейской комиссии за столом «восьмерки» дает каждой из стран ЕС один дополнительный голос.

По ряду острых международно-политических ситуаций, таких как вопросы ближневосточного урегулирования и в определенной степени иракская проблема, Евросоюз пытается выступать в качестве мягкого конкурента США. Несмотря на весьма невысокую успешность этих действий, Европой накоплен определенный административный опыт участия, даже не подкрепленного реальными силовыми и материальными ресурсами.

Европейский союз выстраивает конструктивные партнерские отношения с Китаем, не увязывая экономическое сотрудничество с приоритетами «ценностного» ряда. Эти отношения становятся хоть и рискованным, но внешнеполитическим капиталом Европы и могут быть использованы на общее благо.

На ближайшей периферии ЕС относительно успешно продвигает свое видение и дизайн политико-правовых и экономических отношений с соседями. Для реализации такой политики, основанной на огромной привлекательности европейской модели развития, используются инструменты политики соседства и разного рода диалоги. Чисто исторически позиции ЕС относительно сильны в ряде районов Африки, особенно ее северо-западной и центральной частей.

Можно заметить, что по ряду направлений деятельность Евросоюза на международной арене можно даже считать достаточно эффективной. Вместе с тем Европейский союз не может и вряд ли сможет без России претендовать на полностью самостоятельную роль вследствие крайней слабости силового элемента и неспособности к формулированию единой внешней политики (даже общего ее видения). Поэтому в целом политический вес и влияние ЕС имеют пока тенденцию к сокращению.

Нет у Европы и военных ресурсов, пригодных для того, чтобы защитить Россию от угроз с юга и, теоретически, с востока. В военно-политическом отношении Евросоюз не является самостоятельным участником международных отношений и в ближайшие 10–12 лет не сможет составить альтернативы традиционным или нарождающимся центрам силы. Причина этого — в сохранении вопросов безопасности и обороны на исключительно национальном уровне компетенции. Какая-либо серьезная

перспектива возникновения в Европейском союзе систем единого оборонного планирования и единой политики вооружений (т. е. единой оборонной политики) пока не просматривается. В этой связи планы создания общей внешней и оборонной политики (ОВПБ) остаются пока преимущественно на бумаге.

Также необходимо принимать во внимание то, что за исключением двух стран — членов ЕС (Великобритания и Франция) вооруженные силы государств Евросоюза не представляют собой серьезной величины. Военные расходы составляют максимум 2,6% и 2,4% ВВП (Франция и Великобритания — 40% всех оборонных расходов Европы). При этом расходы на оборону в большинстве стран-членов составляют менее 1,5% ВВП. Расходы Германии, например, составляют всего 24 млрд. евро в год. Для сравнения: военные расходы США — 382 млрд. долларов в год. Аналогично гражданской сфере в области исследований и технологий военные расходы стран Евросоюза на одного бойца составляют в среднем 4 тыс. долл. (США — 28 тыс. долл.), а в части снаряжения — 14 тыс. долл. (США — 44 тыс. долл.).

В условиях, когда значение силового элемента в международной политике растет, Европейский союз не представляет собой самостоятельной единицы. По сути дела, современная Европа обладает вооруженными силами, неспособными вести военные действия за исключением миротворческих операций. Однако даже и здесь она уже вынуждена активно прибегать к помощи со стороны России. Примером этого стало участие российских вертолетов в миротворческой миссии ЕС в Чаде (2008), без которых в сезон дождей европейские подразделения просто не могли бы покинуть свои базы дислокации. Однако и в данном случае сотрудничество осуществляется скорее на традиционных двусторонних основах отношений между Россией и отдельными странами — членами Евросоюза.

Но это не значит, что мы должны относиться к Европе свысока. Функциональный союз с ней способен дать очень много. Во-первых, Европейский союз может внести в общую копилку механизм коллективной защиты интересов на глобальном рынке и политические рычаги для его применения. Часто эти рычаги имеют нетрадиционный для международной политики характер и становятся более успешными по сравнению с классической дипломатией.

Наиболее ярким и часто успешным примером является использование в политических целях экономических отношений с зарубежными партнерами. Политизация экономических отношений Евросоюза берет свое начало в конце 1970-х годов. Она заключается в том, что экономические инструменты начинают все чаще применяться для продвижения политических целей. Постепенно формируется принцип политической условности. Его суть в том, что экономическая помощь, а также более глубокие экономические отношения предоставляются тем государствам, которые уважают принципы демократии, права человека и верховенство закона.

Евросоюз оправдывает применение этого принципа тем, что он защищает общепризнанные нормы и делает это на многосторонней основе. Однако политическая условность также критикуется как вмешательство во внутренние дела суверенных государств. Кроме того, она ставит под вопрос сами ценности, поскольку они навязываются извне. Внутри Евросоюза спор относительно возможности применения экономических мер для достижения политических целей был решен положительно в определении Европейского суда 1979 года. В будущем Россия и Европа могли бы выстраивать совместную, основанную на европейском опыте систему деликатного воздействия на своих внешних партнеров.

Во-вторых, инвестиционные и технологические возможности европейских компаний по-прежнему являются оптимальными для России. Их предпочтительность, вне зависимости от перспектив эволюции проекта Европейского союза, объясняется набором исторических и религиозных факторов, ставших определяющими при формировании российской цивилизационной идентичности. Более того, именно европейские инвесторы и стоящие за их спиной правительства в наибольшей степени заинтересованы в укреплении социальной стабильности в России. В любом случае именно европейский капитал будет для России наиболее социально ответственным. В том числе и в силу существующих в континентальной Европе традиций отношений бизнеса и государства.

Необходимо учитывать, однако, что придание этим возможностям равновесного по отношению к вполне материальному российскому вкладу характера потребует четких юридических

гарантий. Только в том случае, если масштаб европейских инвестиций в России и включенность экономики партнеров в единые производственно-технологические цепочки сделают разрыв отношений губительным для всех, устойчивость стратегического союза будет гарантирована.

И, наконец, в-третьих, Европа может предложить устойчивые, пусть и не всегда совершенные с точки зрения либеральных экономистов системы управления бизнесом, в том числе и энергетическим. Ценность европейского опыта в данной области особенно велика в контексте объективной тенденции увеличения государственного вмешательства в экономику и взаимозависимости между крупным национальным бизнесом и государством.

Пока диалог России и ЕС в сфере энергетики сосредоточен преимущественно на вопросах торговли и только изредка, в порядке большого достижения и на уровне Россия — страна Евросоюза (Германия, Италия, Франция), — обмена правами на разработку или продажу потребителям энергоресурсов. Таким образом, дискуссия не затрагивает важнейшего, по мнению специалистов, аспекта мировой энергетики — проблемы управленческого вакуума в данной области и отсутствия влияния на цены в международном или даже региональном масштабе.

Вместе с тем именно данная проблема — неспособность ни одного из игроков к управлению энергетикой (страны ОПЕК, США и крупные частные компании, страны-производители, Евросоюз и отдельные европейские государства) — имеет своим следствием во многом все большую волатильность ценообразования, что ведет к периодическим лихорадкам на рынке и соответствующим последствиям для потребителей-избирателей. Как результат: энергетика становится наиболее политизированной частью экономики, и степень ее чувствительности к внутривнутриполитическим конъюнктурам пока неуклонно растет. И чем меньше способность государств влиять на цену, тем выше нервозность в отношениях между ними.

Неудивительно, что в области экономики *секьюритизация* (рассмотрение в контексте безопасности) энергетической и инвестиционной сфер является главным препятствием для выстраивания новой позитивной модели взаимодействия Россия — Европа. Характерная в первую очередь для действий Ев-

росоюза, она заключается в необоснованной политизации вопроса «энергетической зависимости» от России и в том, что стремящемуся выйти на рынок ЕС российскому капиталу приписывают преследование не столько коммерческих, сколько политических и геополитических целей. Это в свою очередь стимулирует часть игроков в Евросоюзе (Еврокомиссия и некоторые страны-члены) вводить против российского капитала защитные протекционистские механизмы, а также проводить политику, нацеленную на приобретение с помощью тех или иных мер максимально большего контроля над поставками в ЕС энергоносителей. Подобные действия вызывают ответные шаги со стороны России.

Как и Россия, большинство государств континентальной Европы придают вопросам управления экономикой, при понимании неизбежности и необходимости государственного вмешательства в рынок, большое значение. Собственно, и объединение угля и стали, стартовый проект европейской интеграции, было направлено в значительной мере на совершенствование и координацию *государственного вмешательства в экономику*. И современная экономическая политика в Евросоюзе является наиболее цивилизованной и изощренной формой такого вмешательства.

## Цена вопроса

Все эти ресурсы «старой Европы» могут стать не только компенсацией российских «потерь» от сокращения масштабов монополии, но и серьезным вкладом в политическую и социальную стабильность от Атлантики до Владивостока. Однако достаточна ли возможная компенсация для каждого из партнеров?

Будем рассуждать откровенно: любая компенсация кажется неравноценной тому — и в России, и в ЕС, — кто рассчитывает получить максимум возможного просто так. И вопрос здесь лишь в том, когда к партнерам приходит осознание того, что «просто так» не бывает, а если бывает, то полученный в результате формат отношений становится минным полем скрытых обид и политической нестабильности.



На низовом уровне неравноправная интеграция ведет к возникновению так называемого дефицита демократии — отсутствия участия граждан в подготовке и принятии важнейших решений. Данное явление становится неизбежным следствием интеграции на уровне самого ЕС. Однако еще более остро проблема демократического дефицита проявляется, как только Европейский союз начинает строить что-то совместное со странами, которые не являются его полноправными членами. Будучи гораздо более весомым в плане экономической мощи, а также органически неспособным оперативно подвергать ревизии собственную правовую базу, ЕС вынужден фактически навязывать партнерам свои нормы как единственно возможный каркас для совместного проекта.

С такой проблемой уже долгие годы сталкивается, к примеру, Норвегия, почти безропотно принимающая установку Брюсселя в рамках Соглашения о европейском экономическом пространстве. Несмотря на то что жители Страны фьордов упорно отказываются вступать в ЕС и делегировать таким образом часть своего суверенитета общим органам, только соображения политкорректности не позволяют официально закрепить за Норвегией статус зависимой территории.

Частично удалось решить проблему дефицита демократии в случае со странами Центральной и Восточной Европы, которые хоть и адаптировали свои правовые стандарты к требованиям ЕС, но весной 2004 года получили за это долгожданный статус полноправного членства в союзе. После того как представители Венгрии, Латвии, Польши и других заняли свои места за столом заседаний Совета ЕС, вопрос о легитимности подлаживания их правовых систем под *acquis* был автоматически снят. Если же речь заходит об отношениях ЕС с теми соседями, которые не хотят или не могут стать его членами, здесь к дефициту демократии ведет практически любая форма сотрудничества, идущего дальше простого торгового обмена.

На верхнем, общеполитическом уровне залогом нестабильности становится то, что одна из сторон всегда чувствует себя неудовлетворенной условиями сотрудничества и стремится к их пересмотру. Поэтому нельзя забывать, что основы формата отношений, приносящих максимальные выгоды только одному, могут быть подвергнуты брутальной ревизии в случае изме-

нений политического режима другого. Примеры Латинской Америки и некоторых стран Ближнего Востока служат в этом вопросе весьма убедительным доказательством.

В этой связи склонность к «игре с нулевой суммой», которую в последние годы последовательно демонстрируют Россия и Европейский союз, представляется рациональной сейчас, но малопродуктивной в долгосрочной перспективе, хотя и увлекательной с точки зрения текущей политической борьбы и выборов. А также, что является наиболее сложной проблемой, отражает существующее в России и Европе восприятие друг друга.

И это при том, что по целому ряду проблем, с которыми сталкиваются Европа и современный мир, интересы России и стран Евросоюза объективно совпадают. В первую очередь речь здесь должна идти о недопущении новой милитаризации международных отношений в Европе, борьбе против угрозы возникновения масштабных войн в условиях начавшегося быстрого передела мира, универсальной ценности международного права и институтов, приверженности к мирному урегулированию межгосударственных и внутренних конфликтов, поддержанию стабильности на пространстве «большого Ближнего Востока» и повышении конкурентоспособности российской и европейской экономик в условиях глобальной конкуренции.

Очевидно, что помимо общих условий международной среды и несовершенства человеческой природы, ухудшенной условиями либеральной рыночной экономики, ставка на наращивание своих относительных преимуществ в любом случае основана на взаимной подозрительности. И здесь на первый план выходит проблема взаимного восприятия, решение которой, пусть и несовершенное, также может быть найдено в функционалистских анналах новейшей европейской истории. В конце концов, еще живы люди, для которых и Западная Европа представляла собой не менее анархическое пространство конкуренции, чем мир за пределами Европейского союза сейчас.

Принято считать, и с этим трудно не согласиться, что одним из важнейших препятствий стабильным отношениям России и Европы является проблема доверия. Сейчас Россия и государства Европейского союза находятся в состоянии классической дилеммы заключенного. Согласно опросам общественного

мнения, большинство жителей стран ЕС опасаются развития истинно двусторонней экономической интеграции с Россией.

Причина такого видения, по всей вероятности, не только в современной политике Российского государства. И уж точно она не основана на эмпирическом знании европейских элит и граждан. В том, конечно, случае, если такое знание не проистекает из внутреннего опыта Европы в деле открытия финансовых рынков друг другу. Хотя и этого, если внимательно понаблюдать за постоянной и титанической борьбой представителей общеевропейских институтов в Брюсселе против протекционистских поползновений стран-членов, исключать нельзя.

Страх перед политическим использованием иностранных инвестиций не имеет под собой основания в виде опыта однажды пережитого кризиса. Не имеет такого опыта и Россия. Хотя согласно опросам все то же большинство россиян считает, что единственной целью Европы является захват российских ресурсов. Даже если исключить эффект телевидения, в основе такого восприятия лежит укоренившееся представление об исторической чуждости и даже враждебности партнера, смягчаемое или усугубляемое в каждом конкретном случае национальным опытом отношений. Но в любых вариациях это восприятие содержит в своей основе взаимные фобии. Фобии, искоренить которые совсем можно, если возможно, только за долгие десятилетия совместного решения проблем.

Открытым остается, однако, вопрос о том, необходимо ли сторонам изменить восприятие друг друга, прежде чем строить «общий энергетический дом». И, что важно с практической точки зрения, требует ли подобная форма объединения ценностного сближения и правовой унификации.

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо, по всей видимости, беспристрастно посмотреть на отношения внутри «шестерки» стран-основательниц 50 лет назад. Несмотря на максимальную культурную близость стран — наследников империи Карла Великого, столетия следовавших за распадом его государства войн и противоборства на всех континентах выработали у жителей Западной Европы стойкое чувство опаски и недоверия по отношению друг к другу.

Преодолеть, да и то не у всех и не до конца, эти эмоции смогли только последние 50 лет. Хотя даже сейчас культурные раз-

личия между севером и югом Европы, а также между бывшими угнетателями и угнетенными до конца не исчезли. В основе внешней политики абсолютного большинства европейских государств, включая Россию, по отношению друг к другу лежит заметная доля высокомерия. Пошатнуть это высокомерие, пусть пока и не до конца, смогла для стран Западной Европы только трагедия Второй мировой войны.

Должны ли сейчас россияне и европейцы ждать аналогичного по силе удара? Лучше его упредить. Оценив предварительно самые важные вызовы, с которыми мы все сталкиваемся сейчас. Большая сделка — стратегический союз России и остальной Европы — возможна только для осуществления совместной цели или ответа на одинаково важные для обоих партнеров вызовы. *Главным вызовом является необходимость серьезной перестройки отношений в рамках триады государство — бизнес — общество.*

Необходимость адаптации правил игры участников триады, актуальность чего мы пытались показать во второй части этой книги, порождает все остальные проблемы Европы и России, которые принято связывать с глобализацией. Это в первую очередь конкурентоспособность товаров на внутреннем и внешнем рынке, легитимность государства и его суверенитет, масштабы и формы государственного вмешательства в экономику для повышения инновационной конкурентоспособности, общественная и национальная безопасность.

Самостоятельные и, будем надеяться, несогласованные попытки России и стран Европы ответить на эти вызовы уже становятся одним из главных препятствий для сближения. Рост государственного вмешательства в деятельность частного сектора и патерналистские тенденции в России, а также усиление межправительственных форм сотрудничества в Европейском союзе объективно препятствуют поиску общего языка не только на политическом, но и на техническом уровне. Происходит это, однако, в силу неготовности государств и как проявление недоверия, несогласованности их действий.

Так, например, опасения, которые государство в России и Европе испытывает в связи с необходимостью отвечать общественному запросу на регулирование массированных иностранных инвестиций, уже затронули двусторонние отноше-

ния. Да что там говорить об отношениях с Россией. Даже внутри Европы новая для чиновников сфера приложения усилий приводит к абсурдным ситуациям, когда законопроект о регулировании инвестиций в Германии чуть было не закрыл дорогу свободе передвижения капиталов внутри ЕС. Сейчас этот закон принят и его действие, к счастью для ЕС, распространяется только на третьи страны.

Не играет большой роли то, какую страну или страны держали в уме авторы этого законопроекта. Причина его появления в столь экзотическом виде — элементарная неготовность административных аппаратов выполнять свои задачи в современных условиях, равно как и в случае с еще менее догматичными с точки зрения свободной рыночной экономики заявлениями политиков России и Европы, которые мы слышим последние месяцы.

Оказываясь перед общественным запросом на усиление роли государства, его представители начинают прибегать к нестандартным решениям. Особенно в условиях, когда мир каждый день по-разному опасен. Когда общество склонно поддержать самые рискованные меры по защите от несправедливой конкуренции, а государство мечется между либерализацией и поддержкой национальных чемпионов. Когда внешние партнеры рассматриваются либо как потенциальный хищник, либо как потенциальная добыча, а в обществе нет полного понимания того, что партнер находится перед теми же вызовами и должен решать такие же по содержанию, если не по масштабу, задачи. Когда «единственная сверхдержава», США, ведет себя все менее предсказуемо и ее возможности к конструктивному лидерству снижаются.

Именно поэтому деятельность общих институтов России и Европы, если такие будут созданы, должна быть нацелена на *совершенствование механизмов государственного управления экономикой*, совместное осуществление мер по приведению государственного управления в соответствие с требованиями современного мира для обеспечения выполнения главной функции государства — защиты прав индивидуума внутри социума и отращения угроз из-за его пределов.

И в первую очередь эти усилия должны быть направлены на совершенствование госуправления энергетикой. Начинать нужно именно со сферы, обеспечивающей свет и тепло в домах

избирателей, для бесперебойного функционирования которой государство нам, собственно, и необходимо. Тем более что вопрос о цене и доступности энергии является сейчас единственным по-настоящему интересующим избирателей и политические круги в России и странах Европейского союза.

Не случайно, что именно вокруг этой проблемы происходят в последнее время столкновения в рамках двустороннего политического и экономического диалога. Главный вызов и угрозу добрососедским отношениям России и Европы необходимо, таким образом, обратить в их стратегическую цель, которой, по признанию большинства наблюдателей, нам не хватает.

## Безопасность превыше всего

Безусловно, принимаясь за сбор камней даже на своем континенте, Россия и Европа должны быть уверены, что не попадут под удар со стороны тех, для кого время разбрасывать камни еще не прошло. Уже сейчас традиционные, а для России новые союзники действуют в интересах ослабления обоих партнеров и ухудшения отношений между ними.

Вряд ли стоит ожидать изменения позиции США или Китая. Внешнеполитическое поведение этих государств относительно предсказуемо и состоит в укреплении своего могущества вне зависимости от прогнозируемых последствий для других участников международных отношений. Помощи с их стороны Россия и Европа вряд ли дождутся. Разве что только в форме стимула к наращиванию конкурентоспособности и готовности противостоять вызовам со стороны гигантов.

В этой связи России и Европе будет необходимо подкрепить свой стратегический выбор в области экономики и государственного управления инструментами для солидарной позиции относительно важнейших международных процессов и явлений. В первую очередь это должно будет касаться реагирования на проблемы глобальной и региональной безопасности.

Несмотря на то что для преобладающей части Европы классические угрозы безопасности остались в прошлом, ряд событий последнего времени показывает, что на территории европейской периферии, существенная часть границы с которой

приходится на южные рубежи России, использование силы для решения политических задач с повестки дня не снято. Вялотекущие или замороженные очаги конфликтов лежат по всему периметру возможного межгосударственного объединения России и Европы. Западная Сахара, Египет и Ливия, «традиционный» Ближний Восток (палестинские территории и Ливан), Курдистан, Нагорный Карабах, Грузия, Ирак, Иран, Афганистан, страны Центральной Азии кроме Казахстана: все эти регионы являются или могут стать очагами военных действий разной степени интенсивности.

В будущем вероятность того, что России и Европе придется реагировать на классические кризисы, вызовы и угрозы, станет еще выше. Профессор ГУ-ВШЭ Сергей Кортунов пишет:

«...уже через 8–12 лет Россия и мир могут оказаться перед лицом ядерных кризисов, лавинообразного распространения ядерных арсеналов в других странах, в том числе с неустойчивыми режимами, в которых условия безопасного хранения ядерного оружия и требований по исключению несанкционированного доступа и применения этого оружия будут на самом низком уровне. Вместе с реальной возможностью ядерного терроризма это может создать такие угрозы не только региональной, но и глобальной безопасности, по сравнению с которыми все другие вызовы и угрозы — экологические, энергетические и прочие — отступят далеко на задний план» [21].

В данных условиях способность решать классические проблемы безопасности — вопрос войны и мира — имеет ключевое и определяющее значение для авторитета страны или объединения стран на мировой арене. Нежелание и неспособность ответственно вмешиваться в разрешение ситуаций, ведущих к гибели и страданиям людей, ведет к почти открытому пренебрежению со стороны международного сообщества. Не случайно уже традиционно достаточно вялая реакция Европы на кровопролитные кризисы за рубежом сформировала отношение к Европейскому союзу как к «военному и политическому карлику» не только со стороны самокритичных европейцев, но и, что наиболее чревато, в Пекине, Дели и арабских столицах. России

со своей стороны удастся пока избежать собственной деградации на международной арене только за счет достаточно резких военных и политических шагов.

В этой связи участники стратегического союза — Россия и Европа — должны будут принять на себя обязательства по информированию друг друга и стремиться к выработке солидарной позиции по всем вопросам региональной и глобальной безопасности. Для этого необходимо четко обозначить общее видение ключевых вопросов международной жизни. Как мы видели выше, несмотря на тактические расхождения по большинству актуальных вопросов, таких как роль ООН и других международных институтов, верховенство международного права, нераспространение оружия массового уничтожения, борьба с терроризмом, трансграничной преступностью и наркоторговлей, стабилизация «большого Ближнего Востока», проблемы окружающей среды и т. д., позиции России и Европейского союза близки. На этой основе следует закрепить приоритет общих стратегических интересов перед частными расхождениями или фобиями, унаследованными от прошлого.

Также Россия и Европа должны будут отказаться от отдельных переговоров с третьими сторонами по вопросам, решение которых затрагивает экономические или политические интересы участников союза. Особые отношения России с целым рядом зарубежных государств, особенно с Китаем и странами Арабского Востока, как и деятельность Европы на международном рынке энергоносителей или в рамках НАТО, должны, таким образом, не усиливать взаимную подозрительность, а способствовать усилению союза.



# Глава третья

## КАК ОРГАНИЗОВАТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ СОЮЗ

*В пределах своей подтвержденной Договором компетенции  
Высший орган (Европейского объединения угля и стали) устанавли-  
вает прямые отношения с компаниями стран-участниц.  
Жан Монне, 1954 год [22]*

### Высокая политика

Разрабатывая основу для политико-правовых отношений в рамках нового объединения, необходимо будет пересмотреть некоторые ранее принятые подходы. Во-первых, в будущей модели отношений должна найти отражение новая роль России и Европы в мире и принципиально новое качество отношений между ними. Это означает, что новый документ (пакет документов) не может находиться в той же системе координат, что и действующие в ЕС практики оформления отношений с соседними государствами. В этой связи вряд ли имеет смысл рассматривать в качестве исходных общеизвестные форматы и названия соглашений Европейского союза с другими странами, такие как Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, Соглашение об ассоциации, Европейские соглашения и прочие.

Во-вторых, договор о стратегическом союзе не может быть инструкцией по приближению России к существующим и постоянно изменяемым нормам регулирования политической и экономической жизни Евросоюза. На практике это обычно выливается в подмену двусторонних документов согласованными версиями внутренних документов ЕС, отражающих его видение того, что надлежит делать России. Вообще надо избежать тезисов о «сближении (гармонизации) законодательства» как средстве развития торговых, экономических и гуманитарных связей.

Обе стороны должны ориентироваться на международное право, нормы ВТО и др., что не исключает принятия партнерами отдельных норм в тех случаях, когда это не сопряжено с ус-

тупкой государственного суверенитета. Более того, в связи с тем, что стороны декларируют готовность к формированию надгосударственных форм сотрудничества на таком важнейшем направлении, как энергетика, в данной сфере возможна выработка новых правовых основ регулирования.

И в-третьих, в новом документе следует избегать оценочных суждений о состоянии российской экономики и общества в целом. Констатация того, что Евросоюз признает Россию «развитой демократической страной с основами рыночной экономики», заведомо ставит страны ЕС на ступень выше, подрывая принцип равноправия, и ничего не означает по существу.

Вместо этого стоило бы рассмотреть возможность разработки документа, который декларирует создание стратегического союза (сообщества) России и Евросоюза как *механизма обеспечения региональной и международной безопасности*, основанного на солидарном видении ключевых проблем мира и формировании единого рынка энергоресурсов. Единый рынок в данном случае означает *единый для сторон инструмент государственного регулирования данной области*.

Совместный документ России и Европы должен содержать указание на универсально закрепленные принципы (соблюдение прав человека, свобода и равноправие в международной торговле и организация политического процесса в соответствии с существующими нормами), которым участники союза следуют на международной арене и в двусторонних отношениях. Стороны четко заявят о том, что будут выстраивать экономические отношения на основе и с учетом адаптации российского законодательства к правилам и нормам ВТО, куда РФ намерена вступить и реформирование которой станет одним из приоритетных направлений деятельности союза в мире. Если экономические интересы потребуют более тесной интеграции в той или иной сфере, гармонизация законодательства в данной конкретной области может обсуждаться и быть оформлена отдельным соглашением.

Необходимо учитывать, что долгосрочным инструментом формирования политико-экономической и геополитической общности России и Европы является интеграция в тех сферах экономики, где она может принести реальную добавленную стоимость обеим сторонам. В этой связи можно, например, за-

ранее рассмотреть возможность создания не только энергетического сообщества, но и таких, например, объединений, как наднациональные российско-европейская ассоциация транспорта и космоса, российско-европейское сообщество окружающей среды. В областях, где стороны пока не могут выходить на уровень интеграции, они сохранят полный суверенитет и отношения в форме сотрудничества.

## Три уровня отношений

Воплотить эти принципы в жизнь можно на основе трехуровневой системы политико-правовых отношений в рамках нового межгосударственного объединения. Именно она позволит учесть особенности обоих партнеров, международные обстоятельства и долгосрочные интересы сторон.

Главным общеполитическим документом, устанавливающим стратегические рамки отношений, могла бы стать декларация к договору о стратегическом союзе, выполняющая функцию развернутой преамбулы. В качестве цели в ней провозглашается создание стратегического союза России и ЕС, направленного на преодоление синдрома вражды и соперничества, психологических последствий войн и конфликтов прошлого, закрепление подлинно союзнических отношений, допускающих углубленные формы интеграции в избранных областях. Такие отношения не направлены против третьих стран и базируются на общем видении вызовов и угроз безопасности, на взаимозависимости и взаимодополняемости России и Европейского союза в ряде ключевых секторов экономики, на общем культурном и научном наследии, а также на осознании важности сближения для обеспечения устойчивого развития и безопасности.

Необходимо указать, что общие стратегические интересы России и Евросоюза имеют приоритетный характер, и перечислить сферы международной политики, в которых интересы сторон объективно совпадают. В декларации должно найтись место и для других существенных для обеих сторон вопросов, включая приверженность таким базовым демократическим ценностям, как верховенство закона, защита прав человека и меньшинств, независимость судебной системы,

принцип разделения властей и обеспечения конкурентной политической среды, независимость СМИ, свобода передвижения граждан. Следует четко обозначить, что страны-подписанты строят отношения на основе равноправия, взаимной выгоды и прозрачности и что, действуя в рамках международных и региональных организаций, они будут стремиться к взаимному учету позиций, координации и максимальному сближению подходов.

Стратегический союз России и Европы будет иметь большое значение как связующее звено между региональными системами безопасности в Европе, Азии и Северной Америке. Чтобы придать системный характер отношениям в военно-политической сфере, в декларации необходимо перечислить направления внешнеполитического и военного сотрудничества России и Евросоюза, возможности совместного участия в практике миротворческой деятельности.

Второй уровень политико-правовой базы нового союза — это стратегическая повестка дня, оговаривающая конкретные направления приложения усилий нового объединения. Это прежде всего *сотрудничество в области обеспечения международной и региональной безопасности*, включая устранение угроз и рисков XXI века — терроризма, экологических проблем, бедности, и, во-вторых, *сотрудничество в области международной энергетики*. По первому направлению данный раздел может содержать перечень и описание совместных инициатив по решению конкретных вопросов военного сотрудничества и миротворческой деятельности, а также включать ссылки на конкретные положения международного права, лежащие в основе совместных действий сторон. По второму — указывать на цели, задачи и ориентиры сотрудничества стран-подписантов, устанавливать механизмы постоянной координации их действий.

Отдельный протокол, прилагаемый к декларации, должен содержать описание и регламент нового исполнительного органа. Масштаб вызовов современного мира настолько велик и разносторонен, что как российское, так и европейские государства объективно нуждаются в помощи со стороны специального модератора. В настоящее время такого модератора нет. Претендовавшие на его роль Европейская комиссия и Междуна-

родное энергетическое агентство столкнулись с трудностями одновременного укрепления собственного имиджа и защиты самых разнообразных интересов стран — членов ЕС в непродолжительной для Европы период 2005–2007 годов. Как и главный международно-правовой инструмент в данной области — Энергетическая хартия, которая в свое время могла рассматриваться как основа энергетического сообщества, но постепенно превратилась в морально устаревающий инструмент в руках стран ЕС. Возможно, именно поэтому сам Европейский союз испытывает в деле создания общего внутреннего рынка энергетики объективные трудности. Их причины должны быть, бесспорно, учтены и в отношениях Европа — Россия.

На уровне отношений Россия — Европа задача выстраивания общего энергетического рынка будет решаться эффективнее в том случае, если существенная часть совместных усилий будет осуществляться через максимально независимое от национальных правительств агентство, например постоянную комиссию по энергетике. Данный орган может быть основан на трех принципах:

- во-первых, он должен *учреждаться и действовать на основе межправительственного соглашения*. Только такой источник права, происходящий непосредственно от государств, может гарантировать его легитимность;
- во-вторых, постоянная энергетическая комиссия должна *формироваться странами — участницами союза и состоять из утвержденных парламентами представителей их правительств*. Также это позволит учесть внутривластные особенности стран-подписантов и отразить интересы их основных политических и экономических игроков;
- в-третьих, после принятия решений на межправительственном уровне в рамках своих компетенций и при реализации поставленных государствами союза задач *члены комиссии должны быть независимы от позиции своих правительств и ориентироваться только на утвержденные ими директивы*;
- в-четвертых, важнейшим элементом работы такой комиссии должно будет стать *прямое взаимодействие с компаниями России и Европы*. Вместе с развитием и легализацией механизмов представительства интересов на уровне союза это позволит расширить его социальную базу.

Другое важнейшее направление деятельности союза — сотрудничество в сфере международной торговли и глобальной экономики. Целесообразным представляется подробно перечислить намерения сторон по максимально детализированному списку отраженных в общей части декларации вопросов взаимного интереса в отдельных секторах экономики и международной торговли.

Третий раздел стратегической повестки дня мог бы быть сфокусирован на сотрудничестве в сфере обеспечения свободы передвижения людей и беспрепятственного транзита. Здесь необходимо опираться на уже заявленное намерение сторон стремиться к введению безвизового режима передвижения граждан через постепенное упрощение визового режима. Целесообразно упомянуть также необходимость изменить механизм транзита в Калининградскую область, что остается важнейшим раздражителем российско-европейских отношений.

Раздел, посвященный культурному и гуманитарному сотрудничеству — важнейшему направлению сближения между Россией и Европой, — может содержать список уже существующих и планируемых инициатив по развитию и углублению совместной деятельности. Следует заявить о намерении интенсифицировать и поощрять обмены студентами, школьными учителями, преподавателями, учеными и пр.

Как уже отмечалось, принципиальное значение имеет включение в повестку дня специального раздела о сотрудничестве на уровне бизнеса и гражданского общества, который должен содержать перечень намерений и идей по продвижению прямого диалога в рамках делового сообщества, а также между неправительственными организациями. Отсутствие механизмов и инструментов защиты интересов бизнеса является сегодня одной из ключевых проблем отношений Россия — Европейский союз.

Во-первых, за редким исключением сами российские предприниматели не готовы серьезно инвестировать в создание такой лоббистской инфраструктуры. Во-вторых, характер взаимоотношений бизнеса и власти в России не способствует защите интересов предпринимателей за ее пределами. Переговорный процесс Россия — Евросоюз остается закрытым и непрозрачным для российского бизнес-сообщества, что приводит к недостаточному учету его интересов.

Учитывая уникальное место ЕС в российском внешнеторговом обороте (порядка половины), целесообразно поднять вопрос о расширении представительства интересов предпринимателей на уровне стратегического союза в целом, собственных институтов ЕС (Еврокомиссия, Европарламент), а также о создании правовой основы интеграции российского предпринимательства в бизнес-сообщество единой Европы. Необходима даже подготовка отдельного соглашения о поддержке представительства интересов. Главный смысл данного соглашения (секторального документа) видится в формальном предоставлении предпринимателям России и Европы прав по представительству и защите интересов на территории партнеров.

Вместе с тем на деловые круги необходимо возложить обязательства по координации своих подходов к вопросам экономических отношений в рамках специальных консультативных механизмов. Ассоциациям, компаниям и их представителям стоит обеспечить гарантии доступа к правительственной информации (по четко обозначенному типу документов и на определенной стадии их разработки) и формализовать минимальные (до их вынесения на уровень принятия решений) сроки представления проектов межгосударственных соглашений и других документов на рассмотрение советов предпринимателей России и ЕС.

Наконец, третий уровень политико-правовой базы союза: секторальные соглашения различного охвата и разной степени обязательности, которые и станут подлинным «мотором» и практическим инструментом взаимоотношений. Эти документы должны предусматривать функциональную интеграцию в отдельных областях деятельности вплоть до объединения сегментов рынка, например энергетики. В свое время именно функциональный подход — достижение политического интеграционного эффекта посредством углубленного сотрудничества в отдельных чисто технических областях — запустил весь процесс европейской интеграции. Как уже отмечалось, речь идет о возможности применить к отношениям между Россией и ЕС практику, лежавшую в основе Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) в начале 1950-х годов. Это единственный удачный опыт преодоления конфликта и противоречий между прежде недружественными странами. Участие в ЕОУС Франции и Германии не только отвечало экономическим интересам

сторон, но и стало одним из решающих факторов исторического примирения.

Сотрудничество на функциональной основе позволяет свети к минимуму дискриминацию кого-либо из участников проекта. По крайней мере три страны, стоявшие у истоков ЕОУС (Франция, Германия и Италия), смогли с помощью этой организации укрепить свои пошатнувшиеся политические позиции, став лидерами нового исторического процесса. При этом функциональный подход дает возможность более гибко относиться к проблеме принятия тех или иных норм и ценностей как к обязательному условию интеграции. Когда в 1957-м подписывались Римские договоры о Европейских сообществах, никому и в голову не пришло заявить, что условием членства Франции является прекращение ею военных операций в Алжире.

Кроме того, функциональное сближение и прямое взаимодействие исполнительных органов союза (постоянная комиссия по энергетике), бизнеса и общественных структур участвующих сторон позволяют создать главное, чего не хватает в отношениях между Россией и Европейским союзом да и, пожалуй, между самими странами-членами, — атмосферу доверия.

Среди очевидных областей углубленного сотрудничества, помимо энергетики, можно выделить такие, как транспорт, связь, образование и космос. Так, сфера транспорта, особенно воздушного, — одна из подходящих областей для начала действительно интеграционного российско-европейского проекта. Прибыли здесь минимальны. И в России, и в Евросоюзе крупные компании-перевозчики испытывают схожие трудности. Степень государственной поддержки, без которой отрасль не обходится даже в США, примерно одинакова повсюду. Самое главное — потенциальный вклад России и ЕС в «общий котел» может оказаться практически равным.

## Нижний, но не менее важный уровень

Совместное решение стратегической задачи переналаживания системы и философии государственного регулирования экономики будет несравнимо проще, если диалог и практическое ежедневное взаимодействие бизнеса и государства будут бес-



печены на международно-правовом уровне, который гарантирует права и обязанности государства и бизнеса в рамках совместного проекта России и Европы. Диалог, который неминуемо приведет к изменению качества частно-государственных отношений и взаимопонимания на трансграничном уровне, включая и важнейший аспект, связанный с общественным мнением и взаимным восприятием.

Поэтому очень важно уделить особое внимание фактору, способному связать общественный и частный интересы в конструкции долгосрочных и стабильных отношений России и Европы. Таковым является максимально широкое и всеобъемлющее вовлечение в общую среду бизнеса и представителей его интересов.

Инфраструктура представительства частных интересов внутри России и Европейского союза по отдельности достаточно развита уже сейчас. Хотя даже в Европе, как свидетельствует опыт, она во многом влияет на национальные позиции стран-членов, представительство интересов на общеевропейском уровне играет скорее вспомогательную роль, несмотря на усилия объединений предпринимателей и европейских агентств, которые видят в ассоциациях альтернативный источник информации и экспертизы. И приобретения европейским лоббизмом качества и эффективности национального лоббизма придется еще подождать.

Что же касается отношений России и Европы, то на этом направлении представительству частных интересов и выразителям интересов общественных необходимо пройти еще достаточно длинный путь навстречу друг другу. Хотя отдельные ростки такого диалога уже начали появляться даже в сегодняшних, отнюдь не типичных условиях.

Очевидно, что реальное объединение России и Европы в рамках стратегического союза вряд ли может быть создано без постепенного формирования социально-экономической среды, обитатели которой будут не только чувствовать себя комфортно в отношениях с собственными государствами, но и иметь основания поддерживать сближение на межгосударственном уровне. Особенно в том случае, если совместное начинание России и Евросоюза будет оказывать непосредственное влияние на вопросы государственного суверенитета или иметь материальное воплощение для граждан и бизнеса.

В этом контексте наиболее важной и знаковой является проблема доверия, парализующая исполнение принятых на официальном уровне договоренностей и провоцирующая политиков на *секьюритизацию* экономических отношений. Как и внутри самого ЕС, проблема доверия в его отношениях с Россией связана с несовершенством демократических механизмов сглаживания отличий в социальном поведении. Однако именно она может решаться на микроуровне силами наиболее заинтересованных сторон — гражданского общества и бизнеса России и стран ЕС. Со стороны государства и его административного аппарата необходима лишь минимальная поддержка.

Многие специалисты-практики отмечают, что конкуренция между Россией и странами Европы растет по мере углубления между ними сотрудничества. Уже сейчас можно предположить, что Россия и страны ЕС настолько близки и реальное наполнение отношений столь велико, что требуется качественно новый уровень взаимопонимания, который уже не может быть обеспечен институтами и практиками, возникшими в начале 1990-х годов. Таким образом, можно предположить, что проблема доверия сейчас связана не только с растущей враждебностью по отношению друг к другу под влиянием международной среды, но и с расширением повестки дня *de facto* и введением в оборот вопросов, которые казались совершенно невыносимыми еще 10–15 лет назад.

В этом случае актуальным становится вопрос постоянной адаптации существующих и появления новых совместных институтов и практик России и Европы. Однако на стадии строительства и функционирования стратегического союза первоочередной задачей данных институтов и практик станет уже не обеспечение минимального взаимопонимания и диалога. Новые или обновленные механизмы сотрудничества Россия — Европа должны будут работать на обеспечение сложного и продолжительного процесса интеграции.

Здесь, однако, как и при всякой интеграции, мы сталкиваемся с проблемой культурных и ценностных различий [23]. Культурное разнообразие (*cultural variety*) [24], свойственное ситуации внутри ЕС, где существуют различия в нормах социального поведения между странами севера, центра, юга, а теперь и востока, «расширенного Европейского союза», оказыва-

ет не меньшее влияние на отношения между ЕС и Россией, где также существуют свои нормы, основанные на традиции и доминирующих религиозных течениях. В случае с Россией это усугубляется моделью государственного управления, сложившейся после 2000 года.

Это неизбежно ведет к тому, что важную негативную роль в отношениях играют «раздражающие различия» политической, социальной и административной культур партнеров. В большинстве случаев именно данные отличия, а не очевидные отклонения от модели рыночной демократии становятся причиной взаимного недоверия и паралича в деле исполнения решений. Уже сейчас, при весьма низком качестве отношений России и Европы в целом, все большую актуальность приобретает задача если не снятия этих различий полностью, чего не происходит даже внутри самого ЕС, то их максимального сглаживания и учета в процессе выработки и принятия решений.

Механизмом такого сглаживания может быть расширение базы отношений и выход ее за рамки взаимодействия официальных органов власти. Со стороны политиков и бюрократии существует четко выраженное, по меньшей мере на декларативном уровне, намерение к дальнейшему сближению. Даже существующая и далеко не совершенная правовая база отношений — Соглашение 1994 года [25] и другие документы — давала возможность для качественных подвижек в *de facto* объединении пространств России и Европы. Проблема, как это широко признается, заключается в имплементации.

И здесь негативную роль начинает играть расхождение интересов экономических и других игроков. *Опыт взаимоотношений последнего времени позволяет предположить, что исключение российских и европейских компаний из переговорного процесса и, в случае с российскими фирмами, отсутствие возможностей довести свои интересы до институтов ЕС в Брюсселе могут оказывать негативное влияние на общий характер отношений.* При этом абсолютное большинство бизнес-игроков России и ЕС заинтересованы в сближении и сотрудничестве. В случае если у них появятся возможности цивилизованно представить свои интересы и отразить их в принимаемых решениях, «подводных камней» в отношениях России и ЕС заметно поубавится.

В самом ЕС частью решения данной задачи является широкое вовлечение в процесс подготовки решений негосударственных игроков — представителей бизнеса и гражданских ассоциаций. Несмотря на то что качество их участия постоянно вызывает нарекания как со стороны административных органов, так и со стороны самих негосударственных игроков, именно этот тип связей является во многом «страховочной сеткой», на которой держится единство всего интеграционного объединения.

В рамках первоначального неофункционалистского подхода роль отношений государства и бизнеса также была ключевой. Прозрачное и эффективное представительство интересов негосударственных игроков (бизнеса и организаций гражданского общества) традиционно считается одной из несущих опор процесса европейской интеграции. Символично, что в представлениях отцов-основателей высший орган Европейского объединения угля и стали должен был вступать в прямые отношения с соответствующими предприятиями стран-членов.

Не менее, а в части отношений с Россией даже более важную роль играет вовлечение представителей некоммерческих организаций гражданского общества. Профессиональные союзы, ассоциации потребителей и организации по защите гражданских прав могут существенно корректировать содержание решений государственных органов России и ЕС с тем, чтобы сделать их более устойчивыми. В настоящий момент роль этих игроков остается до конца не изученной, однако по мере расширения экономического присутствия партнеров на рынках друг друга роль некоммерческих организаций в связи с такими вопросами, как экология, условия и оплата труда, стандартизация и качество продукции, социальная политика, в целом будет только возрастать.

Также можно достаточно уверенно утверждать, что повышение роли НКО и представительство их интересов станут весомым фактором диалога власть — гражданское общество внутри России. Известно, что, несмотря на все трудности их взаимодействия с государствами, участие НКО в международных сетях способствует социализации их членов, повышению качества работы на национальном уровне и нередко большей защищенности в отношениях с национальными властями.

Кроме того, практика взаимодействия государства и организаций гражданского общества, существующая в ведущих странах континентальной Европы (Германия, Италия, Франция), уже отчасти внедряется в России. И, как показывает исторический анализ, имеет здесь гораздо лучшие перспективы, чем англосаксонский подход США. Что, впрочем, также касается деятельности бизнес-ассоциаций и отдельных компаний, совершенствование отношений и партнерства с которыми стоит в качестве ключевой задачи как перед российским, так и перед европейскими правительствами.

## Легитимность союза

Исходя из наблюдения за сложившейся практикой отношений России и Европейского союза, можно выделить два типа решений, которые принимаются сторонами совместно. Во-первых, это документы и другие решения, которые Россия и страны ЕС принимают в рамках уже существующих межгосударственных механизмов. К их числу относятся существующее Соглашение 1994 года, «дорожные карты» четырех общих пространств, будущий договор России и ЕС на период после 2007 года, какую бы правовую форму он ни принял, решения совместных рабочих органов и документы, принятые в рамках «диалогов» и по отдельным вопросам сотрудничества. Здесь отдельное значение имеет влияние различий на ход переговорного процесса и его результативность, где отражаются не только административные культуры партнеров, но и интересы их «домашних». Во-вторых, это решения национальных органов власти в Москве и Брюсселе, связанные с реализацией двусторонней повестки дня либо влияющие на условия деятельности негосударственных игроков (бизнес и гражданское общество). В случае ЕС данный процесс происходит и на уровне законодательной и исполнительной власти отдельных стран-членов.

В настоящее время решения, принимаемые на этих уровнях, характеризуются высокой степенью дефицита демократии — отсутствия подотчетности административных органов власти и участия граждан и их ассоциаций в выработке и принятии решений. Сам по себе дефицит демократии является одной из

важнейших проблем, с которыми сталкивается европейская интеграция по мере перевода все большего объема полномочий на надгосударственный уровень. Именно он стал в определенной мере толчком к началу общего системного кризиса ЕС, проявившегося летом 2005 года.

Не случайно, что повышение прозрачности механизма принятия решений и качества коммуникации между институтами ЕС и гражданами уже стоит в числе приоритетных пунктов программы оздоровления всего интеграционного процесса. При этом необходимо отметить, что меры, предлагаемые сейчас институтами ЕС в данном направлении, окажутся скорее всего недостаточными и будущая модель развития европейской интеграции потребует принципиально новых, гораздо более масштабных и глубоких изменений.

В случае России дефицит демократии, проецируемый Европейским союзом на своих соседей, принимает еще более угрожающие масштабы, поскольку накладывается на разбалансированные отношения между государством, бизнесом и гражданским обществом внутри страны. Не менее 80% совместной повестки дня Россия — Европейский союз сконцентрировано в руках Европейской комиссии — института, в наибольшей степени страдающего от дефицита демократии. С российской стороны ключевыми партнерами ЕС также являются органы исполнительной власти, степень подотчетности которых слабому парламенту и обществу в целом также вызывает много вопросов.

В результате представители государственной бюрократии Москвы и Брюсселя не находят необходимым привлекать к обсуждению двусторонних инициатив неправительственных игроков. При этом Европейская комиссия следует собственной повестке, которая ориентирована на развитие экономики стран Общего рынка и пролоббирована правительствами, компаниями и ассоциациями стран ЕС. Российский государственный аппарат и бизнес со своей стороны не смогли пока выработать эффективных механизмов учета мнений друг друга, что негативно сказывается на их готовности должным образом выстраивать диалог с Брюсселем.

Самым наглядным примером такого положения дел стала совместная «дорожная карта» России и Европейского союза, подготовленная в рамках реализации концепции Общего эко-

номического пространства и утвержденная на саммите Россия — ЕС 10 мая 2005 года [26]. Данный документ, подробно излагающий направления экономического и правового сближения сторон, содержит четыре упоминания о роли деловых кругов. В разделе «Инвестиции» (раздел 5) стороны соглашаются проводить

«...консультации с заинтересованными организациями, включая деловые круги, с целью выработки порядка и инструментов для улучшения условий взаимных инвестиций и снижения административных барьеров в развитии бизнеса» [27].

В разделе «Политика в области предпринимательства и экономический диалог», который вроде бы должен предполагать упоминание особой роли экономических игроков, только вопросы автомобильной, текстильной и аэрокосмической промышленности заслужили отдельного упоминания о «поддержке и облегчении диалога между ассоциациями текстильной промышленности обеих сторон». Вообще не упоминается бизнес в разделе «Транспорт», являющемся, по сути, одним из наиболее перспективных направлений возможной интеграции России и ЕС. Речь там идет только о «содействии развитию частно-государственного партнерства между государственным и частным секторами». В самом же важном на сегодняшний день и политически актуальном вопросе энергетики (раздел 4) предпоследний пункт ставит вопрос о том, чтобы «приступить к полномасштабному бизнес-диалогу энергетических компаний России и ЕС».

По всем другим направлениям (регулирование в области промышленной продукции (стандартизация, техническое регулирование и процедуры оценки соответствия), информационно-коммуникационные технологии, радио- и телекоммуникационное оборудование, электрические машины и оборудование, медицинские изделия, фармацевтическая промышленность, лесная промышленность и связанные с ней отрасли, химическая промышленность, горно-металлургический комплекс, сельское хозяйство, рыболовство, конкурентная политика, регулирование инвестиций, санитарные и фитоса-

нитарные меры, внешняя торговля и таможенное законодательство, транспорт и телекоммуникации, экология) возможность и необходимость диалога с бизнесом вообще не упоминается.

Объединенная Европа проецирует на своих соседей и партнеров не только свои достоинства, но и свои недуги. Символично, что «дорожные карты» России и ЕС, ставшие своеобразным апофеозом закрытой, технократической и одновременно внутренне противоречивой системы отношений, были одобрены на саммите 10 мая 2005 года, всего за 19 дней до референдума во Франции, результаты которого стали объявлением кризиса внутри Европейского союза.

Обозначим более конкретно основные типы того позитивного вклада, который может внести участие негосударственных игроков (бизнес и гражданское общество) в стабилизацию и устойчивость интеграционного процесса между Россией и Европой, легитимизировать и наполнить жизнью их стратегический союз.

Во-первых, расширение круга участников процесса выработки и принятия решений способствует большему учету отдельных интересов и озабоченностей, связанных с существующими моделями социального (политического и экономического) поведения. Это позволяет сгладить влияние неизбежных раздражающих отличий партнеров и создать между ними атмосферу доверия, недостаток которого признается одной из главных проблем отношений Россия — Европа на современном этапе.

Во-вторых, участие в отношениях негосударственных игроков повышает качество принимаемых решений и делает их более популярными у тех, чьи интересы могут быть затронуты. Отсутствие такой популярности и поддержки может рассматриваться сейчас как основной признак дефицита демократии в отношениях Россия — ЕС и одна из главных причин паралича в деле исполнения решений.

В-третьих, присутствие негосударственных игроков России и Европы на информационном пространстве друг друга будет способствовать предотвращению конфликтов в экономической и политической сфере на раннем этапе. В настоящий момент представительство интересов происходит в рамках про-



цесса принятия решений в России и ЕС отдельно, что не всегда позволяет согласовывать интересы и ведет к противоречиям в переговорных позициях. Кроме того, в случае с Россией это окажет существенную поддержку бизнесу и организациям гражданского общества в налаживании цивилизованного диалога с официальными властями.

В-четвертых, хотя формирование организованных групп интересов на уровне стратегического союза России и Европы и представляется наиболее сложным, оно будет способствовать снятию неэкономических барьеров в продвижении фирм на рынки друг друга. Также это существенно снизит возможности для чисто политических и административных манипуляций интересами экономических игроков, которые (манипуляции) не связаны с защитой тех или иных хозяйственных интересов, а продиктованы исключительно политической конъюнктурой. Это может способствовать и повышению качества диалога работодателей и работников в рамках транснациональных предприятий.

Включение вопросов о представительстве второго (бизнес) и третьего (некоммерческие организации) секторов в рамках стратегического союза может осуществляться на трех уровнях:

- подключение разнообразных и специализированных бизнес-диалогов и диалогов гражданского общества к уже идущему переговорному процессу на уровне Россия — ЕС;
- создание формальной лоббистской инфраструктуры бизнеса и организаций гражданского общества в Москве, Брюсселе, ведущих европейских столицах и крупных российских центрах;
- формирование неформальных механизмов согласования интересов бизнеса и гражданского общества и их продвижения в органах власти.

Правовую основу этого процесса мог бы составить *протокол о поддержке представительства интересов*, прилагаемый к декларации к договору о стратегическом союзе. Главный смысл данного протокола видится в:

- формальном предоставлении предпринимателям России и Европейского союза прав по представительству и защите своих интересов на территории партнеров;

- возложении на них обязательства координировать свои подходы к вопросам экономических отношений в рамках специальных консультативных механизмов;
- выдаче гарантий предоставления ассоциациям, компаниям и их представителям правительственной информации в рамках четко обозначенного типа документов и на определенной стадии их разработки;
- определении минимального (до их вынесения на уровень принятия решений) срока представления проектов межгосударственных соглашений и других документов (декларативного характера) на рассмотрение советов предпринимателей.

Сейчас же и в рамках подготовки к заключению договора о стратегическом союзе наиболее перспективным было бы развить опыт, накопленный за время существования (1997) круглого стола предпринимателей России и ЕС. В настоящий момент его встречи проводятся в широком составе участников (150) и приурочены к регулярным саммитам Россия — Евросоюз. Совместные заявления, принимаемые на этих встречах, носят рекомендательный характер и по большей части состоят в приветствиях и выражении слов поддержки деятельности государственных органов.

Возможно, что России и странам ЕС стоит задуматься о придании круглому столу более рабочего характера, предложить участвующим компаниям «скинуться» на создание в Москве и Брюсселе отдельных бюро, которые могли бы вести досье конкретным тем и координировать встречи специализированных советов по отдельным отраслям и секторам экономики [28].

Такие советы должны обсуждать не только планы или решения дипломатических органов России и ЕС, но и конкретные проблемы и вопросы взаимного интереса, перечень которых, судя по наблюдениям, может оказаться весьма длинным. Как, впрочем, и список российских и европейских компаний, которые захотят получить новый и прозрачный лоббистский ресурс. Со своей стороны официальные органы России и ЕС должны принять на себя обязательство проводить с этими советами отдельные консультации, на которых можно будет свести воедино государственные и корпоративные представления по тому или иному вопросу.

Советы предпринимателей и их экспертные группы, формируемые корпоративными аналитическими подразделениями с привлечением внешних экспертов, должны оценивать все готовящиеся документы России и ЕС, которые могут повлиять на деятельность хозяйствующих субъектов. В будущем на секретариат круглого стола можно возложить ответственность за контроль исполнения протокола о поддержке представительства интересов.

В части *создания формальной лоббистской инфраструктуры бизнеса и организаций гражданского общества* стороны должны уже сейчас поощрять, в том числе и материально, создание представительств бизнес-ассоциаций и организаций гражданского общества в Москве и Брюсселе. В части крупного бизнеса речь скорее может идти о четкой постановке вопроса о том, что цивилизованное представительство интересов может обеспечить доступ к дополнительной правительственной информации и полноценное участие в консультациях на ранней стадии [29]. Также необходимо решить вопрос с включением экспертов от ассоциаций бизнеса России и ЕС в правительственные консультативные органы, рассматривающие государственные программы и законопроекты, которые напрямую связаны с экономическими и политическими отношениями России и Европейского союза.

В части мелкого и среднего бизнеса, а также организаций гражданского общества власти России и ЕС должны рассмотреть вопрос о финансовой поддержке создания и работы таких представительств и возложении на специализированный совместный подкомитет сотрудничества функции контроля за расходованием этих средств. Что касается формирования неформальных механизмов согласования интересов бизнеса и гражданского общества и их продвижения в органах власти России и ЕС, то здесь от государственных органов требуется только официальное признание на двустороннем уровне правомочности такой деятельности. Также этому будет способствовать подготовка в России закона о представительстве интересов (лоббизме) и реализация новых европейских инициатив в данной области.

1. *Караганов С.* Ханты-Мансийск: новый этап? // Российская газета. — 2006. — 26 июня.
2. *Юргенс И.* Как положить конец скрытой русско-европейской войне // Project Syndicate, США, август 2008.
3. *Вишневский А.* Демографическая ситуация // Россия и мир. 12 лет, которые могут все изменить. — М.: Олимп, 2008.
4. *Grabbe H.* Profiting from EU enlargement. London, CER, 2001.
5. *Ильвес Т.Х.* «Плеяды» присоединяются к «звездам» // Россия в глобальной политике. — 2006. — №6.
6. *Юргенс И.* Указ. соч.
7. *Грант Ч.* Готовить Европу к многополярному миру. 2008.
8. *Emerson M.* Time to think of a strategic bargain with Russia. Brussels, CEPS, 2008.
9. *Keohane R.O. & Nye J.S.* «Interdependence in World Politics»; In Crane G.T. & Amawi A. The Theoretical evolution of international political economy: a reader. New York: Oxford University Press., 1997; *Keohane R.O.* Power and Governance in a Partially Globalized World. London: Routledge, 2002.
10. *Mearsheimer J.J.* Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War // International Security, Summer 1990 Vol. 15, №1.
11. *Bandow D.* European Disunion // The National Interest online. 8 мая 2008 года.
12. *Мошес А.* Особый случай? // Россия в глобальной политике. — 2008. — №2.
13. *Тимошенко Ю.* Сдерживание России. (Тymoshenko Y. Containing Russia // Foreign Affairs №3, May — June 2007.)
14. *Foreign Affairs №4, July — August 2006.*
15. Там же.
16. *Ильвес Т.Х.* «Плеяды» присоединяются к «звездам» // Россия в глобальной политике. — 2006. — №6.
17. Там же.
18. *Schendelen R. van.* Machiavelli in Brussels. Amsterdam University press, 2003.
19. *Симония Н.* Энергобезопасность Запада и роль России // Россия в глобальной политике. — 2004. — №2.
20. *Гутник В.* Мировая экономика // Россия и мир. 12 лет, которые могут все изменить. — М.: Олимп, 2008.

21. *Кортунов С.* Военно-политическая обстановка // Россия и мир. 12 лет, которые могут все изменить. — М.: Олимп, 2008.
22. Session extraordinaire de l'Assemblée commune. Strasbourg, 30 novembre 1954. Source: Zorgbibe Charles. Histoire de la construction européenne. Paris, PUF, 1993. P. 40–44.
23. *Schendelen R. van.* Machiavelli in Brussels: the art of lobbying the EU. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003.
24. *Hofstede G.* Cultures and Organizations. London, Sage Publications, 1994.
25. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС, 1997). [http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p\\_318.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p_318.htm).
26. Дорожная карта по общему экономическому пространству // <http://www.kremlin.ru/events/articles/2005/05/87950/152811.shtml/>
27. Там же.
28. В данный момент организованное представительство интересов европейских компаний в Москве осуществляется посредством Европейского бизнес-клуба (<http://www.aebrus.ru/index.php>), деятельность которого ориентирована на обсуждение «в своем кругу» возникающих проблем и проведение конференций по вопросам интеграции России в европейское экономическое и правовое пространство.
29. *Hull R.* Lobbying the European Community: a view from within / Mazy S., Richardson J. (eds.) Lobbying in the European Community. Oxford, Oxford University Press, 1993.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**СТРУКТУРНАЯ  
СТАБИЛЬНОСТЬ  
ЕВРАЗИИ**





Завершение работы над этой книгой совпало по времени с беспрецедентным обострением отношений между Россией и Соединенными Штатами Америки. В происхождении конфликта и степени виновности сторон предстоит разобраться историкам. Однако уже сейчас ясно, что, применив в августе 2008 года военную силу против Грузии — ближайшего союзника США на постсоветском пространстве, — Россия четко обозначила, что является не просто страной, а державой, субъектом международных отношений. Государством, для которого вопросы текущей экономической выгоды являются безусловно второстепенными по сравнению с выживанием в условиях добровольной или навязанной конкуренции. Тем самым блестяще доказав правоту характеристики, которую дал поведению государств классик неореалистического подхода к анализу мироустройства Джон Маршаймер:

«Государства действуют как в международном политическом, так и в международном экономическом окружении, и первое, безусловно, доминирует над вторым, как только они вступают в конфликт. Выживание в анархической системе мира является величайшей целью, которую может иметь государство»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Mearsheimer J.J. Why We Will Soon Miss The Cold War. The Atlantic Monthly. August 1990. Vol. 266. №2. P. 35–50.*

На фоне политической риторики и демонстрации сторонами своих военных возможностей многие видные ученые-международники заговорили о наступлении периода новой холодной войны. Несмотря на то что сейчас мы не можем увидеть таких классических ее признаков, как непримиримые идеологические противоречия, враждебные коалиции государств или правила и нормы поведения противоборствующих сторон. Ни Россия, ни США не представляют экзистенциального вызова друг другу самим фактом своего существования. Американские компании работают в России и наоборот, а студенты из России, США и других стран Запада в большом количестве обучаются и проходят стажировку на «территории противника».

Вместе с тем нельзя забывать и то, что в 1914 году степень экономических и культурных связей между державами оси (Германия, Австро-Венгрия) и Антанты (Великобритания, Россия, Франция) была не меньшей, а может, и большей за счет родства правящих домов, нежели сейчас. Тем не менее масштабы и глубина конфронтации тогда оказались настолько велики, что привели к одной из самых кровопролитных в истории войн. Проводя аналогии между современностью и периодом перед Первой мировой войной, можно согласиться с тезисом Сергея Караганова о том, что и тогда, и после 1945 года миром и войной правила скорее политика, чем идеология:

«В холодной войне (классической, образца 1948–1991 годов. — Т. Б.), которая выглядела идейным противостоянием, геополитики было на самом деле больше, чем идеологии»<sup>1</sup>.

А стало быть, сущность мировой политики не меняется и борьба держав за увеличение собственного могущества есть процесс непрерывный. А идеологическое противостояние и блоковая система 1948–1991 годов были скорее инструментами искусственного сдерживания агрессивных устремлений государств. После их исчезновения мир начал возвращаться к бо-

---

<sup>1</sup> Караганов С. Новая холодная война? Как минимизировать потери от начавшегося противостояния // Россия в глобальной политике. — 2008. — №5.

лее «нормальному» для себя состоянию не ограниченной правилами и нормами конкуренции.

В этом смысле применение Россией силы против Грузии означало то, что развернувшееся в последнее десятилетие соревнование держав в деле наращивания своих возможностей достигло в одном из регионов своей высшей точки — вооруженного противостояния. Реальная многополярность, воцарившаяся в международных отношениях на рубеже веков, не могла привести к другим результатам. Определяющей характеристикой мира первой четверти XXI века является глобальный беспорядок или анархия, с разной степенью интенсивности сталкивающая «бильярдные шары» национальных интересов. Стоит ли удивляться тому, что на определенном этапе такие столкновения начали высекают искры?

Практическим проявлением этого процесса является деградация двух элементов мироустройства, каждый из которых исключительно дорог как России, так и Европе: международных институтов и универсальных правил, регулирующих поведение государств. В этой связи показательным является полный провал ООН и ОБСЕ — претендующих на универсальность международных институтов — в урегулировании возникшего вооруженного конфликта. Как и явный успех чисто двустороннего российско-французского формата, подкрепленного затем со стороны Европейского союза.

В конечном итоге институты и нормы, созданные накануне и в ходе классической холодной войны, должны будут или подвергнуться масштабной реформе, или уступить свое место новым, отражающим структуру международных отношений в эпоху многополярности. Опорами такой структуры могли бы стать в будущем США, Китай и союз России и Европы. Новая биполярность, США и Китай, России и Европе невыгодна, так как оставит их в положении не субъекта, а поля соперничества между гигантами. Только так, на основе более-менее равных по своим совокупным возможностям полюсов, может быть достигнута относительная структурная стабильность мира. При условии, что все эти три игрока окажутся в должной степени ответственными.

Стабилизации многополярного мироустройства все больше препятствуют действия Соединенных Штатов. Единственная пока настоящая сверхдержава не может исполнять соответству-

ющие функции и, более того, все больше отходит на позиции безответственного гегемона — много требующего, но мало дающего. Наблюдения подтверждают: даже в отдельных областях экономики США, подконтрольные им компании и государства не могут определяющим образом влиять на развитие событий в глобальном масштабе.

Связано это с тем, что американское государство, по всей вероятности, сталкивается с теми же вызовами, что и любое другое. Суть этих вызовов состоит в борьбе, которую вынуждены вести современные государства за контроль над возрастающим количеством международных явлений и процессов, часто затрагивающих сами основы жизнедеятельности государств. Не меняя качественно правил игры, глобализация заставляет государства искать новые инструменты эффективного осуществления своих функций — перераспределения благ и легитимного применения насилия.

Особенно жесткие формы эта борьба принимает в международном контексте. Если на внутренней арене государство еще может эффективно сотрудничать с бизнесом и гражданским обществом и даже возлагать на них часть обязанностей за перераспределение общественных благ, то в сфере мировой политики его ставка неизмеримо выше — выживание. Что ведет в конечном итоге к применению традиционных для суверенных государств силовых методов защиты и продвижения своих прав и интересов.

Все эти реалии свидетельствуют об одном: первопричиной нынешнего конфликта между Россией и существенной частью Запада, как и усиления конфронтационного характера международных отношений в целом, является *управленческий вакуум* и неготовность государств его заполнить. Этот вакуум и является самым главным глобальным вызовом, необходимость и стратегическую приоритетность ответа на который подчеркивает Сергей Караганов:

«Миру жизненно необходимо прямо противоположное — осмысление глобальных вызовов и качественно новое сотрудничество в поиске ответа на них»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же.

Вместе с тем сотрудничество отнюдь не является единственным инструментом внешней политики, который мировые державы могут использовать в своих усилиях по заполнению управленческого вакуума. Как показывает история, гораздо более распространенным методом всегда была конфронтация и борьба. Особенно в тех случаях, когда наиболее вовлеченное в мировые дела государство, Соединенные Штаты, находится в состоянии перехода от либеральной мессианской псевдоимперии к классической мировой державе, действующей на основе своих эгоистических интересов.

В течение последних лет американские элиты были серьезно озабочены проблемой неуправляемости мира. Выбор, как можно судить по внешней политике США, пока делается в пользу силового варианта оформления нового баланса сил. Что предполагает вызов потенциальных конкурентов на противостояние и постановку их перед дилеммами, где на кону стоит вопрос выживания в качестве самостоятельных субъектов международных отношений. Столкнувшись с таким вызовом в вопросах размещения в Европе элементов системы противоракетной обороны США, перспектив вступления Украины в НАТО и, наконец, с вооруженным нападением на своих союзников в Абхазии и Южной Осетии, Россия вызов приняла.

Оставаясь, как показывают официальные заявления, не до конца психологически готовой к классическому силовому противостоянию. Стремясь компенсировать эту свою неготовность за счет более тонкой, нежели американская, внешнеполитической игры. Ставка России велика:

«Важнейшая цель игры, которую нам навязывают — сознательно или бессознательно, — сорвать модернизацию России, поскольку выяснилось, что этот процесс ведет не к созданию вассала, а к возрождению конкурента. Новая конфронтация усилит позиции противников демократии и модернизации, мракобесов и даже коррупционеров»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же.

Нет уверенности в том, что России удастся удержаться на модернизационном пути развития, частью которого на определенном этапе должны стать демократизация и создание соответствующей требованиям XXI века структуры отношений государство — бизнес — гражданское общество. Откат на позиции политической автаркии, ведущей борьбу вовне и неэффективно контролирующей все внутри, как признают многие специалисты, очень вероятен, а с ним и поражение в глобальном соревновании держав и неизбежная утрата суверенитета.

Однако не менее серьезная дилемма стоит сейчас перед Европой. Сущность выбора, который должны сделать европейские политики, была обозначена блистательным Раймоном Ароном еще в 1981 году:

«Западная Европа, на мой взгляд... зависит от большого числа сил, не подконтрольных ей. Поэтому она вынуждена — чтобы не слишком терять уверенность в себе — держать слишком большое число пари. Но ведь всегда опасно держать слишком большое число пари»<sup>1</sup>.

Сказано это было, напомним, на фоне нарастающего с середины 1970-х годов сотрудничества России и Западной Европы в области энергетики и одновременно усиления военно-стратегической ориентации ведущих европейских государств на США вплоть до размещения на континенте баллистических ракет средней дальности. Первое «пари» было обусловлено объективными потребностями европейской экономики, а второе — страхом перед усилившейся на последнем этапе холодной войны мощью СССР. Однако на этот раз задача выстраивать отношения баланса между Россией и США осложняется уже осознанной европейскими политиками неизбежностью выхода Европы на позиции самостоятельного игрока. Движение в этом направлении идет уже несколько лет, а его практическими проявлениями стали так называемая лиссабонская стратегия превращения ЕС в наиболее динамичный рынок мира, а также система двусторонних партнерств с растущими центрами силы (Китай и Индия).

---

<sup>1</sup> Арон Р. Пристрастный зритель. — М.: Праксис, 2006. — С. 369.

К большей самостоятельности подталкивают Европу и внешние обстоятельства. В течение последних лет большую озабоченность ЕС вызывала возможность поиска Соединенными Штатами альтернативных по отношению к традиционному евро-атлантическому партнерству моделей регулирования мировой экономики и политики. На этом фоне усиление стратегических расхождений между США и Европой и приобретение трансатлантическими отношениями инерционного характера стали практически необратимыми. Конструктивная роль США в вопросах европейской безопасности минимальна и имеет тенденцию к переходу в негативное качество.

Со своей стороны государства Европы стремятся использовать в своих интересах фактор сокращения объективных возможностей США и конфронтационный характер их политики в отношении России. Неконструктивная позиция, которую занимает Вашингтон в отношении Ирана и постсоветского пространства, предоставляет ЕС и ведущим странам Европы поле для маневра и выхода на мировую арену в качестве единственного объективного посредника. Равно как и представление России в качестве одной из сторон конфликта позволяет ЕС закрепитесь в роли универсального арбитра на постсоветском пространстве.

Можно предположить, что в определенной степени государства Евросоюза даже заинтересованы в сохранении российско-американской напряженности. Во-первых, легкая форма холодной войны между США и Россией способствует сохранению за Европой центрального места в мировой политике, но не ставит под удар территорию самих стран ЕС. Во-вторых, продолжение войны слов может быть интересно Европе в силу того, что она не располагает военно-политическими возможностями, но может проявлять большую дипломатическую активность, перехватывая инициативу и лидерство у сражающихся США, тем самым закрывая навсегда историческую главу своего «младшего партнерства» и становясь после стольких лет стратегической ничтожности реальным субъектом международных отношений.

Не случайно в этой связи, что позиция Великобритании и Польши — ближайших союзников США в Европе — пока нацелена на максимальное усиление напряженности в отношениях с Россией. В случае если конфронтационная линия, которую проводят данные страны в рамках ЕС, возобладает и Москва пе-

рейдет к реальным мерам устрашения европейцев, Европа будет вынуждена вернуться на позиции «младшего» партнера Соединенных Штатов.

Нельзя забывать и о том, что исторически способность России к полностью самостоятельным силовым действиям на региональной арене воспринимается европейскими странами как угроза, необходимость нейтрализации которой имеет характер безусловного приоритета. В этой связи военный разгром Грузии, являющейся одним из клиентов «единственной сверхдержавы», может рассматриваться европейцами как переход Россией определенной грани, за которой предсказуемость развития военно-стратегической ситуации в Европе снижается до недопустимого уровня.

Данное восприятие способно вернуть Германию и Францию в «коалицию желающих» сражаться за интересы США, покинутую ими в 2002–2003 годах. И оно будет сохраняться до тех пор, пока Россия и Европа не придут к стратегическому компромиссу относительно необходимости совместной реализации своих интересов.

Как и в случае с модернизационными перспективами России, ставка Европы велика. Нет уверенности в том, что Европе удастся добиться главного для выживания в мире XXI века – обрести собственную субъектность, к чему ее пытаются вести политики Германии, Италии и Франции. И главнейшим препятствием здесь становится хорошо известная нам структурная проблема Европы — серьезные, подчас кардинальные различия интересов европейских государств.

Внутренние структурные особенности — политическое единство, но достаточно долго слабый суверенитет у России и сильный суверенитет у каждой отдельной страны при отсутствии политического единства у Европы — всегда играли решающую роль в их неспособности найти формулу устойчивых долгосрочных отношений. Очевидно, что обязательными ингредиентами такой формулы являются максимальное отражение национальных интересов партнеров и их равная выгода.

В результате на протяжении всей истории своих отношений (1991–2008) Россия и Европа, олицетворяемая Европейским союзом, вели между собой «игру с нулевой суммой». За эти годы сторонами был накоплен колоссальный по меркам периода



классической холодной войны опыт взаимодействия в разных областях экономики, культуры, человеческих связей и отчасти даже политики. Однако, несмотря на это, стратегия собственного усиления за счет ограничения прав и возможностей соседей оставалась неизменной. Решающее значение в продолжении «игры с нулевой суммой» имеет отсутствие у России и Европы стратегии и цели развития политических отношений.

В ряде областей нарастающая на протяжении этих двух десятилетий взаимозависимость даже начала приводить к реальному ухудшению отношений. Историкам еще предстоит оценить то, насколько соотносились между собой объемы поставок в страны Европы российских энергоресурсов и степень нервозности политических отношений. Но уже сейчас можно предположить, что сложившиеся диспропорции между масштабами экономического и культурного сотрудничества и, с другой стороны, недостаточной развитостью политического и экспертного диалога на всех уровнях играют весьма негативную роль.

Однако сейчас на фоне нарастания общей глобальной неопределенности, постоянного снижения предсказуемости в мировой экономике и политике продолжение политики рационального выбора — постоянной борьбы за усиление собственных возможностей за счет партнера — становится все более опасным. Если Россия и Европа позволят себе провал к изолированной автократии в первом случае и провинциальному, хоть и напыщенному сателлиту США — некой «евроанглии» — во втором, через 30–40 лет никто в мире и не вспомнит о том, что были такие субъекты международных отношений, как Россия и Европа.

В этой связи для России и стран Европейского союза переход отношений в новое качество сейчас, в условиях глобальной неопределенности, представляет собой *интерес экзистенциального характера* и не может быть принесен в жертву текущей политической конъюнктуре. Источником для формирования новой философии отношений должно явиться понимание сторонами того, что только подлинное стратегическое партнерство — союз, базирующийся на общих интересах глобального порядка, равноправии и глобальной ответственности, — может предотвратить маргинализацию Европы и России в мире, способствовать их ускоренному развитию и устойчивости к вызовам и угрозам будущего.

Ждать, пока Россия и Европа станут едиными в ценностном отношении, а Россия по мере своей внутренней трансформации превратится в некий «новый Запад», совершенно бессмысленно и, как показывают события, опасно для жизни рядовых граждан. Равно как бессмысленно требовать от Европы возвращения к «себе самой» — старой доброй Европе образца XIX — первой половины XX века. Хотя бы потому, что такая классическая Европа представляла собой наибольшую опасность для окружающего мира. Подлинным фундаментом стратегического союза России и Европы может стать их культурно-цивилизационная общность, экономическая и социальная взаимодополняемость, а не зафиксированный совсем недавно свод правил и норм внутригосударственного устройства.

На практике такой стратегический союз возможен только в том случае, если он будет ставить перед собой цель объединения усилий для защиты жизненных интересов России и Европы. На неизбежность определения и сведения воедино именно таких мотивов каждой из сторон как основы для обретения ими формулы устойчивых отношений указывает оценка, которую дает международной политике Тьерри де Монбриаль:

«Миром не могут править бестелесные идеи. Устойчивые стратегии основываются на просчитанных интересах, и только они (интересы) играют роль в том, как работают “фабрики” по производству решений»<sup>1</sup>.

Россия и Европа, будучи одними из крупнейших производителей и потребителей энергоресурсов, в той или иной степени одинаково страдают от неопределенности состояния данного сегмента экономики и неуклонной политизации отношений между основными игроками. Соответственно их главным интересом, реализация которого достойна того, чтобы стать целью стратегического союза, является компенсация управленческого вакуума, существующего в сфере международных энергетических отношений.

---

<sup>1</sup> *Montbrial T. de. L'Action et le système du monde. Paris, PUF, 2002 (2nd edition, Collection «Quadrige», 2003).*

Решающим шагом на этом пути может быть создание такого непривычного, как, собственно, и большинство международно-политических явлений XXI века, объединения, как **союз производителя и потребителя**. Исполнение условий такой сделки — прямого двустороннего договора, основанного на закреплении и защите прав существующих собственников, — должно быть возложено на регулятор, состоящий из представителей всех участвующих сторон, подотчетный им, но независимый в своих отношениях с компаниями.

Подводя итог нашим рассуждениям, необходимо отметить, что историческая ценность такой сделки может выйти далеко за пределы стабилизации двусторонних отношений в области энергетики. Совместное управление важнейшими стратегическими ресурсами, включая распределительную и инновационно-технологическую составляющие данного сегмента рынка, потребует от России и Европы максимально общего видения важнейших мировых и региональных проблем. Поэтому в международно-политическом плане такой стратегический союз России и Европы должен привести к *возникновению структурной стабильности и безопасности на евразийском пространстве* и положит конец периоду необходимости и возможности вмешательства внешних сил в дела Европы от Атлантики до Владивостока, что в конечном итоге способно оказать качественное положительное влияние как на возникновение нового *баланса сил* в мировом масштабе, что необходимо для стабилизации международной среды, так и на поведение других ее важнейших участников.

Драматические события конца лета и ранней осени 2008 года поставили политических лидеров в Москве и европейских столицах перед необходимостью важнейших внешнеполитических решений и действий, последствия которых могут определить не только состояние их диалога на ближайшие годы, но и место России и Европы в мире XXI века. Содержание вопроса очевидно — выбор между субъектностью и подчиненным положением. Содержание ответа мы тоже скоро узнаем.

# Оглавление

## *Введение*

<b>ПЛЕННИКИ «НУЛЕВОЙ СУММЫ»</b> .....	6
---------------------------------------	---

## *Часть первая*

<b>РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ИСТОРИЯ И СТРУКТУРА ОТНОШЕНИЙ</b> .....	19
---	----

### *Глава первая*

<b>СУВЕРЕНИТЕТ И ИНТЕГРАЦИЯ</b> .....	21
Внутренняя структура .....	21
Хроника трансформации .....	28
Вечный суверенитет .....	31
Дом, который построил Жак .....	35
Пределы европеизации .....	39

### *Глава вторая*

<b>1991–1999: ВРЕМЯ ИНТЕГРАЦИИ</b> .....	45
Объединение? Зачем? .....	45
Интеграция углубляется .....	48
О торговле и сотрудничестве .....	50
Путь на восток .....	56
Итоги девяностых .....	60
Время перелома .....	65

### *Глава третья*

<b>1999–2003: ВРЕМЯ СУВЕРЕНИТЕТА</b> .....	68
Новые сложности .....	68
На разных скоростях .....	71

Переломный этап .....	76
Экономика и энергетика .....	83
Концепция европеизации .....	87
<i>Глава четвертая</i>	
2003–2008: ВРЕМЯ РАЗБРАСЫВАТЬ КАМНИ .....	94
Новые тенденции .....	94
Одним голосом с Россией .....	97
Постсоветское пространство .....	102
Конституция и интеграция .....	105
Еще раз об энергетике .....	108
Два вектора .....	111
Дипломатия: проблемы и непонимание .....	113
Новое мироустройство .....	117
 <i>Примечания</i> .....	 120
 <i>Часть вторая</i>	
<b>ТРИ ВЫЗОВА И ТРИ КОНТЕКСТА</b> .....	<b>125</b>
 <i>Глава первая</i>	
<b>МЕЖДУНАРОДНАЯ АНАРХИЯ</b>	
<b>КАК РЕАЛЬНАЯ МНОГОПОЛЯРНОСТЬ,</b>	
<b>ИЛИ КОНТЕКСТ ПЕРВОЙ — МЕЖДУНАРОДНЫЙ</b> .....	
Глобальная анархия .....	127
Послевоенный порядок: варианты развития .....	130
Центры силы: новые альтернативы .....	134
Международные структуры .....	137
Все против всех .....	146
Конструктивная многополярность .....	151
 <i>Глава вторая</i>	
<b>ФАКТОР США:</b>	
<b>ПРЕДЕЛЫ КОНСТРУКТИВНОГО ЛИДЕРСТВА,</b>	
<b>ИЛИ КОНТЕКСТ ВТОРОЙ — РЕГИОНАЛЬНЫЙ</b> .....	
Они такие же, как мы .....	156
Век Азии .....	167
Судьба Европы .....	175

*Глава третья*

**ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ЛЕВИАФАН:  
НОВАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В XXI ВЕКЕ,  
ИЛИ КОНТЕКСТ ТРЕТИЙ — ГОСУДАРСТВЕННЫЙ . . . .185**  
    Проблемы поверх барьеров . . . . .185  
    Левиафан и его новые друзья . . . . .193

*Примечания* . . . . .210

*Часть третья*

**НА ПУТИ К СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СДЕЛКЕ . . . . .215**

*Глава первая*

**ПРЕДЕЛЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ВЫБОРА . . . . .217**  
    И снова о «нулевой сумме» . . . . .217  
    Охранительные настроения . . . . .221  
    Политика добрососедства . . . . .225  
    Еще раз о России, Европе  
    и постсоветском пространстве . . . . .228  
    Европа: рациональный выбор . . . . .232  
    Расширение и интеграция . . . . .237

*Глава вторая*

**«БОЛЬШАЯ СДЕЛКА»  
И НОВЫЙ РАЦИОНАЛЬНЫЙ ВЫБОР . . . . .244**  
    Условия для сотрудничества . . . . .244  
    Предмет сделки . . . . .249  
    Цена вопроса . . . . .256  
    Безопасность превыше всего . . . . .262

*Глава третья*

**КАК ОРГАНИЗОВАТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ СОЮЗ . . . . .265**  
    Высокая политика . . . . .265  
    Три уровня отношений . . . . .267  
    Нижний, но не менее важный уровень . . . . .272  
    Легитимность союза . . . . .277

*Примечания* . . . . .284

*Заключение*

**СТРУКТУРНАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ ЕВРАЗИИ . . . . .287**



Тимофей Бордачёв

**НОВЫЙ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ СОЮЗ**  
Россия и Европа перед вызовами XXI века:  
возможности «большой сделки»

Ответственный за выпуск *Т. Рапопорт*  
Художественный редактор *С. Захаров*  
Технический редактор *А. Монахов*  
Верстка *П. Ольховский*  
Обложка дизайн-студия *GARUSS*  
Корректор *О. Кандидатова*

Подписано в печать 21.11.2008. Формат 70×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Гарнитура Chatrer.  
Печать офсетная. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 22,23.  
Тираж 2000 экз.

Издательство «Европа»  
119180, г. Москва, ул. Б. Якиманка, д. 1.  
Тел. 745-52-25, факс 725-78-67  
e-mail: [info@europublish.ru](mailto:info@europublish.ru)  
[www.europublish.ru](http://www.europublish.ru)

Отпечатано с оригинал-макета  
в типографии «Баккара-принт»