

Европейский выбор России

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА
И БЕЗОПАСНОСТЬ



Тимофей Бордачев

Директор по исследованиям Совета по внешней и оборонной политике. Заместитель главного редактора журнала «Россия в глобальной политике». Бывший член научного совета Московского Центра Карнеги.

Выбор, стоящий перед Россией, в действительности чрезвычайно прост. Через десять лет она может стать либо сателлитом обновленной и динамичной Европы, либо ее равноправным партнером. Россия не может, подобно США, ограничить свои отношения с Европейским союзом одной торговлей, пусть даже успешной. Большая протяженность общей границы, заинтересованность европейцев в российских ресурсах, их озабоченность исходящими с Востока угрозами невоенного характера и демократический экспансионизм ЕС неминуемо приведут стороны к более тесным отношениям. К тому же, во-первых, Россия связана с Европой общим культурным наследием и, во-вторых, ни США с их глобальными интересами, ни динамичный Китай не смогут предложить России более благоприятной экономической и политической альтернативы, чем Европа.

Исходные данные

В 90-х годах отношения между Россией и Европейским союзом находились в состоянии неопределенности. Это объяснялось тем, что сами партнеры переживали внутреннюю трансформацию: ЕС готовился к расширению и потому пересматривал свою законодательную базу, а в России менялись социально-экономические отношения, складывался новый политический режим, формировалось иное поведение на международной арене.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС было подписано еще в 1994-м, а в действие вступило в 1997 году, однако качество двусторонних от-



ношений особого оптимизма пока не внушает. Более того, отсутствие прогресса в экономических взаимоотношениях, колоссальная асимметрия торгового баланса и периодические дипломатические перепалки свидетельствуют о том, что у России и Европейского союза все еще нет по-настоящему общей повестки дня.

К 2004 году в России сложился режим, который часть аналитиков квалифицирует как авторитарный государственно-капиталистический, опирающийся на бюрократию. Нельзя, однако, исключить, что в ближайшее десятилетие он изменится в ту или иную сторону. Вопрос, какой будет Россия к тому времени, остается открытым.

Европейский союз, в свою очередь, постепенно обретает новый вид и содержание. Конституционный договор осенью 2003-го не был принят, но через год единая Европа, по всей вероятности, получит новый Основной закон. В мае 2004 года полноценными членами ЕС станут десять государств Центральной и Восточной Европы, Кипр и Мальта, а в 2007-м к ним присоединятся Болгария и Румыния. Закончилось оформление фактического протектората ЕС на Балканах.

Очевидно, что Европейский союз переживает сейчас переломный период, связанный с резким увеличением числа его членов и попыткой совершить скачок к федералистской модели устройства. Некоторые внешние проявления этих процессов дают наблюдателям основание говорить о кризисе и даже закате интеграционного процесса. Вряд ли следует воспринимать эти алармистские комментарии всерьез.

Выделю несколько внешних и внутренних характеристик единой Европы, которые вряд ли изменятся в ближайшие десять лет. Во-первых, сохранится приверженность европейцев принципу сближения законодательства как основному инструменту сотрудничества, более развитому, чем обычная торговля. Европейцы считают приближение правовых норм партнера к законам ЕС органичной и неотъемлемой частью конструктивных отношений. Во-вторых, несмотря на укрепление военно-политической интеграции, «расширенная Европа» останется верна мирным методам разрешения споров и экономическим средствам давления. Успешность европейской внешней политики будет в решающей степени зависеть от масштаба хозяйственных связей и взаимозависимости. В-третьих, по мере расширения общего рынка на 25—27 стран координирующая роль Брюсселя будет медленно, но неуклонно возрастать. Несмотря на сопротивление национальных бюрократий и консервативные настроения населения, логика снятия внутренних барьеров приведет к тому, что компетенция общеевро-

пейской администрации в Брюсселе расширится, а ее значение во внешней политике единой Европы вырастет. И в-четвертых, сохранится свойственная последней негибкость, вызывающая порой нескрываемое раздражение россиян и американцев. Однако эта тяжеловесность – объективное следствие сложного внутреннего устройства ЕС, необходимости согласовывать при выработке общей позиции огромное число различных интересов.

Неизбежность европейского выбора

В ближайшее десятилетие Европейский союз будет добиваться доминирующего положения в западной части постсоветского пространства, предлагая Белоруссии (после ухода Лукашенко с политической сцены), Молдавии и Украине более тесные формы сотрудничества, которые позволили бы этим странам через 10—15 лет поставить вопрос о формальном вступлении в ЕС.

Демократический экспансионизм Европейского союза на Востоке чреват серьезными конфликтами с Россией. При теперешнем политическом режиме Москва считает СНГ сферой своих непосредственных интересов и будет рассматривать вмешательство европейцев как откровенно недружественный акт. Уже в ближайшее время может произойти серьезное столкновение вокруг урегулирования приднестровского конфликта. Для ЕС этот регион становится удобным объектом обкатки новых инструментов военно-политической интеграции. Если европейцы начнут форсировать решение приднестровской проблемы, их дискуссия с Москвой может быстро накалиться сильнее, чем памятный спор о калининградском транзите. Однако даже острый дипломатический конфликт вряд ли помешает росту влияния ЕС в западной части СНГ и вовлечению трех названных постсоветских государств в интеграционные отношения с Европой.

Россия остается за бортом этого процесса. К ней неприменима модель подготовки к полноценному членству в ЕС, хорошо себя зарекомендо-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Демократический
экспансионизм ЕС
на Востоке чреват
серьезными
конфликтами с Россией.



вавшая в странах Центральной и Восточной Европы. Вместе с тем наша страна не отделена от Европы естественными преградами, подобно США или государствам Ближнего Востока и Северной Африки. Россия вряд ли сможет сохранить с ЕС исключительно торговые связи, покровительственная же модель сотрудничества, уже применяемая последним по отношению к Магрибу и ожидаемая на Ближнем Востоке, Москве тоже не подходит. Россия никогда не была колонией какой-либо европейской страны; напротив, контролировала в прошлом часть современной территории Европейского союза.

Перспективы двусторонних отношений во многом будут зависеть от их важнейшей составляющей – энергетики. В среднесрочной перспективе Россия останется самым крупным поставщиком энергоресурсов, особенно важнейшего – природного газа, значение которого в XXI веке стремительно растет. Сколько бы европейцы ни пытались найти альтернативные энергетические ресурсы и диверсифицировать источники их получения в географическом отношении, российская доля энергоносителей на европейском рынке едва ли сократится. Но и для России страны ЕС останутся практически безальтернативным потребителем, поскольку, во-первых, инфраструктуры доставки уже сформировалась, во-вторых, ни российское государство, ни отечественный частный бизнес не располагают достаточными средствами для развития производства сжиженного газа и, в-третьих, на мировом рынке нет участников с такой же по покупательной способностью, как у европейцев.

На каких условиях
Москва согласится
отказаться от части
своих прав в обмен
на интеграцию?

Непосредственная географическая близость и масштаб потенциальных невоенных угроз с Востока не позволят европейцам рискнуть и отказаться от втягивания России в орбиту своего непосредственного влияния, или, как выразился председатель Европейской комиссии Романо Проди, в «круг друзей» единой Европы. По своей природе ЕС объективно стремится сформировать особую международную среду, где за частичный отказ от государственного суверенитета партнеры по интеграции получают компенсацию в форме преимуществ от доступа на общий рынок.

В случае с Россией можно ожидать возникновения специфической модели интеграционных отношений, и следующее десятилетие станет временем ее оформления. Что она будет собой представлять, зависит прежде всего от внутренней эволюции самой России.

Два варианта

Демократические страны делегируют свой суверенитет, авторитарные – продают его в обмен на разные виды материальной и моральной помощи государству в целом или отдельным его представителям. Главный вопрос, который встанет перед Россией в отношениях с Европейским союзом через десять лет, – это условия, на которых Москва согласится отказаться от части своих суверенных прав в обмен на ту или иную форму интеграционных отношений.

Теоретически сейчас возможны два сценария сближения. Первый из них ближе к модели, действующей в отношениях между Европейским союзом и Норвегией. По ряду причин последняя не готова вступить в ЕС, хотя и соответствует всем критериям, применяемым к претендентам на вступление. Существует и компромиссное решение: в 1992 году Европейский союз подписал с Европейской ассоциацией свободной торговли (Норвегия, Исландия и Лихтенштейн) соглашение о Европейском экономическом пространстве. По его условиям страны-партнеры вводят у себя львиную долю европейского законодательства, а взамен ЕС распространяет на них свободы передвижения товаров, людей, капиталов и услуг. Выигрывает при этом больше Европейский союз, но по сравнению с другими его внешними партнерами (Швейцарией, Турцией, странами Северной Африки и СНГ) именно норвежцы сохраняют больше всего прав и возможностей отстаивать свои интересы в Брюсселе. Для них открыты многие формальные и неформальные каналы влияния на подготовку и принятие решений. Подчеркнем, что как в самом ЕС, так и в его отношениях со странами ближайшей периферии решающую роль при защите суверенных прав участников процесса играют собственные возможности их гражданского общества и бизнеса.

Если развитие России пойдет в ближайшие годы по оптимистическому сценарию, то появится шанс использовать в отношениях с ней именно норвежскую модель (с некими коррективами). Менее привлекательную форму связи с ЕС примут в том случае, если в стране сложится авторитарный режим. С одной стороны, это будет сопровождаться уменьшением роли законодательной власти, а значит, и ослаблением демократического контроля над национальной внешней политикой. Но, с другой стороны, авторитарная власть вынуждена будет сотрудничать с Евро-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА
И БЕЗОПАСНОСТЬ



пейским союзом – даже не во имя модернизации России, а ради самосохранения. Необходимые средства и технологии она может получить только там, так что вопрос лишь в цене.

Недемократическому государству, ограничивающему возможности частного бизнеса и проводящему популистскую социальную политику, вряд ли под силу мобилизовать внутренние резервы, которых было бы достаточно для развития добывающих отраслей производства. Между тем поддержание в нужном объеме поставок энергоресурсов и разработка новых месторождений потребуют немалых средств. В таких условиях усиление бюрократического контроля над внешнеэкономической деятельностью сделает ее малопрозрачной и скорее всего вызовет скрытую «распродажу Родины». Кроме того, ЕС непременно будет критиковать внутреннюю политику России, что вынудит ее власти время от времени «откупаться» от европейцев, втайне от собственного народа уступая им за бесценок все новые активы и права.

Таким образом, состояние российско-европейских отношений через десять лет будет зависеть от того, превратится ли за это время наша страна в демократическую и рыночную или нет. В первом случае отношения с единой Европой станут вполне равноправными и будут построены на делегировании части российского государственного суверенитета Брюсселю. Если же возобладает авторитарная тенденция, мы можем попасть в положение фактически бесправного сателлита Европейского союза.

Та или иная по форме интеграция России с Европой неизбежна, а вот выбор ее условий – за самими россиянами.