
В объятиях *civilian power**

Тимофей Бордачёв

После распада Советского Союза Россия уже не могла претендовать на статус сверхдержавы, способной в одиночестве ставить и решать масштабные внешнеполитические задачи. Центральной проблемой внешней политики Москвы стал поиск нового для нее места на мировой арене и такой «точки опоры», которая позволила бы стране успешно вписаться в международную политику и экономику XXI века¹.

Официальные представители Кремля всячески акцентируют необходимость развивать связи на всех направлениях, и тем не менее ключевым за последние годы стал, пожалуй, тезис о европейской принадлежности России. Необходимость сотрудничества с Европейским союзом (ЕС) воспринимается почти как аксиома, поколебать которую не смогли ни дипломатический конфликт вокруг вопроса о калининградском транзите, ни критика европейцами методов ведения военно-полицейской операции в Чечне, ни неясность перспектив создания Общего европейского экономического пространства (ОЕЭП).

Это и неудивительно. Россия действительно в экономическом и культурном отношении привязана к Европе и ЕС. Кроме того, внешнеполитическое мышление Москвы традиционно рассчитывает, что Европейский союз может стать противовесом мировому политическому, экономическому и военному господству США. Свои попытки сыграть на разногласиях между Вашингтоном и его европейскими союзниками Москва, как правило, сопровождала реверансами в сторону формирующейся европейской оборонной идентичности². Отечественные эксперты считали, что превращение ЕС в самостоятельного игрока на мировой арене будет иметь решающее значение для формирования российско-европейских отношений³.

Однако сам Европейский союз, несмотря на множество политических решений и вновь созданных институтов, не продемонстрировал до сих пор свою способность стать реальным полюсом силы в традиционном

* Концепция *civilian power* (гражданская сила) как альтернативной традиционным методам силовой политики (*Machtpolitik*) была впервые предложена в начале 70-х Франсуа Дюшеном. Она заключается в распространении принципов и инструментов сотрудничества, действующих внутри ЕС, на внешнеполитическую сферу. В данной статье я пользуюсь этим устоявшимся понятием в его английском написании.

понимании *Realpolitik*. Единой Европе по-прежнему недостает собственных военных возможностей и готовности принимать самостоятельные внешнеполитические решения. Отдельные аналитики заговорили даже о якобы свойственной европейцам *слабости*, которая мешает им заявить о себе и вносит раскол в их отношения с США⁴.

На мой взгляд, **вопрос о том, станет ли ЕС крупным самостоятельным игроком на мировой арене или нет, имеет для России и ее будущих отношений с Европой ничтожное значение**. Степень экономической взаимозависимости партнеров такова, что позволяет говорить о возникновении в рамках общей системы международных отношений особой подсистемы «Россия — ЕС». Она начала складываться в первой половине 90-х годов прошлого века, сразу после превращения России в суверенное государство и преобразования Европейских сообществ в Европейский союз. Затем новая подсистема была закреплена Соглашением о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС (1994). Правда, оно не имело четко выраженного интеграционного характера, но включало в себя положения, ограничивавшие самостоятельность партнеров. Одновременно развивались и торгово-экономические отношения, обеспечившие к концу века 40-процентную зависимость российского экспорта (прежде всего продукции топливно-энергетического комплекса) от европейского рынка. В среднесрочной перспективе отношения партнеров могут принять форму Общего европейского экономического пространства, которое уже предполагает серьезное сближение российского законодательства с европейским.

В рамках ОЕЭП Европейский союз располагает всеми возможностями и инструментами для того, чтобы успешно проводить свою политику. Речь, разумеется, не идет о военно-политическом давлении; соглашение между Россией и ЕС предполагает сотрудничество в экономической и гуманистической области, где Европа особенно сильна.

После исторического решения о расширении ЕС, принятого на саммите в Копенгагене (11 декабря 2002 г.), перед европейцами встал вопрос, как организовать свои отношения со странами, у которых нет шанса вступить в Европейский союз в течение ближайших 10–15 лет. На политическом уровне эту тему активно обсуждают только с осени 2002-го, однако идея «нового соседства» уже материализовалась в программных документах исполнительных органов ЕС. В записке Европейской комиссии «Широкая Европа — соседство: новые рамки для отношений с нашими восточными и южными соседями» Россия фигурирует в числе соседей, отношения с которыми ЕС намерен строить по принципу «объединение всего, кроме институтов»⁵. Одновременно идет осмысление проблемы на уровне научной дискуссии; одним из самых экстравагантных ее итогов стала концепция новой «доктрины Монро» для отношений ЕС с его ближайшими соседями⁶.

Несмотря на интенсивность связей и масштабы экономической взаимозависимости, Россия все еще может приостановить процесс своего втягивания в систему, создаваемую Европейским союзом на его ближайшей периферии. Однако такой сценарий кажется маловероятным, и потому в этой статье я буду анализировать роль и потенциал Евросоюза, исходя из наиболее реального вероятного сценария — дальнейшего экономического и политического сближения России с ЕС.

Рождение актора: падение и взлет *civilian power*

Разработать концепцию роли Европейского союза на внешнеполитической арене было сложно. Прежде всего встает вопрос: в качестве кого он должен выступать — (квази)государства или международной организации? В соответствии с теорией реализма, которую разделяют многие российские исследователи, ЕС не может считаться государством, поскольку не обладает консолидированным военным потенциалом для решения собственных задач⁷. Неореалисты видят в Европейском союзе всего лишь механизм упорядоченных переговоров между отдельными государствами, что тоже не делает Европейский союз полноценным политическим игроком на международной арене⁸.

Действительно, у Европейского союза по-прежнему нет единой национальной идентичности, общего правительства, Министерства иностранных дел, армии... Вместе с тем большинство вопросов социально-экономической жизни уже давно перешли в ведение наднациональных органов и регулируются общеевропейским законодательством. К их числу относятся и внешние связи единой Европы, особенно внешнеэкономическая деятельность. Более того, в современном мире экономические рычаги влияния почти же эффективны, как и традиционные силовые методы. Именно увеличение экономического веса Европы в мире вызвал попытку противопоставить *Machtpolitik* иную модель общеевропейской внешней политики.

Концепция Европы как *civilian power* (гражданская сила) была выдвинута в начале 70-х годов. В отличие от традиционных представлений об инструментах государственной внешней политики *civilian power* стремится решать свои внешнеполитические задачи посредством институтов сотрудничества и преимущественно экономических рычагов воздействия. Решающее значение для нее имеет создание и развитие общих с партнерами структур, где стороны берут на себя те или иные обязательства. Однако *civilian power* может прибегать и к таким традиционным внешнеполитическим инструментам, как экономические санкции⁹.

Было сделано несколько попыток придать экономической интеграции военно-политическое измерение. Назову план Плевена (1950), предусматривавший создание объединенной западно-европейской армии с общим

командованием, Европейское оборонительное сообщество (1952), утратившее смысл после отказа французского парламента ратифицировать договор о создании этого союза, два плана Фуше (1961 и 1962), предлагавшие дополнить экономическую интеграцию военным сотрудничеством¹⁰. Однако все эти инициативы не имели успеха. В начале 1970-х годов родилась идея Европейского политического сотрудничества и началось его институциональное оформление. Одновременно стала все отчетливее вырисовываться и политика развития ЕС (*Development policy*) — новый механизм взаимоотношений между Западной Европой и странами Третьего мира¹¹. Европейское политическое сотрудничество предполагало выработку более или менее единого отношения стран — членов ЕС к важнейшим международным проблемам и привело к тому, что в 1993-м была согласована идея общей внешней политики и политики безопасности. Политика развития претерпела в течение 70—80-х годов серьезную эволюцию, в результате чего было достигнуто равновесие между масштабами экономической зависимости партнеров от ЕС, с одной стороны, и его способностью оказывать на них политическое влияние — с другой¹².

Уже со второй половины 70-х все вопросы внешнеэкономических отношений Европейских сообществ были переданы на надгосударственный уровень, а оперативное руководство ими перешло к Европейской комиссии¹³. Соответственно и все тогдашние внешнеполитические инструменты ЕС как *civilian power* перешли под управление Брюсселя.

Однако примерно тогда же европейцы решили не сводить роль Европейского союза исключительно к *civilian power*. Это желание вызвали два события конца 70-х годов: советское вторжение в Афганистан и исламская революция в Иране. В обоих случаях механизмы Европейского политического сотрудничества продемонстрировали свою ограниченность¹⁴.

Так, в конце 80-х и в 90-е одной из главных движущих сил интеграции наряду с расширением ЕС стала потребность превратить его в полноценный субъект международных отношений (как его понимала школа реализма). Мaaстрихтский договор впервые включил вопросы внешней политики и безопасности в законодательную базу единой Европы, и с тех пор каждая новая версия европейской *квазиконституции* включала в себя положения, расширявшие сферу военно-политического сотрудничества и предоставлявшие дополнительные права надгосударственным органам. Историческими шагами в этом отношении стали учреждение поста высокого представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности (1997), которым стал бывший генеральный секретарь НАТО Хавьер Солана, и решение создать европейские силы быстрого реагирования (1999).

Однако события начала 2003 года стали настоящей катастрофой для формирования общей внешней политики и политики безопасности. Во-

первых, отношение к военной операции США против Ирака раскололо Европейский союз. Два саммита, состоявшиеся в марте, фактически закончились провалом. Страны — члены ЕС так и не смогли прийти к общему мнению.

Во-вторых, возникло расхождение между Францией и Германией, с одной стороны, и государствами-кандидатами, поддержавшими США, — с другой. «Новые европейцы», особенно из Центральной и Восточной Европы, гораздо меньше, чем некоторые «старые» государства ЕС, заинтересованы в усилении Европы как независимого центра силы. Не случайно, именно страны-кандидаты поддержали Великобританию и Испанию, которые возражали против намерения Франции и Германии укрепить европейскую идентичность на волне противостояния Соединенным Штатам по иракскому вопросу. Правящие элиты Варшавы, Вильнюса или Праги не ощущают острой необходимости развивать военно-политическую компоненту ЕС, которая

- может ухудшить отношения с США;
- способна еще больше ослабить пребывающую в прострации НАТО;
- не доказала свою эффективность за 10 лет, прошедших после заключения Маастрихтского договора.

В качестве дополнительного доказательства несостоятельности общей внешней политики и политики безопасности ее противники ссылаются на тот факт, что ЕС не смогла изменить ход событий в Югославии, где разрыв между ожиданиями и возможностями (*capability — expectations gap*) стал особенно очевидным¹⁵.

Действительно, во время югославского кризиса Европейский союз постоянно следовал в кильватере американской политики. Замечу, однако, что, как только Брюссель прибегал к инструментам *civilian power* (экономические рычаги влияния), его действия становились успешнее. В конечном итоге балканское поле битвы осталось за европейцами, которые предложили план стабилизации региона, добились его принятия и полностью контролируют ситуацию в большинстве постюгославских государств¹⁶.

Другой пример успешного исполнения Европейским союзом роли *civilian power* — расширение на Восток, в результате чего все страны Центральной и Восточной Европы были включены в единое правовое и экономическое пространство Старого Света, а потенциальные внутренние конфликты на их территории предотвращены. ЕС удалось также создать устойчивые институционализированные отношения с государствами, которые не считаются возможными кандидатами на вступление в Европейский союз, например с Россией и Украиной.

Новый мощный фактор, подталкивающий Европейский союз к тому, чтобы действовать главным образом как *civilian power*, — это перспектива

соседства со странами, которые в обозримом будущем вряд ли вступят в ЕС (Белоруссия, Молдавия, Россия, Украина, Алжир, Египет, Ливия, Марокко, Тунис, Израиль, Иордания, Ливан, Палестинская автономия и Сирия)¹⁷. Степень вовлеченности ЕС в экономические отношения со всеми этими странами уже сейчас велика, а после расширения еще больше возрастет. Свои задачи в этих регионах Брюссель определяет как содействие развитию демократии и полноценной рыночной экономики, а основными инструментами считает создание более тесной сети ассоциированных связей, последовательное распространение регулирующих норм Общего рынка, преференциальные торговые отношения и сотрудничество в деле соблюдения прав человека¹⁸. Все эти инструменты относятся к набору *civilian power*, который Европейский союз с разной степенью интенсивности использовал с начала 70-х. Отдельным сюжетом остаются Балканы, где ЕС уже несколько лет вполне эффективно применяет чисто экономические рычаги.

Итак, после десятилетних попыток единой Европы обрести собственную идентичность в качестве силового игрока на международной арене возрождается концепция Европейского союза как *civilian power*, — по меньшей мере, по отношению к регионам, непосредственно соприкасающимся с Европой. К их числу относится и Россия.

Формирование среды

Приверженцы принципов реализма в международных отношениях полагают, что внешнее выражение государственного суверенитета заключается в способности проецировать на других участников этих отношений свою политическую волю — главным образом с помощью военной силы или угрозы ее применения¹⁹.

Civilian power не располагает собственной военной силой и потому не может быть полноценным игроком. По мнению критиков этой концепции, Европейский союз, оставаясь *civilian power*, всегда будет зависим от международного окружения, которое формируют другие, настоящие игроки, располагающие достаточной силой и готовые пустить ее в ход²⁰. Наиболее наглядный пример такого положения дел сейчас — это отношения между Европейским союзом и США.

Современная система международных отношений продолжает сохранять традиционные признаки, наиболее точно отражаемые теорией реализма. Эта система выдвигает требования, которым ЕС, как *негосударство* и *civilian power*, соответствовать не может. Однако содержание этих требований определяет именно система, так что в зависимости от ее типа они могут меняться.

Как приверженцы, так и критики современной Европы признают, что под влиянием интеграционных процессов в Старом Свете за последние

половка возникла новая среда с правилами поведения, принципиально отличающимися от тех, что действуют в более широкой системе международных отношений²¹. Таким образом, Европейский союз перешел от гоббсовской модели межгосударственных отношений, построенной на конкуренции и военном соперничестве, к кантианской, которую регулируют другие нормы, принципы сотрудничества и отказ от силовых методов²². Аналогичную среду единая Европа стремится создать и во взаимоотношениях со своими ближайшими соседями.

Наиболее успешным примером решения этой задачи может служить Европейское экономическое пространство (ЕЭП), созданное в 1992 году и объединяющее Европейский союз и страны Европейской ассоциации свободной торговли (Норвегия, Исландия и Лихтенштейн)²³. В соответствии с Соглашением о ЕЭП, которое постоянно дополняется, три страны — партнеры ЕС вводят у себя законодательные нормы Европейского союза, не участвуя в их разработке. При этом они становятся полноценными участниками Общего рынка и разделяют с другими странами — членами ЕС четыре основополагающие свободы передвижения: людей, товаров, капиталов и услуг²⁴. Очевидно, что при такой системе взаимоотношений один из субъектов, а именно ЕС, получает несравненно большую возможность проецировать свою волю, нежели его партнеры по ЕЭП. Остается добавить, что именно эта модель служит сейчас образцом для формирования общего экономического пространства ЕС и России.

Другой образец — отношения между Европейским союзом и странами-кандидатами из Центральной и Восточной Европы между 1990-м и предстоящим приемом их в ЕС, который состоится весной 2004-го. С десятию вновь вступающими государствами были подписаны так называемые Европейские соглашения, призванные подготовить правовые условия для самого масштабного расширения ЕС. Поэтому, кроме положений о сближении экономик и законодательства, соглашения включали в себя и чисто политические задачи, которые странам-кандидатам предстояло решить за подготовительный период (развитие демократических институтов власти, соблюдение европейских стандартов соблюдения прав человека и т. д.).

Третий вариант отношений Европейский союз выстраивает со странами Средиземноморья, не являющимися кандидатами на вступление. В 1995 году 15 стран — членов ЕС и 12 государств Средиземноморского региона и Ближнего Востока (Алжир, Тунис, Марокко, Египет, Израиль, Иордания, Палестинская автономия, Ливан, Сирия, Турция, Кипр, Мальта, а также Ливия — последняя в роли наблюдателя) основали Евро-средиземноморское партнерство, или Барселонский процесс. Его промежуточным результатом должны стать соглашения об ассоциации и — после 12-летнего переходного периода — создание зоны свободной торговли, что по-

зволит распространить на страны-партнёры свободы передвижения товаров, услуг и капиталов²⁵. Отношения ассоциации предполагают также унификацию норм, действующих в европейских и ассоциированных странах, в области прав человека. Замечу, что участие в евро-средиземноморском диалоге не препятствует странам получить статус кандидата на вступление в ЕС (пример — Турция) или даже официально к нему присоединиться (Кипр и Мальта).

Четвёртый тип отношений Европейский союз конструирует с бывшими советскими республиками (кроме прибалтийских). С ними заключены соглашения о партнёрстве и сотрудничестве, вступившие в силу в 1997—1999 годах²⁶. Для этих соглашений характерны, во-первых, довольно детальная проработка параметров экономического сотрудничества и сближения законодательства, во-вторых, политический диалог как неотъемлемая часть взаимоотношений и, в-третьих, создание совместных институтов ЕС и стран-партнёров (советы и комитеты сотрудничества).

При всем различии целей, которые ставят перед собой эти модели сотрудничества Европейского союза с партнёрами, и главных инструментов этого взаимодействия, можно выделить несколько общих признаков:

- ориентация на Общий рынок ЕС как на базовую и образцовую модель;
- почти точное воспроизведение норм европейского права;
- заметное присутствие в сотрудничестве политического элемента, позволяющего Европейскому союзу решать политические задачи;
- взаимообязывающий характер соглашений;
- формирование постоянных общих институтов ЕС и стран-партнёров.

Таким образом, Европейский союз использует разные типы соглашений для создания международной среды, в которой его потенциал как *civilian power* можно успешнее всего реализовать. При этом слабости единого европейского *негосударства* не оказывают сколько-нибудь заметного отрицательного влияния.

ЕС — Россия: повестка дня

Итак, действуя в качестве *civilian power* Европейский союз постоянно стремится институционализировать отношения со своими непосредственными соседями. При этом прочность связей и масштабы взаимных обязательств напрямую зависят от географической близости партнёра. Поэтому до теперешнего расширения ЕС для регулирования его отношений с Россией было вполне достаточно Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве. Сейчас же, когда процесс вступления в Европейский союз стран Центральной и Восточной Европы, Кипра и Мальты вошел в завершающую стадию, а протяженность общей границы с Россией существенно возросла, стало необходимым сделать институциональную сетку более частой и прочной. Кроме того, энергетические трудности конца 90-х, а затем пер-

спектива автоматического увеличения российской доли на европейском рынке нефти и газа после расширения Европейского союза потребовали создать более эффективные механизмы контроля за одним из главных поставщиков. Повестку дня дополнили проектом энергетического диалога.

Сейчас, по сведениям из чрезвычайно авторитетного источника²⁷, Брюссель пришел к заключению, что оптимальной для будущих отношений с Россией и другими странами «нового соседства» будет модель, построенная по принципу «объединения всего, кроме институтов». Под последними имеются в виду те органы ЕС, которые участвуют в выработке и принятии решений. Едиными предполагается сделать законодательство и рынки, постепенно распространив на соседние государства свободы передвижения людей, товаров, услуг и капиталов.

С точки зрения Брюсселя, одностороннее приближение российских правовых норм к европейским представляет собой основу для прогресса во взаимоотношениях. Они могут принять форму общего экономического пространства, зоны свободной торговли и т. п. Подобная задача была в самых общих чертах заложена уже в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве. В программных документах Европейской комиссии сказано, что «цель СПС — привести Россию в соответствие с правовыми рамками общего европейского рынка и ВТО²⁸», а статья 55 прямо гласит: «Россия стремится к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества» и перечисляет отрасли права, на которые распространяется сближение законодательства²⁹.

Ныне именно вокруг этого вопроса идет диалог о концепции Общего европейского экономического пространства. Считается, что задуманная форма отношений России с ЕС потребует со стороны Москвы гораздо больше обязательств в области правового регулирования, нежели Соглашение о партнерстве и сотрудничестве. Последнее хотя и включало в себя некоторые зародыши интеграции, все же было только соглашением о торговле.

Очевидно, что при любой форме интеграционного объединения с Европейским союзом Россия всегда останется младшим партнером и не сможет рассчитывать на полное равноправие. Даже при наименее дискриминационном сценарии, к примеру типа отношений между ЕС и Норвегией, Москве все равно не удастся участвовать в выработке европейского законодательства далее чем на предпроектной стадии³⁰. А стало быть, Россия вряд ли сможет серьезно влиять на правовые параметры своего «сожительства» с ЕС. Тот же теоретически будет в состоянии почти оперативно управлять российской экономической политикой, продвигая в рамках ОЕЭП собственные интересы.

Большинство наблюдателей сходятся сейчас во мнении, что именно норвежская модель наиболее предпочтительна для России. В качестве альтерна-

тивы ей можно рассматривать отношения Европейского союза со Швейцарией. Подписав в 1992-м Соглашение о Европейском экономическом пространстве, Швейцария его не ратифицировала и строит свою политику сближения с ЕС на основе системы соглашений по секторам. Пожалуй, наиболее примечательная особенность этой модели — «клаузула гильотины», заключающаяся в том, что аннулирование одного из соглашений автоматически прекращает действие других³¹. Такая оговорка дает Брюсселю возможность «рулить» швейцарским законодательством так, как он считает нужным.

Таким образом, подталкивая Россию к дальнейшей институционализации отношений с Европейским союзом, Брюссель стремится сделать ее частью «международного сообщества ЕС». Это позволит ему почти беспрепятственно проецировать свою политическую волю и систему управления на суверенную российскую территорию. Вопрос, хорошо это или плохо (на мой взгляд, скорее первое) для самой России и ее граждан, не принципиален. Главное, что, вступая с ЕС в институционализированные отношения и создавая с ним общую международную подсистему, Россия попадает в среду, где можно наиболее успешно реализовать потенциал Европейского союза как *civilian power*, а те ресурсы, которые помогали России «выкручиваться» и после окончания холодной войны, и сейчас, фактически утрачивают свое значение.

Далее. *Civilian power* проводит свою внешнюю политику преимущественно экономическими средствами, которые могут иметь как позитивный характер (сотрудничество), так и негативный (санкции)³². Эффективность применения последних зависит от масштабов экономической зависимости партнера от Европейского союза.

В последние годы любой разговор об экономическом сотрудничестве России с ЕС неизменно начинался с упоминания о том, что он стал главным внешнеторговым партнером нашей страны³³. Действительно, сейчас на входящие в Европейский союз государства приходится более **36 проц.** отечественного экспорта, а после вступления в это интеграционное объединение стран Центральной и Восточной Европы эта цифра поднимется примерно до 50 процентов. Однако поставки из России составляют всего **4 проц.** совокупного импорта стран — членов ЕС. Но так как структура российской экономики кардинально не меняется, а перспективы вступления страны в ВТО остаются неясными, асимметрия в торговом балансе, скорее всего, сохранится на среднесрочную перспективу.

Единственный сектор европейского рынка, где Россия играет весомую роль, — это торговля природными энергоресурсами. Сейчас она поставляет около 17 проц. нефти и 28 проц. газа, потребляемых ЕС, а после вступления в него стран Центральной и Восточной Европы эти показатели возрастут³⁴. Именно поэтому сотрудничество в области энергетики выделено в особый российско-европейский проект.

Его инициатором выступил на октябрьском саммите 2000 года председатель Европейской комиссии Романо Проди. Были образованы четыре совместные рабочие группы под общим руководством российского вице-премьера Виктора Христенко и шефа Генерального директората Европейской комиссии по транспорту и энергетике Франсуа Ламуре. Их задачей стало определить правовые рамки сотрудничества и сформировать необходимые финансовые механизмы.

Для будущего политических отношений между Россией и ЕС чрезвычайно важно, что инициатором и главным организатором энергетического диалога выступила Европейская комиссия — главный наднациональный орган Европейского союза, в чью компетенцию входит решение внешнеполитических задач единой Европы. Разрабатывая концепцию диалога, Европейская комиссия занималась не только техническими аспектами проблемы, но и политическими. Уже в ноябре 2001-го ее вице-председатель и комиссар ЕС Лайола де Паласио выступила с заявлением о том, что опыт диалога следует положить в основу концепции Общего европейского экономического пространства³⁵.

Другая весомая сфера контактов и важный инструмент политики ЕС в отношениях с Россией — инвестиции. По одним подсчетам, доля нашей страны в прямых инвестициях, поступающих из государств Европейского союза за рубеж, не превышает сейчас 0,8 процента. Тем не менее на шесть стран ЕС (Великобритания, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды и Франция) приходится около 34 проц. всех прямых иностранных капиталовложений³⁶. По другим данным, доля членов Европейского союза в общем объеме прямых иностранных инвестиций, поступивших в Россию за последнее десятилетие, составила более 60 процентов³⁷.

Обычно такого рода капиталовложения производятся на национальном уровне. Однако в последнее время идет становление Европейского союза как единого актора и в этой сфере. Одно лишь отсутствие барьеров для передвижения капиталов внутри Общего рынка уже позволяет говорить о таком феномене, как общеевропейские инвестиции. А по мере того как роль Европейской комиссии при формировании юридических и финансовых параметров экономических отношений между ЕС и третьими странами возрастает, координация инвестиционной деятельности постепенно переходит на наднациональный уровень и превращается в один из внешнеполитических рычагов *civilian power*.

Россия и Европейский союз ведут активный политический диалог. При его анализе особенно сложно определить соотношение двух его аспектов: попыток ЕС «цивилизовать» (*domesticate*) Россию, что является главной долгосрочной задачей *civilian power*, и равноправного сотрудничества стратегических партнеров.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве называет поддержку принципов демократии и прав человека, а также политических и эконо-

мических изменений в России среди главных целей политического диалога и его неотъемлемой частью³⁸. Общая стратегия ЕС в отношении России (1999) ставит консолидацию демократии, становление правового государства и демократических институтов на первое место в перечне приоритетов общеевропейской политики³⁹. Замечу, что сотрудничество в интересах укрепления стабильности и безопасности в Европе и мире стоит там на третьем месте. Сразу же после появления этого документа Европейская комиссия пересмотрела приоритеты своих программ и тоже подчеркнула, что считает чрезвычайно важным поддерживать развитие гражданского общества и правового государства в России⁴⁰.

Аналитики в России и Европе довольно долгое время считали, что стратегическими партнерами Россию и ЕС сделает сотрудничество в вопросах обороны и безопасности⁴¹. Однако сейчас это кажется маловероятным по ряду причин.

1. Российские и европейские производители вооружений конкурируют между собой, что мешает сотрудничеству в таких, например, областях, как транспортная авиация. К тому же у европейских стран недостает средств, чтобы одновременно поддерживать собственную военную промышленность и вкладывать средства в российскую.

2. Раскол между «старой» и «новой» Европой, а также между 15 членами союза из-за иракской проблемы серьезно ослабил и без того ограниченные возможности ЕС выступать в качестве единого игрока в сфере международной безопасности. Поэтому любые попытки усилить военно-политическое измерение сотрудничества оказываются сейчас бессмысленными в глазах Москвы и затруднительными для Брюсселя.

3. Интересы Европейского союза и Москвы расходятся в странах — членах СНГ (особенно в Белоруссии, Молдавии и на Кавказе).

4. Практическое сотрудничество в области миротворчества затрудняет нынешнее состояние Российской армии и предстоящие в ней глубокие реформы.

5. Участие третьих стран в практических мероприятиях, относящихся к сфере общей политики безопасности препятствует тот факт, что к механизму принятия решений в ЕС допущены только государства-члены.

Учитывая все это, ряд европейских аналитиков предложили перенести акцент сотрудничества на содействие проведению военной реформы в России и ликвидации тех остатков советского оружия массового поражения, которые уже не представляют интереса в военном отношении, но могут угрожать окружающей среде⁴². Реакцию Москвы на предложение такого рода повестки дня пока трудно спрогнозировать. Однако в перспективе не исключено, что она может согласиться на более широкое привлечение европейских средств к программе военной реформы. В таком случае процесс расширения полномочий надгосударственных органов Евро-

пейского союза (Европейская комиссия, Европейский парламент) охватит и эту сферу взаимоотношений. Поскольку за расходование средств из бюджета ЕС (ТАСИС и другие программы технической помощи) отвечает именно Комиссия, концентрация внимания на внутрироссийском измерении окончательно вернет сотрудничество в области безопасности в сферу деятельности Европейского союза как *civilian power*.

Заключение

Подводя итог краткому анализу основных направлений российско-европейских отношений, а также эволюции внешней политики ЕС, отмечу несколько принципиальных особенностей.

1. Во-первых, в Европе последовательно формируется особая международная среда, главными субъектами которой выступают Европейский союз и Россия. Когда такая система оформится окончательно, наша страна станет частью международного сообщества, возникающего вокруг «твёрдого ядра» единой Европы.

2. Иракский кризис показал, что ЕС неспособен выступать как единый игрок в сфере международной безопасности. Поэтому Европейскому союзу придется вернуться к тем методам и инструментам влияния, которыми Европейские сообщества пользовались с середины 70-х, то есть к Европе как *civilian power*. Соответственно возрастает и роль невоенных инструментов влияния.

3. Большинство практических направлений сотрудничества между Россией и ЕС находится в сфере традиционной компетенции наднациональных органов последнего. Главный из них — Европейская комиссия, которая расширяет свои полномочия в сфере взаимодействия с внешними партнерами единой Европы.

Таким образом, перспективы превращения ЕС в игрока, более или менее сопоставимого на международной арене по военным возможностям с США, не имеет сейчас для России большого значения. На мой взгляд, Москва сделала стратегический выбор — осознанный или нет — еще в 1994 году, когда Борис Ельцин подписал Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Европейским союзом. С момента вступления этого документа в силу перспективы «сожительства» с единой Европой поддаются изменению только радикальным путем. Поэтому сейчас можно прогнозировать два варианта развития отношений и эволюции самой системы.

В начале статьи я отмечал, что, несмотря на интенсивность связей и масштабы экономической взаимозависимости партнеров, Россия все еще может затормозить втягивание в систему, которую Европейский союз создает на своей ближайшей периферии. Для этого следует приостановить переговоры о создании Общего европейского экономического пространства, отказаться от пролонгации Соглашения о партнерстве и сотрудни-

честве, срок действия которого истекает в 2007-м, ограничить масштабы и сферу действия программ технической помощи и перейти к обычным торговым отношениям по известной с 70-х годов формуле «газ в обмен на товары». Однако такая тактика противоречит курсу Москвы на модернизацию и повлечет за собой невосполнимый экономический ущерб или даже коллапс отечественной экономики.

Другой, более вероятный сценарий действий России в рамках «международного сообщества ЕС» можно сформулировать словами Шекспира: «мириться лучше со знакомым злом, чем бегством к незнакомому стремиться»⁴³. При этом главной заботой российских властей уже сейчас должно стать обеспечение представительства национальных интересов в механизме принятия политических и экономических решений в данном сообществе⁴⁴.

Примечания

- ¹ Выбор тут невелик. В качестве главных стратегических партнеров России, как правило, рассматривают США, Китай или Европу.
- ² *Mabncke D.* Russia's Attitude to the European Security and Defence Policy // European Foreign Affairs Rev. Winter 2001. Vol. 6. № 4.
- ³ *Никонов В.* Назад, к Концерту // Россия в глобальной политике. 2002. № 1. С. 78–99.
- ⁴ *Kagan R.* Power and Weakness // Policy Rev. 2002. № 113.
- ⁵ Такой подход («to share everything but institutions») был впервые предложен председателем Европейской комиссии Романо Проди в одном из его программных выступлений после саммита ЕС в Копенгагене. См.: *Prodi R.* A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability: Speech at the Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels. 5–6 Dec. 2002 (http://www.europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/speeches/index_en.htm).
- ⁶ *Emerson M.* The Wider Europe as the European Union's Friendly Monroe Doctrine. Brussels: CEPS, 2002.
- ⁷ *Allen D., Smith M.* Western Europe's Presence in the Contemporary International Relations // *Millennium: J. of Intern. Studies*. 1990. Vol. 16. № 3. P. 19–38; *Hill C., Wallace H.* Introduction: Actors and Actions // *The Actors in Europe's Foreign Policy* / C. Hill (ed.). L.: Routledge. P. 1–16; *White B.* The European Challenge to Foreign Policy Analysis // *European J. of Intern. Relations*. 1999. Vol. 5. № 1. P. 37–66.
- ⁸ *Moravcsik A.* Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejonder // *J. of Common Market Studies*. Vol. 33. № 4. P. 611–628.
- ⁹ *Duchene F.* Europe's Role in World Peace // *European Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead* / R. Mayne (ed.). L.: Fontana, 1972.
- ¹⁰ *Forster A., Wallace W.* Common Foreign and Security Policy: From Shadow to Substance? // *Policy-Making in the European Union* / H. Wallace, W. Wallace (eds). Oxford: Oxford Univ. Press, 2000. P. 461–91; *Nuttall S.* European Foreign Policy. Oxford: Oxford Univ. Press, 2000; *Regelsberger E.* et al. Foreign Policy in the European Union: From EPC to CFSP and Beyond. L.: Lynne Rienner, 1997.
- ¹¹ Подробнее см.: http://www.europa.eu.int/comm/development/index_en.htm
- ¹² См. классическую работу о ЕПС: *Nuttall S.* Op. cit.
- ¹³ *Hooghe L.* The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2001.

- ¹⁴ *Smith K.* The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern? // Intern. Spectator. 2000. Vol. 23. № 2. P. 11–28. Подробнее о превращении ЕПС в ОВПБ см.: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r00001.htm>
- ¹⁵ *Hill C.* The Capability – Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role // J. of Common Market Studies. 1993. Vol. 31. № 3. P. 305–328.
- ¹⁶ Подробнее о политике ЕС на Балканах см.: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/actions/sap.htm
- ¹⁷ *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* / Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM (2003) 104 final. Brussels. 2003. March 11.
- ¹⁸ Ibid. P. 10–13.
- ¹⁹ См., например: *Morgenthau H. J.* Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. N. Y.: McGraw-Hill, 1993.
- ²⁰ *Bull H.* Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? // J. of Common Market Studies. 1982. № 21. P. 151; *Hill C.* Op. cit.
- ²¹ *Ginsberg R.* Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability – Expectations Gap // J. of Common Market Studies. 1999. Vol. 37. № 3. P. 429–454; *Hill C.* Op. cit. P. 103–129.
- ²² *Kagan R.* Op. cit.
- ²³ См.: *European Economic Area, European Free Trade Area* (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/eea/index.htm).
- ²⁴ См. документ: <http://secretariat.efta.int/Web/LegalCorner/>
- ²⁵ http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/med_ass_agreements.htm
- ²⁶ Соглашения с Белоруссией и Туркменистаном так и не вступили в силу.
- ²⁷ *Prodi R.* Op. cit.
- ²⁸ *Country Strategy Paper 2002–2006.* Russian Federation. P. 3. EC 2001.
- ²⁹ См.: *Agreement on Partnership and Cooperation Establishing a Partnership Between the European Communities and Their Member States, of the One Part, and the Russian Federation, of the Other Part.* 1993 (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf).
- ³⁰ Подробный анализ отношений между ЕС и Норвегией см.: *Emerson M., Vahl M., Woolcock St.* Navigating by the Stars: Norway, the European Economic Area and the European Union. Brussels: CEPS, 2002.
- ³¹ <http://www.europa.admin.ch/ba/expl/uebersicht/e/index.htm>
- ³² *Duchêne F.* The European Community and the Uncertainties of Interdependance // A Nation Writ Large?: Foreign Policy Problems before the European Community / M. Kohnstamm, W. Hager (eds). L: Macmillan, 1973.
- ³³ *Коммо И.* Бизнес скрепит две части Старого континента // НГ—Дипкурьер. 2003. 24 марта.
- ³⁴ См.: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament.* COM (2002). 321 final. Brussels. 2002. June 26 (http://www.europa.eu.int/comm/energy_transport/livrevert/final/report_en.pdf).
- ³⁵ *Palacio L.* de The EU Energy policy in Transition: Transforming Objectives Into Market Realities. L., 2001. Nov. 22 (http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/01/5680|AGED&lg=EN&display=).
- ³⁶ Данные Госкомстата. Приводятся в статье: *Sutela P.* Russia and Europe: Some Economic Observations. Moscow: Carnegie Moscow Center, 2003.
- ³⁷ *Коммо И.* Указ. соч.
- ³⁸ *Agreement on Partnership and Cooperation....* P. 9–10.
- ³⁹ *Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia* // Official Journ. of the European Communities. 1999. June 24. L 157/1–L 157/9.

- ⁴⁰ *Russia: Country Strategy Paper 2002–2006 / National Indicative Programme 2002–2003* (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/02-06_en.pdf); *Национальная индикативная программа ТАСИС на 2002–2003 гг.* (http://www.eur.ru/new-eur/show_file.php?ident=318).
- ⁴¹ *Danilov D, De Spiegeleire S. From Decoupling to Recoupling: Russia and Western Europe: A New Security Relationship? / Chaillot Papers.* P.: WEU Institute, 1998.
- ⁴² *De Spiegeleire S. Russia and Europe as «Hard Security» Partners / Presenation at the UCL Conference «Russian Foreign Policy and its Implications for the EU».* Luvain-la-Neuve. 2003. March 31.
- ⁴³ *Шекспир В. Гамлет, принц датский (пер. Б. Пастернак). См.: <http://lib.ru/SHAKESPEARE/hamlet1.txt>*
- ⁴⁴ См. статьи Т. Романовой, В. Гутника, В. Кузина, В. Абрамова и С. Афонцева в этом номере.