



РОССИЯ И «РАСШИРЕННАЯ ЕВРОПА»: НОВЫЕ РИСКИ И НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

Тимофей Бордачёв

Под занавес ушедшего столетия в Ницце 7—11 декабря 2000 года состоялся саммит Европейского Союза. После продолжительных дебатов о том, как реформировать структуру ЕС и какими темпами расширяться на восток, лидеры стран объединённой Европы приняли стратегические решения, которые существенно изменят очертания и внутреннее устройство союза в ближайшие годы.

Во-первых, заметно упрощены процедуры принятия решений надгосударственными органами ЕС, расширены их полномочия и возможности. Это позволит бюрократической «надстройке» союза в Брюсселе гораздо сильнее влиять на формирование коллективной внутренней и внешней политики. А значит, сам характер взаимодействия России со странами Европы неизбежно изменится: центр тяжести будет неуклонно смещаться с межгосударственного уровня на уровень отношений Россия — Европейский Союз.

Во-вторых, было достигнуто принципиальное решение о расширении ЕС: до 2010 года планируется принять 12 новых стран (Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чехия, Эстония). Но прежде чем это произойдёт, правовые нормы, действующие в странах-кандидатах, должны быть унифицированы в соответствии со стандартами ЕС, а большая часть их внешнеполитической и внешнеэкономической активности поэтапно перейдёт в сферу компетенции коллективных органов ЕС.

И наконец, в-третьих, лидеры стран Европейского Союза подтвердили своё стремление продолжать интеграцию в военно-политической области, продвигаясь в направлении

европейской оборонной идентичности. В первую очередь это предполагает создание коллективных сил быстрого реагирования численностью около 60 тыс. человек, что в перспективе позволило бы объединённой Европе самостоятельно — без участия США — проводить миротворческие операции малого и среднего масштаба.

Итак, саммит в Ницце определил рамки расширения ЕС и наметил вехи интеграционного процесса на среднесрочный (5—10 лет) период. Эти рамки и вехи обозначены довольно широко и не исключают возможных поправок в основном технического характера; тем не менее уже сейчас можно говорить о возникновении качественно нового международного сообщества — «расширенной Европы» в составе 15 членов и 12 кандидатов в члены ЕС. В такой Европе стратегические параметры политики и в значительной мере её тактический дизайн будут определяться не только на межгосударственном, но и на надгосударственном уровне. С коренным изменением Европейского Союза и его роли в мире внешним партнёрам ЕС, в том числе и России, придётся принять совершенно новые правила игры.

«Расширенная Европа» и Россия

Несмотря на то, что российский вопрос в Ницце не фигурировал, поскольку РФ не рассматривают сейчас как возможного кандидата на вступление в ЕС, результаты саммита окажут серьёзное влияние и на Россию. Какими последствиями — позитивными или негативными — это обернётся для России, во многом зависит от выбора, который она сделает в своей внешней и внутренней политике.

Россиянам предстоит чётко осознать, что на Западе их страна соседствует не просто с европейскими государствами, взятыми по отдельности, а с их сообществом — Европейским Союзом. Хотя в ближайшие годы протяжённость общей границы РФ и ЕС возрастёт не так уж существенно (вначале в регионе Калининграда, затем по рубежам Ленинградской и Псковской областей), но процесс российско-белорусской интеграции и тесные российско-украинские экономические связи позволяют говорить о феномене «расширенного» соседства. Фактическое, пусть и опосредованное соприкосновение России с ЕС вдоль всей линии, протянувшейся от Ледовитого океана до Чёрного моря, не может остаться без последствий: ЕС будет вынужден всё больше считаться с российским фактором, а Россия — с растущим единством зарубежной Европы.

В частности, по завершении процесса расширения ЕС на восток России придётся иметь дело с практически однородным правовым пространством. Уже сегодня страны-кандидаты на членство в ЕС приводят свои правовые нормы, в том числе и затрагивающие интересы России, в соответствие с требованиями так называемого *коммюнитарного подхода*, то есть единого стандарта, утверждённого договором о Европейском Союзе. Введение в Центрально-Восточной Европе стандартизированной системы виз и таможенных тарифов отражается на предпринимательской активности россиян. Дальнейшее распространение этого процесса, в краткосрочной перспективе усложнив ситуацию, в долгосрочной — приведёт к унификации соответствующих процедур, а следовательно, к упрощению и облегчению условий деятельности граждан РФ на всём пространстве «расширенной Европы».

Формируя свою европейскую политику, Россия будет вынуждена в возрастающей степени учитывать — наряду с позициями европейских правительств — точку зрения надгосударственной бюрократии ЕС и реалии вышеупомянутого *коммюнитарного подхода*. Это значит, что всё более обширный перечень важных для России вопросов будет решаться европейцами совместно, в рамках коллективной политики. Для московской дипломатии это пока в новинку.

Говоря более конкретно, Москва будет вынуждена обратить самое серьёзное внимание на Калининград. После вступления в ЕС Польши и Литвы Калининградская область окажется в положении анклава на территории Евросоюза. В такой ситуации Москва будет вынуждена совсем иначе подойти к проблемам экономической эффективности и социальной стабильности в области. Ей предстоит также сделать наконец выбор между двумя возможными статусами Калининграда — как военного форпоста России против НАТО, с одной стороны, и открытой экономической зоны, своего рода лаборатории

российско-ЕСовского сотрудничества — с другой. Пока же можно констатировать, что с избранием нового губернатора области ситуация там стала более благоприятной для «нового начала». Страны ЕС уже обратили на это внимание. Премьер-министр Швеции — страны, председательствующей в ЕС в первой половине 2001 года, выступил с инициативой оказать после вступления Польши и Литвы в ЕС помощь Калининграду в деле привлечения инвестиций, улучшения инфраструктуры и решения вопросов визового режима и транзита.

Новые формулы и традиционные схемы

После застоя, который на протяжении последних лет переживали отношения России с ведущими государствами Европы, вторая половина 2000 и начало 2001 годов были отмечены заметной активизацией диалога между ними: это и обмен государственными визитами, и участие президента Путина в саммите Россия — ЕС в Париже (октябрь 2000), и ряд инициатив в экономической сфере.

По-видимому, подобная активность связана не столько со стратегической оценкой российским руководством потенциальных рисков и благоприятных возможностей, которые несёт с собой «расширенная Европа», сколько с новым pragmatическим подходом Москвы к решению наиболее острых российских проблем, таких, как урегулирование внешнего долга, обеспечение по возможности нейтрального отношения международного сообщества к военной операции в Чечне, привлечение в Россию западных инвестиций и технологий. Со своей стороны страны ЕС проявили заинтересованность в том, чтобы поддерживать контакты с Москвой и не допустить опасной для них маргинализации России.

Если говорить о внешнеэкономических инициативах, то наибольшее внимание привлекли предложенные Россией формулы *газ в обмен на инвестиции* и *акции в обмен на долги*.

Суть первой состоит в реализации крупномасштабного проекта экспорта российского газа в Западную Европу и привлечении с этой целью инвестиций из ведущих стран ЕС. По замыслу российской стороны, осуществление данной формулы позволит не только пополнить бюджет, но и экономически «привязать» Европу к России. Страны ЕС, в свою очередь, видят в российских энергоресурсах один из элементов обеспечения энергетической безопасности Европы. Такой подход, а также низкая ликвидность активов российских добывающих и перерабатывающих предприятий заранее сужают рамки возможного сотрудничества. Иными словами, формула *газ в обмен на инвестиции* привлечёт в Россию какие-то европейские деньги, но лишь в пределах затрат на сооружение

новой «трубы» в Западную Европу. Другое дело, если европейцы решат расширить масштабы своего участия в российской экономике, инвестируя в развитие металлургической и машиностроительной промышленности, чтобы нарастить производство труб и бурового оборудования, а также в создание соответствующей инфраструктуры на местах.

Вторая идея (*акции в обмен на долги*) предполагает реструктуризацию значительной части долга России странам Парижского клуба, достигающего 48 млрд. долларов (две пятых этой суммы приходится на Германию), таким образом, чтобы компенсировать задолженность крупными пакетами акций российских предприятий. Кажущаяся привлекательность этого варианта не устраниет серьёзных сомнений и опасений западно-европейской стороны. Сильная изношенность основных фондов российской промышленности препятствует сколько-нибудь полному возмещению долговых обязательств акциями существующих предприятий, тем более что из их перечня заранее были исключены объекты, принадлежащие естественным монополистам — РАО «ЕЭС» и Министерству путей сообщения. Поэтому европейским партнёрам был также предложен вариант строительства новых промышленных предприятий. В конечном итоге успешная реализация данной формулы зависит от того, какие активы — в количественном и качественном отношении — Москва готова предоставить для возмещения долгов.

В целом, администрация Путина предпочла вести игру с ЕС, исходя из реальности, то есть учитывая существующие в России и Европе ограничители их двустороннего сотрудничества, в том числе чеченскую проблему. Не удивительно, что принятая в 2000 году «Концепция внешней политики Российской Федерации» не считает ЕС главным направлением национальной внешней политики: Европейский Союз признан важным стратегическим партнёром России, но «в числе прочих» её приоритетов. Столь сдержанное отношение может означать либо довольно консервативную оценку Московской будущей роли «расширенной Европы», либо, что вероятнее, стремление играть роль глобального балансира и тем самым сохранять большую свободу рук на международной арене.

По традиции внешнеполитическая активность администрации Путина построена на страновом подходе. Кремль выделяет наиболее важных участников процесса европейской интеграции и предпочитает ориентироваться на их позиции. К числу таких стран принадлежат Германия, Франция, Великобритания и Италия. В тактическом же плане Москва стремится решать свои проблемы, определяя приоритеты для каждой отдельно взятой страны.

Наибольшее влияние формирование «расширенной Европы» окажет на российско-германское сотрудничество.

во. **Германия** фактически уже стала ведущей державой Европейского Союза и главным спонсором его расширения на Восток. Поэтому Берлин считает развитие сотрудничества с Россией неизбежной перспективой, которую текущие политические и экономические разногласия могут лишь отсрочить, но не отменить. К тому же, германский фактор становится определяющим в самом процессе европейской интеграции и, очевидно, способствует росту интереса к России в ЕС.

Интенсивные личные контакты российского лидера и премьер-министра **Великобритании**, их неоднократные встречи не внесли пока существенного прогресса в содержание двусторонних отношений. Поскольку Великобритания не входит в «ядро» Европейского Союза, России вряд ли стоит рассчитывать на сближение с «расширенной Европой» через британское «окно». Однако в том случае, если Москва предпочтёт остаться в отдалении от Европы, она найдёт в лице Великобритании вполне подходящего контрагента.

Наиболее сложные отношения у России — с **Францией**. Несмотря на традиционно довольно тесные связи, у обеих стран нет особой экономической заинтересованности друг в друге, а чеченская война бередит совесть французских интеллектуалов, влияние которых на власти своей страны, вызывает раздражение в Кремле. В отличие от Берлина и Лондона, официальный Париж, видимо, ещё не сформулировал свой интерес и соответствующие приоритеты во взаимоотношениях с Москвой. Поэтому в личном плане Елисейский дворец будет, вероятно, по-прежнему проигрывать Даунинг-стрит, а в том, что касается содержательной стороны, — руководству Германии, испытывающему сильное лоббистское давление крупного немецкого капитала.

Россия и ЕС в регионе Восточной Европы: угрозы или возможности?

Наиболее сложный и потенциально взрывоопасный предмет российско-европейских отношений — государства «новой Восточной Европы»: **Украина, Белоруссия** и отчасти **Молдова**. Для них всех характерны внутренняя социально-экономическая и политическая нестабильность, а также неясные перспективы развития. Принципиальная линия политики ЕС стоит в поддержке государственного суверенитета этих трёх стран и развития там демократии и рыночных механизмов. Вместе с тем и в Брюсселе, и в отдельных западно-европейских столицах осознают слабость местных режимов, равно как и высокую вероятность их неконтролируемой трансформации.

Украину страны ЕС рассматривают как наиболее важный (после России) сегмент постсоветского про-

странства. В настоящее время вопрос о её вступлении в Евросоюз не стоит; преобладает установка на дозированное сотрудничество с Киевом, поддержание его «на плаву», закрывая глаза на его значительный внешний долг и застой в экономических реформах. Цель стран Запада — сохранить Украину в «зоне досягаемости» ЕС, не закрывая дверь для её вхождения в «расширенную Европу» в более отдалённой перспективе. В контексте отношений Россия — ЕС наибольшее значение приобрела проблема газового долга Украины и предполагаемого строительства обходного газопровода Россия — Белоруссия — Польша — Западная Европа. С этой инициативой российские представители неоднократно выходили на переговоры с Варшавой и странами ЕС, но окончательное решение пока не принято. Параллельно Москва активизировала переговоры с Украиной о выплате долга и условиях транзита газа через её территорию, достигнув первых договорённостей на этот счёт. Стороны продолжают интенсивный поиск взаимоприемлемого компромисса (не исключено, на основе уже знакомой формулы *долги в обмен на акции*).

Наименьший энтузиазм у представителей ЕС вызывает положение дел в **Белоруссии**. После дипломатического кризиса летом 1999 года видимый интерес к этой стране резко упал; режим Лукашенко был в европейских столицах признан нелегитимным, а его высшие представители объявлены *персона non grata*. Наиболее сложная проблема в развитии российско-белорусских отношений и формировании в перспективе полноценного союзного государства (СГБР) — это непризнание странами ЕС легитимности нынешних властей в Минске. Из-за этого все соглашения, заключённые Лукашенко после лета 2000-го (формальное окончание с точки зрения ЕС срока его полномочий), не признаются Западом. Вместе с тем Европейский Союз всё меньше рассчитывает на Россию как возможного проводника демократических и ры-

ночных ценностей в Белоруссии. Да и сама Россия ещё не до конца определилась с практическим воплощением идеи союза и его сроками, по-видимому избрав тактику затягивания процесса объединения в расчёте на скорое прояснение ситуации с политическим режимом в Минске, где в 2001 году предстоят президентские выборы.

Хотя собственное значение **Молдавы** в регионе невелико и местную государственность часто рассматривают как нечто временное (страны ЕС в принципе не исключают её эвентуального присоединения к Румынии), эта страна может оказаться удачным примером прямого взаимодействия России и ЕС. Так, в случае успешного развития военно-политической структуры ЕС станет возможным сотрудничество РФ с Евросоюзом в урегулировании конфликта в Приднестровье.

Глядя в будущее

Прошедший 2000 год наглядно продемонстрировал, как вырос вес факторов, требующих активизации российско-ЕСовских отношений. Не переоценявая значения обсуждаемых сейчас инициатив, нельзя вместе с тем не признать, что обе стороны проявили политическую волю, приступив к решению накопившихся старых и появившихся новых проблем. Наиболее сложная из последних — нарастающая асимметрия в сфере экономики, угрожающая привести к непоправимому расколу Европы, которого так опасается Москва. Если бы России удалось эффективно перестроить свою экономику, правовую систему и само общество, то она скорее всего, избежав негативных последствий формирования «расширенной Европы», воспользовалась бы открывающимися благодаря этому возможностями. Стратегическая цель Европы ясна: интегрировать, в конечном счёте, Россию в европейское сообщество. Не менее ясна и задача России: адаптироваться к объединённой Европе.

Тимофей Бордачёв является ответственным секретарём журнала *Pro et Contra* (главный редактор — Марина Павлова-Сильванская). Ежеквартальный журнал *Pro et Contra* посвящен проблемам внутренней и внешней политики России.

Московский Центр Карнеги
Россия, 103009, Москва
Тверская ул., 16/2

Тел.: (095) 935-8904 · Факс: (095) 935-8906
E-mail: info@carnegie.ru · <http://www.carnegie.ru>



CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE
1779 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036, USA
Tel.: (202) 483-7600 · Fax: (202) 483-1840
E-mail: carnegie@ceip.org · <http://www.ceip.org>