

№ 49 ВАЛДАЙСКИЕ ЗАПИСКИ

Июнь, 2016



**В РАЗНЫХ ПРОСТРАНСТВАХ:
НОВАЯ ПОВЕСТКА
ДЛЯ ОТНОШЕНИЙ РОССИЯ-ЕС**

Дмитрий Суслов

Об авторе:

Дмитрий Вячеславович Сулов

Программный директор Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», заместитель директора Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Россия

Данный текст отражает личное мнение автора, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

Логика новой повестки дня

России и ЕС впервые за все время их отношений надо готовиться к взаимодействию, не ориентированному на выстраивание общего пространства. Такая модель исходит из того, что Москва и Брюссель де-факто принадлежат к разным политико-экономическим сообществам.

Преодоление тупика в отношениях России и Евросоюза в ближайшие несколько лет маловероятно: он проявился задолго до украинского кризиса, имеет глубокие корни и сохранится даже в случае деэскалации конфликта в Донбассе и полной реализации Минских соглашений. При этом модели отношений, как в Большой Европе, так и в Евразии, продвигаемые каждой из сторон, принципиально несовместимы.

Евросоюз, в лице конструктивно настроенных в отношении России стран и части евробюрократии, выступает за ЕС-центричную модель Большой Европы и Евразии. В рамках такой конструкции все европейские страны, включая Россию, в той или иной степени ассоциируются с ЕС, они принимают (полностью или частично) его нормативную и регулятивную базу и становятся, по сути, частью международного сообщества Евросоюза. Единственный диалог по стратегическим вопросам, который Брюссель и конструктивно настроенные государства-члены готовы вести с Москвой, касается времени, характера и темпа ее возвращения к этой модели. Более критически настроенные государства-члены не готовы даже к этому и настаивают на заморозке отношений до фундаментального изменения самой России и ее внешней политики в целом.

Россия к присоединению к ЕС-центричной модели не готова. На официальном уровне Москва говорит о выстраивании равноправного партнерства двух полюсов Большой Европы – ЕС и ЕАЭС. Причем, с учетом уже ведущегося диалога о сопряжении ЕАЭС с Экономическим поясом «Шелкового пути» и с сохранением позитивных наработок предыдущего этапа отношений Россия-ЕС (визовый, секторальный, энергетический диалог с «механизмом раннего оповещения», недискриминация российских граждан в ЕС, и т.д.). Иными словами, вместо общего экономического и гуманитарного пространства «от Лиссабона до Владивостока», основанного на правилах и стандартах ЕС, Москва предлагает вести разговор о равновеликой интеграции Евросоюза с тем пространством «от Шанхая до Калининграда», которое уже создается в рамках диалога о сопряжении ЕАЭС-ЭПШП и о новой роли Шанхайской организации сотрудничества. Данная постановка вопроса, в свою очередь, неприемлема для ЕС.

При этом ни Россия, ни Евросоюз не намерены менять в обозримой перспективе свои стратегии. Для этого у них нет ни желания, ни, по большому счету, возможности. Для России обращение к ЕС-центричной модели в контексте формирования многополярного мира, превращения АТР в центр мировой экономической и политической гравитации и разворота к Азии в принципе невозможно.

Евросоюз же, вопреки истории отношений Россия-ЕС за последние 20 лет и меняющемуся глобальному ландшафту, исходит из того, что у Москвы просто нет иного пути, кроме интеграции в «международное сообщество Евросоюза» и фактическую ассоциацию с ним. В Брюсселе убеждены, что нынешняя политика России для нее губительна, а потому возвращение к той модели отношений, которая рухнула в 2014 г., неизбежно. В Брюсселе также склонны повторять, что даже в период глубочайшего за последние десятилетия кризиса Евросоюз более привлекателен для Украины, Грузии и Молдовы, чем Россия и ЕАЭС. Все это исключает интерес ЕС к серьезному диалогу с РФ о том, каким должен быть экономический и политический порядок в Большой Европе, чтобы он устраивал обе стороны, а не только одну из них.

Выработка Россией и ЕС общего видения Большой Европы и Евразии и выстраивание на этой основе новых отношений затруднены в том числе и неясностью дальнейших перспектив развития Евросоюза. Какие страны будут входить в ЕС, а какие нет? Какими станут его институционально-правовой формат, ценностное наполнение, соотношение сил между странами-членами, а также странами-членами и институтами? Кому внутри ЕС будет принадлежать реальная власть? Не пойдет ли процесс интеграции вспять? Пока на эти и другие вопросы ответить трудно. До тех пор, пока Евросоюз не разберется с самим собой, ему будет сложно вести диалог по фундаментальным вопросам будущего Европы и Евразии, как с Россией, так и с другими внешними партнерами. Нынешняя кризисная ситуация заставляет ЕС действовать по накатанной, толкая к еще большему сближению с США, правда, на правах младшего партнера.

Внешнеполитические перспективы России представляются более предсказуемыми. Москва пошла на болезненное, но оздоравливающее обновление отношений с Западом, разрушив не устраивавшую ее в течение двух десятилетий модель. Она начала борьбу за новые правила игры отношений с США и Евросоюзом и совершила давно назревший поворот в сторону Азии, выстраивая более сбалансированную систему внешнеполитических и внешнеэкономических связей и создавая новый полюс развития и безопасности в Евразии. Разумеется, борьба за новые правила игры с Западом и работа по созданию «сообщества Большой Евразии» только началась. Однако глобальные тенденции и уже достигнутые в этих вопросах результаты не дают оснований для того, чтобы Россия вернулась к западноцентричной, а по сути – европоцентричной политике.

Куда менее определенными выглядят перспективы российского экономического развития. Структурные реформы пока так и не начаты. Два года шоковых по своему воздействию внешних условий, которые, казалось бы, должны были подтолкнуть национальную элиту к реальным реформам, потрачены впустую. Вместо них налицо или ожидание нового подъема цен на нефть, или надежда, что вскоре конфликт с Западом рассосется, и все вернется на круги своя. Ни того, ни другого не бу-

дет. В результате, за небольшим исключением (ВПК и сельское хозяйство), несырьевая экономика продолжает падение, и место страны в мировой экономике в целом продолжает понижаться. Это снижает и мотивацию западных партнеров России обсуждать с ней системные проблемы европейской и евразийской геополитики и геοэкономики и в целом заставляет рассматривать Москву как игрока, будущее которого не определено.

Тем временем идея общего экономического и человеческого пространства, пространства безопасности от Лиссабона до Владивостока, провозглашавшаяся Россией и ЕС с конца 1980-х гг., теряет политическую релевантность и с каждым днем становится все менее реализуемой практически. Каждая из сторон вовлечена сегодня в процессы, исключающие возможность реализации этого проекта в том виде и в тех границах, как он виделся в течение предыдущих 20–25 лет.

Россия занята укреплением ЕАЭС, имплементацией его сопряжения с ЭПШП и в целом ориентирована на формирование евразийского полюса развития и безопасности. Евросоюз ведет переговоры о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве с США, которое призвано отделить его от стран, не находящихся с ним в режиме ассоциации, и вообще ориентирован на формирование тесного политико-экономического сообщества с Соединенными Штатами. Формирование ТТИП без участия России углубляет раскол в Большой Европе и ставит крест на ней как относительно целостном геополитическом и геοэкономическом пространстве – точно также как создание ТТП без участия Китая углубляет раскол Азиатско-тихоокеанского региона.

При этом сообщества, формируемые вокруг США и Евразии, в ближайшие десятилетия вряд ли возьмут курс на сопряжение или, тем более, конвергенцию. Пока преобладает противоположная тенденция. Происходит размежевание, как в АТР (Россия и Китай воспринимают ТТП критически и продвигают в регионе альтернативную модель экономического порядка), так и в Европе (Россия повернулась в сторону Евразии и КНР, ЕС – в сторону США). Кроме того, сопряжению этих сообществ будет мешать сохранение и даже усиление конфронтационной составляющей в отношениях между их лидерами – США, Россией и Китаем. Системная конфронтация России и США вряд ли преодолима до конца следующих президентских циклов в обеих странах, то есть, до 2024 года. Конфронтация же между США и Китаем будет, скорее всего, усиливаться и после этого срока, прежде всего, в военно-политической области. Экономическая же взаимозависимость между ними, видимо, начнет в ближайшие десятилетия ослабевать.

Какой в этих условиях может быть повестка дня российско-европейских отношений? Очевидно, она должна иметь практический и абстрагированный от стратегических вопросов и выстраивания Большой Европы характер. Сформулировать

стратегическую цель отношений, которая бы разделялась обеими сторонами, сегодня и в ближайшие несколько лет невозможно. В то же время, Россия и ЕС сталкиваются с многочисленными вызовами внутри- и внеевропейского происхождения, которые, будучи пущены на самотек, чреватy резким ухудшением безопасности и экономического положения и требуют эффективного взаимодействия России с Евросоюзом и отдельными странами-участниками ЕС.

Во-первых, это проблемы европейской безопасности и недопущение перерастания нынешней ограниченной конфронтации в полномасштабную холодную и тем более – горячую войну. Необходимо остановить эскалацию конфликта на Украине и содействовать его урегулированию на основе Минских соглашений, усилить механизмы предотвращения конфликтов в Европе в целом, а также механизмы развития и стабильности стран «общего соседства». Нужно предотвратить полный распад системы контроля над вооружениями, в том числе ядерными, и ограничить наращивание военной инфраструктуры НАТО в странах ЦВЕ и Балтии.

Во-вторых, это проблема комплексной и долгосрочной дестабилизации стран Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки, которые в течение нескольких десятилетий будут являться и для России, и для ЕС источниками терроризма, исламского радикализма, потоков мигрантов, распространения ОМУ, оргпреступности, гражданских войн и нестабильности в целом. Захлестнувший ЕС миграционный кризис невозможно решить лишь с помощью миграционной политики. Его можно будет остановить, если ситуация в регионе относительно стабилизируется, а региональные игроки (в данном случае, прежде всего, Турция) начнут проводить более ответственную политику. Этого невозможно добиться без более активного участия Евросоюза и сотрудничества Россия-ЕС.

В-третьих, это глобальный раскол мира на два политико-экономических сообщества и усиление стратегического соперничества России и Китая с США. Он чреват не только разделяющим мир новым занавесом (на сей раз не «железным», но не менее непроницаемым), но, в конечном итоге, маргинализацией России и тем более – ЕС. Их превращением в младших партнеров, соответственно, Китая и США. Для Евросоюза это уже наступающая реальность. Для России это может стать реальностью, если она так и не осуществит структурные реформы экономики и администрирования.

Предотвратить или сгладить этот раскол в АТР, скорее всего, не получится: регион уверенно превращается в главную арену глобального противостояния XXI века. Единственный регион, где подобное сглаживание может иметь место – это Европа, что требует более активного взаимодействия России и ЕС.

Особенно важно, что для эффективного взаимодействия по этим вопросам Россия нуждается не в слабом и раздробленном, а, напротив, в сильном и целост-

ном Евросоюзе. В условиях указанных выше вызовов Москва не заинтересована ни в дезинтеграции, ни, тем более, в развале ЕС. Подобное лишь усугубит дрейф европейских стран в сторону США, будет толкать их к раздуванию конфликта с Россией и позиционированию последней в качестве угрозы для европейской безопасности, а также ослабит их способность содействовать снижению нестабильности на Ближнем Востоке. Напротив, сильный, уверенный в себе и дееспособный Евросоюз будет оказывать сдерживающее воздействие на США и более ответственно подходить как к внутренним проблемам европейской безопасности, так и к преодолению внеевропейских угроз и вызовов.

Европейская безопасность: управлять конфронтацией

Ни Россия, ни Евросоюз не заинтересованы в эскалации нынешнего уровня конфронтации в Европе и ее перерастания до масштабов большой региональной войны, прямого военного столкновения Россия-НАТО и полномасштабной гонки вооружений. Но опасность такого развития событий, несмотря на деэскалацию конфликта в Донбассе в 2015 г., еще не устранена. С приходом в 2017 г. новой администрации США она может снова вырасти. Внешняя политика новой американской администрации станет, скорее всего, более идеологизированной и наступательной по сравнению с администрацией Обамы, ее курс в отношении РФ будет отличаться большей жесткостью и нетерпимостью. По крайней мере, на уровне риторики.

Если к тому времени Минские соглашения не будут выполнены хотя бы частично, Вашингтон не сможет удержаться от того, чтобы начать поставки Киеву летальных вооружений, что спровоцирует новую волну эскалации в Донбассе. Киев же может использовать более воинственный настрой новой американской администрации для того, чтобы, возобновив военные действия в Донбассе, избавиться от своей части обязательств по Минским соглашениям и попытаться вернуть контроль над этой территорией через новые санкции Запада против России и общее усиление российско-западной конфронтации, а не через конституционную реформу. Именно в этом, видимо, и заключается расчет нынешнего украинского руководства, чье желание реализовывать свою часть Минских соглашений, мягко скажем, невелико, и которое все громче заявляет, что в нынешних обстоятельствах это невыполнимо в принципе.

Предотвратить новую эскалацию можно только через сотрудничество России и Евросоюза – как на уровне Россия-ЕС, так и на уровне диалога Москвы с Берлином

и Парижем в «нормандском формате». Необходимо большее давление европейцев на Киев и США по реализации тех пунктов Минских договоренностей, которые касаются Украины. Кроме того, полезно уже сейчас обсудить варианты признания частичной реализации Минских соглашений и частичного же снятия ЕС и Россией секторальных экономических санкций и торговых ограничений – для того, чтобы зафиксировать прогресс урегулирования и тем самым уменьшить вероятность отката назад с приходом новой американской администрации.

Помимо украинского кризиса, России и ЕС целесообразно заняться совершенствованием и усилением механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов и кризисов в Европе в целом. Эти механизмы надо укреплять как в рамках ОБСЕ, так и в рамках диалога Россия-ЕС по вопросам безопасности. Потребность в последнем в условиях нынешней конфронтации возросла в разы. Так, желательно интенсифицировать диалог по усилению антикризисного потенциала ОБСЕ, механизмов мониторинга в зонах конфликтов и механизмов по предотвращению и урегулированию кризисов (посредничество и организация переговорного процесса, группы по установлению истины и т.д.). При этом важно нацелить работу на те страны, которые непосредственно вовлечены в конфликты, в том числе (и прежде всего), на Украину. Председательство в ОБСЕ Германии в 2016 г. и Австрии в 2017 г. создает для этого хорошие предпосылки.

Заморозка военных диалогов России с США и НАТО (их возобновление в 2017 г. и далее маловероятно) повышает важность усиления, а в ряде случаев – создания с нуля, подобных диалогов со странами-членами ЕС и институтами Евросоюза по вопросам «жесткой безопасности» в Европе. В условиях конфронтации подобные диалоги крайне необходимы. Уничтожение российского бомбардировщика Турцией в ноябре 2015 г. и регулярные обвинения РФ в нарушении воздушных пространств стран Северной Европы и, тем более, в гибридных атаках против стран Балтии показывают, как быстро и близко стороны могут подойти к перспективе прямого военного столкновения.

Военные диалоги Россия-ЕС и Россия – страны-члены ЕС следует нацелить, во-первых, на выработку новых мер по предотвращению прямых столкновений на земле, в воздухе, на море и в киберпространстве; на создание каналов постоянных коммуникаций между военными ведомствами и генеральными штабами; а также на выработку новых правил поведения, которые исключили бы такие инциденты, как уничтожение российского самолета в сирийском небе Турцией, и тем более предотвратили бы подобные инциденты в регионе Балтийского и Черного морей.

Во-вторых, странам и институтам ЕС желательно подключиться к обсуждению вопросов контроля над вооружениями, в том числе, ядерными, и гонки вооружений в Европе, чего до последнего времени Брюссель всячески избегал. На сегодняшний

день в этой сфере сложилась критическая ситуация. Модернизация американского ТЯО и дальнейшее развертывание ПРО США в Европе (новая администрация вполне может интенсифицировать и даже модернизировать эту политику) способно спровоцировать новый виток гонки ядерных и высокоточных неядерных вооружений в Европе, сопоставимый с тем, что имел место в начале 1980-х годов.

Под угрозой находится договор РСМД. Нарращивание потенциала американской ПРО в Европе и военной инфраструктуры НАТО на территории стран ЦВЕ и Балтии со временем может не оставить России иного выбора, кроме как выйти из этого договора. Это сразу превратит Европу в прифронтовую зону и поднимет вероятность военной эскалации до предела. Причем риск ее перерастания в «горячую» фазу в условиях современных угроз, например, кибератак, выше, чем в период холодной войны.

Неурегулированность вопросов ПРО, ТЯО, РСМД и военной инфраструктуры в странах ЦВЕ и Балтии исключает серьезный диалог по будущему режима контроля над обычными вооружениями в Европе. Не обсуждать эти вопросы с Россией и с США для европейских стран было бы в высшей степени безответственно.

В-третьих, в интересах стран ЕС добиться восстановления военного и внешнеполитического диалога Россия-НАТО – опять-таки, ради предотвращения дальнейшей военной эскалации. На сегодняшний день многие эксперты и политики на Западе признают, что замораживать деятельность Совета Россия-НАТО в условиях кризиса было ошибкой. В США же политической воли к тому, чтобы возобновить его работу, в ближайшие годы не предвидится. Инициатором могли бы выступить европейцы. В конце концов, формальным инициатором создания Совета Россия-НАТО в 2002 г. была Великобритания.

Наконец, большим вкладом в предотвращение новых кризисов в Европе по типу украинского стало бы уменьшение масштабов геополитического соперничества России и ЕС за страны «общего соседства», в том числе за те, что уже стали членами Евразийского экономического союза (Белоруссия, Армения), или исключили для себя вхождение в режим ассоциации с ЕС (Азербайджан). Поддержка Евросоюзом или отдельными странами ЕС центробежных тенденций в рамках ЕАЭС и антироссийских политических сил в Белоруссии, Армении и Азербайджане, вне всякого сомнения, приведет к новым кризисам по типу украинского. Аналогичным образом закончится стремление ЕС во что бы то ни стало удержать в своей орбите Молдавию и Грузию, настаивая на безусловном выполнении ими соглашений об ассоциации без учета их экономических и политических трудностей и потребностей.

Вопрос, разумеется, не стоит о том, чтобы ЕС отдал эти страны в российскую «сферу влияния». Речь идет лишь об учете российских интересов экономического и гуманитарного, то есть практического, характера, и об уважении евразийских

интеграционных процессов, которые имеют естественный характер и идут на благо участвующим в них государствам. Именно отказ Брюсселя учитывать российские интересы и полное отстранение РФ от обсуждения ассоциации Украины и ЕС запустили те процессы, которые в итоге и привели к метаниям Киева осенью 2013 г., евромайдану и государственному перевороту. Поспешное подписание ЕС соглашения об ассоциации с новой украинской властью существенно затруднило разрешение конфликта в Донбассе. Трехсторонний диалог Россия-ЕС-Украина позволил бы предотвратить эти катастрофы. Важно не повторить той же ошибки в отношении Молдовы и Грузии, тем более учитывая их внутреннюю нестабильность и неразрешенность территориальных конфликтов.

Как России, так и Евросоюзу в нынешних конфронтационных обстоятельствах целесообразно ориентироваться не столько на перетягивание стран «общего соседства» в собственные интеграционные орбиты, сколько на обеспечение их стабильности и безопасности. Дестабилизация этих стран может оказаться дороже. В этом контексте России и ЕС следует договориться о правилах трехстороннего сотрудничества с Молдовой, Грузией, а в перспективе – и с Украиной. Что же касается предотвращения конфликтов в странах-членах ЕАЭС, то здесь наилучшей мерой стало бы признание ЕАЭС Евросоюзом и выстраивание между ними прямого диалога по вопросам общих компетенций.

Ближний Восток: создать условия для нового порядка

Ближневосточный регион вступил в длительный период комплексной дестабилизации, и в течение ближайших десятилетий его будет отчаянно лихорадить. По своей природе и, вероятно, длительности, это период аналогичен Тридцатилетней войне в Европе 1618-1648 гг., положившей конец политической системе Средневековья и создавшей международный порядок суверенных государств. Правда, результат нынешней «тридцатилетней войны» может быть обратным: уничтожение системы национальных/ суверенных государств и создание системы во многом аналогичной средневековой.

Прежние – политический и международно-политический – порядки в регионе, основанные, соответственно, на преобладании в большинстве немонархических арабских стран светских авторитарных режимов и на гегемонии США, рухнули. (Единственное пока исключение – Алжир, но и он, скорее всего, не избежит общей судьбы). Контуры же новых порядков пока не ясны, и на их выработку по-

требуется, видимо, не одно десятилетие. Пока они не вызреют и не утвердятся, регион будет являться для всех своих соседей – и прежде всего для ЕС и России – источником терроризма, радикального исламизма, незаконной миграции, гражданских и межгосударственных войн и конфликтов, оргпреступности и распространения ОМУ.

Образовавшийся в регионе политический и международно-политический вакуум стал заполняться исламскими радикалами и региональными центрами силы. Последние одновременно увидели возможность усилить свои позиции на Ближнем Востоке и ощутили беспокойство по поводу того, что этой же возможностью воспользуются их соперники. В результате резко обострилось соперничество между главными ближневосточными региональными державами – Ираном и Саудовской Аравией, которые стремятся создать на Ближнем Востоке свои региональные гегемонии, используют для этого исламистов и террористов и уже ведут друг с другом две прокси-войны – в Сирии и Йемене. Аналогичную политику регионального гегемонизма стала проводить третья региональная держава – Турция, увидевшая в «арабской весне» и ослаблении позиций США шанс создать нео-оттоманскую сферу влияния.

Подобные действия чреваты крупными военными конфликтами (например, между Ираном и Саудовской Аравией – с катастрофическими последствиями для безопасности Европы, России и мира в целом) и лишь углубляют хаос в арабских странах, подпитывают гражданские войны и мешают выработать новый политический порядок. Пример – Сирия, буквально разрываемая Саудовской Аравией, Турцией и Ираном. Первопричина же, еще раз подчеркнем, в кризисе политического и международно-политического порядков на Ближнем Востоке. Пока она не будет устранена, поведение региональных держав вряд ли можно будет качественно и устойчиво улучшить.

Можно ли ускорить этот процесс и придать ему более приемлемый для соседей Ближнего Востока характер? Можно. Для этого внешним игрокам, как представляется, необходимо придерживаться, как минимум, четырех важнейших принципов.

Первый: новый политический порядок в регионе должен вырабатываться самими арабскими странами. Попытки навязать его извне чреваты лишь новыми волнами дестабилизации и упадком государственности.

Второй: этот политический порядок вряд ли будет воспроизводить либеральные демократические режимы западного типа, однако и возвращение к *status quo ante* (светским диктатурам) представляется невозможным. В этой связи ошибочным и контрпродуктивным представляется как поддержка в арабских странах революционных сил, называющих себя демократическими, так и создание у их элит иллюзии возможности реставрации прежних режимов.

Третий: главным приоритетом в политике внешних игроков в отношении стран, вступивших в «тридцатилетнюю ближневосточную войну», должно стать сохранение их государственности как таковой. Выработка же политического режима в рамках сильной государственности – прерогатива народов и элит этих стран.

Четвертый: новый международно-политический порядок в регионе должен включать в себя все местные «великие державы» и предоставить каждой из них почетное место (но не статус гегемонов и центров соответствующих «империй»), при этом ослабление роли США должно компенсироваться повышением вовлеченности других глобальных центров силы – России, Китая, Индии и ЕС.

Именно эти принципы, как представляется, должны определять политику и сотрудничество России и ЕС по Ближнему Востоку. В одиночку ни одна из сторон не в состоянии справиться с представляемыми этим регионом вызовами. Усиливающаяся террористическая угроза и миграционный кризис в ЕС – наглядное тому подтверждение. Разумеется, сотрудничества только между Москвой и Брюсселем для этого недостаточно, и создание стимулов для позитивного развития Ближнего Востока требует участия других мировых центров силы, прежде всего США, Китая, Индии и их взаимодействия с Россией и ЕС в коллективном формате. Однако без российско-евросоюзного сотрудничества данное взаимодействие будет недостаточным и неэффективным.

Во-первых, Россия и ЕС обладают серьезным влиянием на региональные центры силы (Турцию, Иран, в меньшей степени Саудовскую Аравию), особенно если действуют сообща, как в случае с переговорами по ядерной программе Ирана.

Во-вторых, они имеют воздействие на элиты арабских стран. ЕС – ввиду своей привлекательности и экономических ресурсов, Россия – в силу военно-дипломатической мощи, лидирующей роли в сирийском урегулировании и стремления арабских стран диверсифицировать свои внешние связи.

В-третьих, Россия и ЕС остаются самыми влиятельными центрами силы вблизи ближневосточного региона, в гораздо большей степени подверженными исходящими из него рисками, но и обладающими более мощными инструментами воздействия на него.

В краткосрочной перспективе России и ЕС следует сосредоточиться – совместно с США и другими игроками – на продвижении сирийского политического урегулирования в рамках женевского переговорного процесса и сохранении режима перемирия между Дамаском и оппозицией. Хотя главными коспонсорами процесса выступают Москва и Вашингтон, российско-европейское взаимодействие также востребовано в силу влияния России и стран ЕС на вовлеченные в переговоры и во-

круг них стороны. Политический опыт Евросоюза и стран ЕС – в части обеспечения баланса между различными этническими и религиозными группами Сирии – также будет востребован.

России и ЕС целесообразно интенсифицировать сотрудничество по борьбе с исламистским терроризмом, представленным как ИГИЛ¹, так и другими радикальными организациями. Как и в случае взаимодействия по Сирии, это сотрудничество должно быть частью более широких многосторонних усилий, но при этом являться его важным звеном. Важны взаимодействие спецслужб, обмен разведданными, проведение совместных контртеррористических операций, упрощение процедур экстрадиции лиц, подозреваемых в причастности к терроризму. Причем все это требует постоянно действующих механизмов. Спорадические коммуникации будут явно недостаточны.

В этой связи весьма перспективным представляется (взяв за основу Мезебергскую инициативу от 2010 г. о создании Комитета Россия-ЕС по вопросам безопасности) подумать о создании постоянного Комитета или Рабочей группы Россия-ЕС по борьбе с международным терроризмом, которые включали бы как политико-дипломатическую, так и военную составляющие.

Наконец, уже сейчас Москва и Брюссель могли бы запустить системный диалог по вопросам миграции и начать координировать свои шаги в области миграционной политики и интеграции мусульманского населения. Россия и ЕС сталкиваются здесь с аналогичными вызовами, и обмен опытом и координация политики миграции и интеграции были бы весьма полезны.

В долгосрочной перспективе России и ЕС следует сосредоточиться на создании благоприятных внешних условий для нащупывания самими арабами нового политического порядка, не впадая в крайности, как с одной, так и с другой стороны. Это подразумевает отказ как от демократизаторской риторики и поощрения оппозиционных групп в таких странах, как Сирия, Египет и Алжир, ориентированных на подрыв существующих режимов, так и от поддержки авторитарных режимов и создания у элит иллюзии возможности возвращения к статус-кво до 2011 года. Необходимо постоянный диалог России и ЕС с различными политическими группами арабских стран в двустороннем и многосторонних форматах, нацеленный на поиск ими компромиссов и выработку таких режимов, которые носили бы конкурентный характер и допускали бы большее место для политического ислама, но в то же время, не были бы радикальными и гарантировали бы безопасность и права религиозным и этническим меньшинствам.

¹ *Запрещенная в России организация* – Прим. ред.

Еще более важным аспектом представляется совместная работа России и ЕС – в тесном сотрудничестве с другими мировыми игроками – по формированию на Ближнем Востоке нового международно-политического порядка. Порядка, в котором каждый из региональных центров – Саудовская Аравия, Турция и Иран – занимал бы достойное положение, но который при этом не допускал бы создания региональных гегемоний, использования исламского радикализма и терроризма для расширения влияния и минимизировал бы их соперничество. Формирование подобного порядка и наделение через него каждой из ближневосточных великих держав гарантиями безопасности и престижным внешнеполитическим статусом представляется единственным способом заставить последние отказаться от политики, буквально взрывающей регион изнутри и превращающей арабские страны в арену соперничества и войны. Заставить их отказаться от этой политики путем принуждения или каким-либо иным способом, не предполагающим хотя бы частичную реализацию их интересов и соображений безопасности, уже не получится.

Сглаживать глобальный раскол

Одной из магистральных тенденций нынешнего этапа международного развития является глобальный раскол мира на два политико-экономических сообщества: евроатлантическое-тихоокеанское с центром в США и евразийское – вокруг России, Китая и в перспективе – Индии и Ирана. Размежевание между ними усиливается по мере формирования ТТП и ТТИП без Китая и России, реализации сопряжения ЕАЭС-ЭПШП без союзников и партнеров США и, главное, сохранения конфронтационной составляющей в отношениях США – Китай и США – Россия. В результате усиливается раскол Европы и продолжается политико-экономическая поляризация АТР, которая по мере трансформации модели экономического развития Китая и других стран региона, будет углубляться.

Этот раскол негативно влияет на глобальное управление, а также безопасность и международное положение ЕС и в перспективе, возможно, России. Евросоюз уже де-факто отказался от роли глобального центра силы и все более принимает лидерство США в вопросах не только безопасности, но и экономики. Россия, если не проведет структурные реформы и не изменит модель развития, рискует превратиться в младшего партнера Китая. Данный раскол ограничивает способность мировых центров бороться с общими вызовами, в том числе проблемами Большого Ближнего Востока, и мешает стабильному развитию мировой экономики. Сотрудничество по борьбе с такими вызовами, как международный терроризм, ядерная безопасность и распростра-

нение ОМУ, носит в лучшем случае фрагментарный и спорадический характер. Усиливается бифуркация между западными и незападными, глобальными и региональными институтами управления.

С учетом того, что главной ареной мировой конкуренции и соперничества становится АТР, единственной площадкой, где этот раскол может быть смягчен, является Европа. Пока на фоне украинского конфликта и остроты российско-западного столкновения это кажется неправдоподобным. Однако следует помнить, что в глобальном контексте споры вокруг конституционной реформы на Украине и расширения натовской инфраструктуры в Восточной Европе носят провинциальный характер, и их глобальная значимость со временем будет идти на спад. Не случайно Китай уже занимает гораздо большее место в предвыборных дебатах в США, чем Россия и Украина вместе взятые. Именно в АТР будет иметь место самая интенсивная гонка вооружений. Там же будут вестись наиболее ожесточенные торговые споры.

Каким образом Россия и ЕС, принадлежащие к разным и все более расходящимся политико-экономическим сообществам, могут способствовать сглаживанию этого раскола? Прежде всего, нормализацией экономических и активизацией человеческих отношений. Для этого необходимо снять экономические санкции и контрсанкции, восстановить нормальные бизнес-отношения, а также возобновить визовый диалог, взаимодействие по отдельным секторам экономики и интенсифицировать сотрудничество в сфере культуры, образования, науки и туризма. Для этого Евросоюзу придется пересмотреть ранее принятые решения, например, увязку продолжения визового диалога с РФ с возвратом Крыма Украине.

Данные шаги вовсе не обязательно будут означать возвращение России и ЕС к идее «общего пространства от Лиссабона до Владивостока» или «капитуляцию» одной из сторон. По стратегическим вопросам их отношения по-прежнему останутся в спячке. Возобновление диалога по новому стратегическому соглашению, практики саммитов, заседаний Постоянного Совета Партнерства и большинства экономических диалогов пока невозможно, да и не нужно.

Выстраивание нормальных бизнес-отношений и культурно-гуманитарного сотрудничества не подтолкнет ни одну из сторон к более наступательной политике в регионе «общего соседства» и друг в отношении друга – равно как их разрыв не заставил их изменить политику в более компромиссную сторону. Они необходимы сами по себе, в интересах бизнеса и общества России и стран ЕС, а также с точки зрения сглаживания глобального политико-экономического раскола.

В более долгосрочной перспективе важным шагом по минимизации этого раскола стало бы взаимное признание ЕС – ЕАЭС и начало ими переговоров

по торгово-экономическим вопросам с выходом на экономическое соглашение. Не преодолевая принадлежность России и ЕС к разным политико-экономическим сообществам, оно создало бы в их взаимоотношениях нормальные правила, и их экономическое сотрудничество пошло бы вверх – к взаимной выгоде сторон. Однако в краткосрочной перспективе это вряд ли реализуемо.

Какой Евросоюз нужен России?

В последнее время в странах ЕС сформировалось убеждение, что Россия заинтересована в дезинтеграции и ослаблении Евросоюза и всячески этому содействует. В качестве доказательства говорится о стремлении Москвы решать часть вопросов на двустороннем уровне, якобы финансировании правых политических партий и ее нежелании вести диалог с руководством наднациональных институтов ЕС, прежде всего Еврокомиссии.

Это обвинение не выдерживает критики. Россия ведет диалог со странами ЕС по таким вопросам, как энергетика и безопасность, на двустороннем уровне не потому, что хочет «развалить» Евросоюз, а потому, что именно это предусмотрено европейским правом, в соответствии с которым указанные сферы относятся к компетенции государств-членов. Сами страны ЕС не готовы делегировать их на наднациональный уровень и стремятся решать, откуда импортировать энергоносители и как обеспечивать национальную безопасность, именно на национальном уровне. В том, что Москва ведет соответствующие переговоры с теми из них, кто заинтересован в сотрудничестве, нет ничего зазорного и «дезинтеграционного» – равно как в двусторонних же переговорах государств ЕС с США об импорте американского СПГ.

Также нет ничего предосудительного в предоставлении Россией поддержки тем политическим силам внутри Евросоюза, которые выступают за сближение с ней и готовы принимать – или, по крайней мере, признавать, российскую точку зрения по таким вопросам, как Сирия или Украина. То же и даже в еще большем объеме делает Евросоюз в отношении российских прозападных политиков и организаций.

Наконец, не вина Москвы, что политика внутри Евросоюза в отношении нее строится в последние годы на основе наименьшего общего знаменателя, и роль стран ЦВЕ и Балтии в его формировании значительно возросла. На этом фоне России действительно выгоднее взаимодействовать на двустороннем уровне с теми странами внутри ЕС, которые заинтересованы в более конструктивном сотрудничестве.

Более того, российское двустороннее взаимодействие со странами ЕС не идет по части «игнорирования» Евросоюза ни в какое сравнение с политикой самого ЕС в отношении государств-членов ЕАЭС. Здесь фактор евразийской интеграции просто игнорируется, и ЕС продолжает заключать всеобъемлющие соглашения с Казахстаном, Арменией и другими странами, как если бы ЕАЭС не существовало вовсе. При этом в Брюсселе не скрывают, что считают ЕАЭС искусственной организацией, «ненастоящей» интеграцией, и не готовы к тому, чтобы выстроить с ним полноценные отношения по типу тех, что у Евросоюза есть с другими интеграционными объединениями (АСЕАН, МЕРКОСУР и так далее).

На деле Россия, в отличие от политики ЕС в отношении ЕАЭС, заинтересована в сильном, интегрированном и эффективном Евросоюзе. Это связано с ее объективными интересами в области экономики, политики и безопасности, как в Европе, так и на Ближнем Востоке и в мире в целом. Слабый Евросоюз не способен выступать эффективным партнером по вопросам европейской безопасности, оказывать стабилизирующее воздействие на ближневосточный регион и гарантировать энергетические интересы России. Во многом нынешнее плачевное состояние российско-европейских отношений является результатом процессов дезинтеграции и фрагментации, которые происходили в ЕС с 2004–2005 годов.

Во-первых, Россия нуждается в сильном Евросоюзе как партнере по вопросам европейской безопасности. Сильный ЕС сможет оказать эффективное воздействие на Украину, принимать участие в обсуждении проблем «жесткой безопасности» (ПРО, ТЯО, РСМД, ДОВСЕ, контроль над вооружениями в целом, расширение инфраструктуры НАТО в Восточной Европе). А также выступать дееспособным партнером по обсуждению и формированию системы европейской безопасности в целом и по правилам игры в отношении стран «общего соседства», в частности. Дееспособный и уверенный в себе Евросоюз будет менее склонен рассматривать Россию как внешнюю угрозу и тем более – гипертрофировать этот образ, используя его как «объединяющее иное».

Слабый же ЕС, напротив, сам представляет собой отдельную проблему европейской безопасности. Он инстинктивно тянется к США и призывает их к дальнейшему наращиванию своей роли в европейской безопасности и военного присутствия в Восточной Европе, в результате чего геополитический и военно-политический раскол континента углубляется. Раздробленный и не способный проводить единую внешнюю политику Евросоюз не может ни оказать давления на Украину, принудив ее к выполнению ее части Минских соглашений, ни договориться с Россией о правилах игры в отношении стран «общего соседства». Более того, в нынешнем состоянии он не в состоянии выработать новую политику на восточном направлении в принципе. Наконец, слабый ЕС не может обсуждать проблемы военной безопасности, и единственным контрагентом России в этих вопросах по-

прежнему остаются США. Во многом провал дискуссий 2008–2013 гг. по вопросам реформы системы евробезопасности связан именно с ослаблением и фрагментацией Евросоюза.

Во-вторых, мнение о том, что слабый и раздробленный Евросоюз станет проводить более благожелательную политику в отношении России, чем сильный и консолидированный, ошибочно. Наоборот, слабый ЕС стремится использовать фактор России как «объединяющее иное» и искусственно культивирует в ней образ угрозы. Это было особенно очевидно в 2014–2015 гг. в его политике по украинскому кризису. Кроме того, во фрагментированном и разобщенном ЕС наиболее антироссийские страны, прежде всего Польша и государства Балтии, оказывают большее воздействие на принятие решений и выработку общего знаменателя, чем в сильном Евросоюзе, где они играют второстепенную роль. Наконец, слабый ЕС создает больше возможностей для влияния США и их участия в выработке его внешнеполитического курса.

В-третьих, только сильный и сплоченный Евросоюз способен выступить надежным импортером российских энергоносителей, как это было вплоть до 2005–2006 гг., когда в ЕС начались фрагментация и раздрай. Проблемы со строительством новых газопроводов из России в ЕС в обход транзитных стан («Южный поток»), связаны именно с отсутствием у Евросоюза общей энергетической политики, что позволяет отдельным странам блокировать проекты, которых Евросоюз в целом объективно заинтересован. В случае с «Южным потоком» Болгария руководствуется в большей степени интересами США, чем большинства стран ЕС. В равной степени слабый и раздробленный ЕС не способен выработать с Россией и Украиной такое решение, которое обеспечивало бы надежный транзит российского газа через украинскую территорию. Наконец, укрепление институтов ЕС в энергетической сфере может умерить страхи отдельных стран ЕС, что Россия применит против них «энергетическую дубинку», и в результате понизит политизацию и секьюритизацию энергетических отношений Россия – Евросоюз в целом.

В-четвертых, Россия нуждается в сильном ЕС как партнере по решению проблем Ближнего Востока. Только будучи дееспособным глобальным игроком, способным проводить общую внешнюю политику, ЕС сможет оказывать дисциплинирующее воздействие на Турцию, Саудовскую Аравию и Иран и участвовать в создании на Ближнем Востоке нового международно-политического порядка с их достойным участием. Слабый Евросоюз, который не в состоянии осуществлять эффективную миграционную и контртеррористическую политику, лишь раздувает ближневосточный пожар, и события 2011–2015 гг. тому наглядное подтверждение.

В-пятых, только сильный Евросоюз, который в состоянии выступить одним из глобальных центров силы, способен ослабить тенденцию раскола мира на два боль-

ших политико-экономических сообщества и сделать этот мир более сбалансированным. Консолидированный ЕС будет сильным и уверенным переговорщиком с США по ТТИП и более интересным партнером для Китая. Слабый же ЕС, все более подчиняющийся Вашингтону политически и экономически, напротив, выступает мощным фактором глобального раскола.

Таким образом, российское фокусирование на двусторонних отношениях со странами ЕС является вынужденной мерой и объективной необходимостью в условиях внутреннего состояния Евросоюза и превалирующих в нем процессов ослабления и фрагментации, имеющих всецело внутренний генезис, а не инспирированных из Москвы. Однако это положение вещей не способно обеспечить стратегические интересы Москвы в области экономики, энергетики и безопасности. Для этого ей необходим сильный и внутренне сплоченный Евросоюз.

Разумеется, остается аргумент, что мощный и консолидированный Евросоюз будет еще более привлекателен для стран постсоветского пространства, и Брюссель начнет проводить более активную и даже агрессивную политику, подрывая тем самым влияние и интересы России. Однако и тут не все так однозначно. Наступательность на постсоветском пространстве Евросоюз проявлял как раз в период внутреннего кризиса, отчасти пытаясь компенсировать внешнеполитическими «победами» поражения внутри. Тем более, сильный Евросоюз и его безграничное расширение на восток – прямо противоречащие друг другу вещи, и история его развития после расширения 2004 и 2007 гг. это полностью подтвердила. Напротив, сильный ЕС будет более способен выработать новую политику на восточном направлении, учитывающую реальность второго центра интеграции в Большой Европе.

Что же касается привлекательности ЕС для постсоветских стран, то это вопрос скорее к России и к ЕАЭС, нежели к Евросоюзу. Если Россия сумеет, проведя необходимые реформы, стать примером для подражания для ближайших соседей, а также умело инструментировать объективную зависимость постсоветских стран от себя и евразийской интеграции, то никакой ЕС ей не будет помехой.

#Valdaiclub

 Valdai Club

 Valdai International
Discussion Club

www.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ