

Россия и Европейский союз

переосмысливая стратегию взаимоотношений

Московский Центр Карнеги
Финский институт международных отношений

Россия и Европейский СОЮЗ

ПЕРЕОСМЫСЛИВАЯ
СТРАТЕГИЮ
ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

Под редакцией Аркадия Мошеса

Гендальф
Москва 2003

УДК 327(470+571):327.7

ББК 66.4(2Рос)

Р76

Россия и Европейский союз: переосмысливая стратегию взаимоотношений / Под ред. А. Мошеса; Моск. Центр Карнеги; Фин. ин-т междунар. отношений. — М.: Гендальф, 2003. — 119 с.

ISBN 5-88044-151-2

Эта книга посвящена актуальным проблемам взаимоотношений России и Европейского союза и стала результатом совместного проекта Московского Центра Карнеги и Финского института международных отношений.

Аналитическое содержание проекта отразило в себе двойное значение слова «стратегия». С одной стороны оно означает долгосрочные, стратегические подходы России и ЕС к двусторонним отношениям, как они видны в свете продекларированных интересов сторон и видения ими перспектив партнерства. С другой стороны, понятие «стратегия» обозначает собственно программный внешнеполитический документ, который оценивается с точки зрения его релевантности стратегическим подходам и интересам сторон. Иными словами, в нашей публикации мы попытались использовать два официальных документа России и Европейского союза как призму, сквозь которую можно взглянуть на более широкий спектр проблем и вопросов, составляющих взаимный интерес.

Мы надеемся, что наша книга будет полезна российским и европейским исследователям и дипломатам, а также послужит хорошим стимулом для дальнейшего развития дискуссии об отношениях России и Европейского союза.

УДК 327(470+571):327.7

ББК 66.4(2Рос)

Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union

Электронная версия: <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/books>

Издание осуществляется на средства некоммерческой неправительственной исследовательской организации — Фонда Карнеги за Международный Мир. Издание распространяется бесплатно.

В книге отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги, или Финского института международных отношений.

ISBN 5-88044-151-2

© Carnegie Endowment for International Peace, 2003

© The Finnish Institute of International Affairs, 2003

СОДЕРЖАНИЕ

Об авторах	6
Предисловие	7
Foreword	10
<i>Константин Худoley</i> . Отношения России и Европейского союза: новые возможности, новые проблемы	13
<i>Хиски Хауккала</i> . Положительные аспекты реализации Общей стратегии ЕС по России	35
<i>Тимофей Бордачев</i> . «Стратегия» и стратегии	79
О Фонде Карнеги	115
О Финском институте международных отношений	117

ОБ АВТОРАХ

Бордачев Тимофей Вячеславович — кандидат политических наук, ответственный секретарь журнала «Pro et Contra» (Московский Центр Карнеги). Специалист по проблемам отношений России и Европейского союза, российской и европейской внешней политики, взаимоотношениям России с НАТО, вопросам международного миротворчества. Автор нескольких научных публикаций на русском, английском и немецком языках.

Хауккала Хиски — научный сотрудник Финского института международной политики, руководитель проекта по расширению Европейского союза. Специалист по проблемам внешней политики Европейского союза, российско-европейских отношений. Автор ряда научных публикаций и со-редактор книги «The EU Common Strategy on Russia: Learning the Grammar of the CFSP» (Helsinki: UPI-FIIA, 2001).

Худолей Константин Константинович — доктор исторических наук, профессор, декан факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета. В последние годы занимается вопросами международных отношений в Европе, взаимоотношениями России с Европейским союзом и НАТО.

Предисловие

Эта книга — результат совместного проекта Финского института международных отношений и Московского Центра Карнеги, нацеленного на анализ самого широкого спектра вопросов, лежащих в основе отношений России и Европейского союза. Реализованный в течение осени 2002 — весны 2003 г., данный проект был обусловлен целым рядом соображений. Во-первых, принимался в расчет тот очевидный факт, что срок действия «Коллективной стратегии ЕС в отношении России» истекает в июне 2003 г. Очевидно, что со времени ее принятия многое изменилось как в Европе и России, так и в характере их взаимоотношений. Может ли поэтому Стратегия по-прежнему рассматриваться как адекватный документ, отражающий действительно стратегическое видение Европейским союзом своей политики на российском направлении? Является ли она эффективным руководством для практической политики? Насколько Стратегия отражает меняющийся политический ландшафт в Европе? Такие же вопросы могут и даже должны быть адресованы российской политике в отношении ЕС и в особенности «Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 гг.)».

Во-вторых, проблема долгосрочных перспектив взаимоотношений России и ЕС стала более важной и в ряде случаев более противоречивой. Являются ли отношения между Мо-

своей и Брюсселем действительно «стратегическими»? Что каждая из сторон хочет получить в итоге? Что стороны ожидают от этих отношений? Стало ли в результате напряженного спора вокруг калининградской проблемы более ясно, что существует необходимость совместного решения проблем, вызванных расширением ЕС, и движения от чисто политических деклараций в сторону осязаемого практического сотрудничества?

Аналитическое содержание проекта отразило в себе двойное значение слова «стратегия». С одной стороны, оно означает долгосрочные, стратегические подходы России и ЕС к двусторонним отношениям, как они видны в свете продекларированных интересов сторон и видения ими перспектив партнерства. С другой стороны, понятие «стратегия» обозначает собственно программный внешнеполитический документ, который оценивается с точки зрения его релевантности стратегическим подходам и интересам сторон. Иными словами, в нашей публикации мы попытались использовать два официальных документа России и Европейского союза как призму, сквозь которую можно взглянуть на более широкий спектр проблем и вопросов, составляющих взаимный интерес.

Книга содержит три разные, но взаимодополняющие точки зрения. Первая статья, написанная деканом факультета международных отношений Санкт-Петербургского университета Константином Худолеем, представляет собой содержательную российскую оценку того, какие области российско-европейских отношений выглядят наиболее перспективными и где могут лежать самые существенные трудности и препятствия. Статьи Тимофея Бордачева (Московский Центр Карнеги) и Хиски Хауккала (Финский институт международных отношений) рассматривают специфические проблемы, связанные с реализацией Стратегий ЕС и России как про-

граммных политических документов, и то, какое развитие эти документы могут получить в дальнейшем.

Все три статьи послужили также основой для дискуссии на семинаре, проведенном в Финском институте международной политики в январе 2003 г. Среди участников семинара были деятели финской науки и дипломатии, представители других стран ЕС и России в Хельсинки, а также Министерства иностранных дел Греции — страны, которая председательствовала в ЕС в первой половине 2003 г.

Организаторы проекта хотели бы выразить особую благодарность Стефану де Шпигелейре (РЭНД-Европа), который выступил содокладчиком по вопросу европейских подходов к перспективам сотрудничества с Россией, а также Пекка Сутела (директору Института Центрального банка Финляндии), д-ру Маркку Кивинену из Александрийского института и многим другим участникам семинара за их исключительно ценный вклад в дискуссию. Мы также весьма признательны Министерству иностранных дел Финляндии за поддержку и участие в проекте. Особую благодарность мы хотели бы выразить координатору проектов Финского института международной политики Саннамари Хонканен, без энергии которой нам было бы очень трудно успешно завершить этот проект.

Мы надеемся, что наша книга будет полезна российским и европейским исследователям и дипломатам, а также послужит хорошим стимулом для дальнейшего развития дискуссии об отношениях России и Европейского союза.

Аркадий Мошес, руководитель программы Россия—ЕС,
Финский институт международной политики

Роберт К. Нурик, директор Московского Центра Карнеги,
Фонд Карнеги за Международный Мир

Foreword

This publication is final product of a project aimed at clarifying and evaluating the broad policy choices and strategies underlying the Russia/EU relationship. Conducted jointly by the Finnish Institute of International Affairs and the Carnegie Moscow Center from the autumn of 2002 through the spring of 2003, the project has been animated by several considerations. One was the simple fact that the EU “Common Strategy on Russia” is due to expire in June 2003. Clearly much has changed—in the EU, in Russia, and in the character of their relationship—in the four years since the Common Strategy was adopted. Is the Common Strategy still adequate as a statement of the European Union’s “strategic” vision? Is it a useful guide to policy? How well does it reflect the changing political and economic environment in Europe? Similar questions could, indeed should, be asked of Russian policy, and specifically of its “Medium-Term Strategy” for the development of relations with the EU.

Secondly, the question of longer-term prospects for the Russia/EU relationship was becoming more prominent—and in some respects more controversial—on the policy agendas of both sides. Is the relationship between Moscow and Brussels in fact a “strategic” one? What does each truly want from the relationship? What does each truly expect? As the imbroglio over the Kaliningrad transit issue made clear, the need to resolve concrete

issues raised by EU enlargement, and thus to move beyond political declarations to tangible practical cooperation, has dramatized the need for clarity on these points.

The analytical content of the project thus reflected the double meaning of the word “strategy.” That is, it sought to assess, first, the long-term—or “strategic”—policy approaches pursued by Russia and the EU vis-a-vis one another, in light of the stated interests of the sides and the visions they have articulated for the partnership between them; and, secondly, whether the guiding documents—called “strategies” by both—are up to the task set for them. The project’s approach, in other words, was to use the formal political guidelines as a prism through which to illuminate the broader policy choices facing both sides.

The present volume presents three different—but, we believe, complementary—perspectives on these matters. The first chapter, written by Konstantin Khudoley, Dean of the School of International Relations at Saint-Petersburg University, provides a concise and representative Russian overview on areas where bilateral cooperation with EU seems most plausible and useful, and where the most important obstacles and impediments lie. The chapters by Dr. Timofei Bordachev and Hiski Haukkala, researchers respectively at the Carnegie Moscow Center and FIIA, focus specifically on the implementation of EU and Russian strategies, and discuss how these documents—as statements of and guides to policy—might evolve.

Earlier drafts of these papers served as the focal points for discussion at a seminar held in January 2003 in Helsinki. Participants included members of the Finnish academic and foreign policy communities, Helsinki-based diplomats from EU capitals and Moscow, and representatives of the Foreign Ministry of Greece—the holders of the European Union’s rotating Presidency at that time.

The organizers of the project would like to thank Stephen de Spiegeleire, RAND Europe, who gave a co-presentation concerning the European view of the future cooperation with Russia, as well as Dr. Pekka Sutela, BOFIT, Dr. Markku Kivinen, Alexanteri Institute, and all other academics and diplomats who found it possible to take part in the seminar for their extremely valuable contribution to the discussion. We are also very grateful to the Finnish Ministry of International Affairs for its support and participation. We owe a special gratitude to Sannamari Honkanen, project coordinator at FIIA, without whose energy the success of the project would have hardly been possible.

We hope that this publication will encourage further discussion of Russia-EU relations and that both academics and practitioners will find it useful.

Dr. Arkady Moshes, Head, Russia and EU Programme, FIIA

*Robert Nurick, Director, Carnegie Endowment for
International Peace, Moscow Center*

Отношения России и Европейского союза: новые возможности, новые проблемы

Константин Худoley

Взаимоотношения России и Европейского союза, несомненно, играют и будут играть важную роль не только для этих субъектов, но и для мировой политики в целом.

С вхождением в 1995 г. Финляндии в Европейский союз Россия и ЕС стали соседями. После нынешней волны расширения Европейского союза и присоединения к нему государств Балтии, Центральной и Восточной Европы протяженность общей границы заметно увеличится. Это еще более сблизит Россию с центром процессов европейской интеграции. Однако различия между Россией и Европейским союзом достаточно велики. Если Россия является в основном индустриальным обществом, то страны ЕС уже вступили в постиндустриальную фазу. Достаточно отметить, что один из наиболее амбициозных проектов российского руководства на рубеже XX—XXI вв. состоял в том, чтобы добиться ежегодного прироста внутреннего валового продукта не менее чем на 8% и за 15 лет достичь современного уровня душевого валового внутреннего продукта Испании и Португалии — государств, отнюдь не являющихся экономическими лидерами Европейского союза¹. Нельзя не признать, что российско-финляндская граница сейчас одна из самых контрастных в современном мире. Естественно, и проблемы по обе ее стороны существенно (порой даже разительно) отличаются.

Противоречия российской трансформации

После падения коммунизма и распада Советского Союза Россия сделала ряд решительных шагов в направлении демократизации и рыночной экономики. Это движение уже приобрело необратимый характер. Однако реформы 90-х годов проводились непоследовательно, а иногда и хаотично. Многие структуры старой системы оказались нетронутыми или были изменены лишь слегка. Отсюда и противоречивые итоги этих реформ, самое причудливое сочетание позитивных и негативных тенденций и явлений. К последним надо отнести крупную социальную дифференциацию, появление фактически двух обществ в одном государстве, рост тоски по «спокойным» советским временам у значительной части людей, особенно пожилых.

Приход к власти Владимира Путина совпал с началом определенной стабилизации. Этому благоприятствует и хорошая для России конъюнктура мировых цен на нефть. Важно подчеркнуть, что Путин пытается двигаться дальше, чем его предшественник, в проведении реформ, в том числе и в тех сферах, реформирование которых в 90-е годы практически не осуществлялось. Если в исполнительной и представительной власти после принятия Конституции 1993 г. наблюдались кардинальные изменения — произошел практически полный разрыв с советской системой, то положение дел в судебной системе сохранилось почти прежним. Администрация президента внесла в Госдуму серию законопроектов по приведению судебной системы в соответствие с нормами Совета Европы и добилась их принятия. Готовится серия законопроектов о местном самоуправлении (в большинстве регионов России оно существует только формально или ведет минимальную деятельность). В ходе их разработки также учитываются нормы Совета Европы. При изменении ряда

законов (таможенных правил и т. д.) брались в расчет нормы, существующие в Европейском союзе и Всемирной торговой организации. Предпринимаются шаги по модернизации образования, включению российской высшей школы в интеграционные процессы, идущие в мире, и в первую очередь в европейское образовательное пространство.

В то же время проведение структурных реформ экономики в основном откладывается. Усилилось влияние государства на средства массовой информации, особенно на телевидение.

Значительная часть российской элиты не понимает нового места России в мире, живет представлениями о сверхдержаве. Определенные круги готовы идти еще дальше и призывают к «реакции», пытаясь реабилитировать в общественном мнении не только Дзержинского, но и ближайших сталинских сподвижников Берию и Кагановича, единодушно осуждавшихся всеми с конца 50-х годов².

Внутри правящей элиты в последние годы также произошло определенное изменение в соотношении сил. В конце 90-х годов федеральная власть заметно ослабла. Президент Борис Ельцин постоянно находился в конфронтации с Госдумой, где большинство принадлежало коммунистам и националистам. Резолюция об импичменте, выдвинутая оппозицией в мае 1999 г., не получила необходимого числа голосов, но, даже по признанию советников Ельцина, стала политическим поражением первого президента России³. Резкое ухудшение экономического положения после дефолта 1998 г. подорвало авторитет федерального Центра и усилило центробежные тенденции в регионах, особенно в тех, где были заметны тенденции к установлению этнократии.

Местные элиты на практике поставили под свой контроль и часть аппарата федеральной власти, испытывавшего постоянный недостаток финансирования из государственного

бюджета. Попытки Ельцина играть на противоречиях между региональными элитами, вступать с ними в особые отношения (договоры о распределении полномочий) также не дали ожидаемого результата. В этих условиях президент и его окружение искали опору у финансово-промышленных групп («олигархов»), чье влияние на государственную политику заметно возросло.

Президенту Путину частично удалось изменить ситуацию. Роль региональных элит ощутимо уменьшилась. Президенту и правительству в основном удалось наладить рабочий контакт с Госдумой. В отличие от Ельцина, управлявшего страной путем издания указов, Путин предпочитает добиваться принятия законов. Это делает обстановку более стабильной и предсказуемой. Правительство среди прочего провело несколько законов, которые в перспективе, возможно, приведут к структурированию более влиятельной партийной системы.

Во время предвыборной кампании 2000 г. Владимир Путин неоднократно заявлял, что в России не будет «олигархов»⁴. Это, естественно, не означало войну с крупным капиталом. На практике власти начали борьбу только с двумя «олигархами» — Борисом Березовским и Владимиром Гусинским, которые явно пытались встать выше государственных институтов. Кампания против этих двух фигур, пользовавшихся явной нелюбовью населения, способствовало росту популярности Путина.

Остальные промышленно-финансовые группы были лишь поставлены в определенные рамки⁵. Но в условиях уменьшения влияния региональных элит, слабости политических партий роль крупного капитала на практике не уменьшилась, а возросла. Диалог высшей власти с бизнесом идет постоянно, хотя порой и небесконфликтно.

Внешнеполитические ориентиры крупного капитала не всегда четко сформулированы, иногда они меняются под воздействием конъюнктуры, но некоторые тенденции очевидны. В 90-е годы практически все промышленно-финансовые группы были теснейшим образом связаны с государственным бюджетом и зависели от него. Отсюда их незаинтересованность в установлении одинаковых правил игры для всех, допуске иностранного капитала в Россию, развитии свободной конкуренции. Давление этих групп было одной из главных причин усиления изоляционистских тенденций во внешней политике президента Ельцина, в том числе и в отношениях с Европейским союзом.

На рубеже XX и XXI вв. в среде российского крупного капитала намечается определенная дифференциация. Часть «олигархов» продолжает действовать старыми методами, стремясь получить как можно больше из государственного бюджета. Однако поскольку крупномасштабной приватизации, как это было в 90-е годы, сейчас нет, возможности для этого более ограничены. В этих условиях часть промышленно-финансовых групп пытается эволюционировать в сторону превращения в транснациональные корпорации. Сколь успешным будет этот процесс, пока судить преждевременно. Важно, однако, подчеркнуть: если в 90-е годы почти весь крупный капитал ориентировался на Европу (тон тут, конечно, задавал «Газпром»), то сейчас его часть ищет другие направления. Так, руководитель крупной нефтяной компании ЮКОС Михаил Ходорковский не раз высказывал сомнения в перспективах развития экономических отношений с Европейским союзом⁶. Это, естественно, сказывается на внешней политике России.

Вызовы эволюции Евросоюза

Европейский союз на рубеже столетий также переживает важные изменения. Впервые в истории европейской интеграции практически одновременно реализуется несколько проектов: введение единой валюты — евро, расширение (причем речь идет об одновременном принятии в ЕС большой группы стран Центральной и Восточной Европы и Балтии), углубление сотрудничества в военной сфере, реформа институтов с постановкой вопроса о принятии Конституции Европейского союза. В этих условиях основное внимание европейских политиков привлечено к вопросам развития собственно ЕС и в значительно меньшей степени к тому, что происходит за его пределами.

Во внешнеполитической сфере среди самих европейских стран возникли достаточно серьезные разногласия. Впервые явно они проявились при оценке последствий террористических актов в США 11 сентября 2001 г., которые все осудили, но выводы из происшедшего были сделаны различные. Еще более очевидно это стало во время иракского кризиса. То, что Франция и Германия выступили в Совете Безопасности ООН против проекта резолюции США и Великобритании и оказались в меньшинстве не только в Европе в целом, но и в самом Европейском союзе, было беспрецедентно.

Впрочем, возникшие разногласия могут замедлить процессы европейской интеграции, особенно в сфере внешней политики и политики безопасности, создания европейской оборонной идентичности, но вряд ли остановят их полностью. Несомненно также, что через некоторое время, когда основные внутренние проблемы будут решены, ЕС будет проводить более активную внешнюю политику и еще больше позиционировать себя в качестве самостоятельной силы в рамках трансатлантического партнерства.

Основа для взаимодействия

В 90-е годы и Борис Ельцин, и премьер Виктор Черномырдин не раз говорили о возможности вступления России в Европейский союз. Этот же вопрос поднимался некоторыми российскими и европейскими политиками (например, главой российского правительства в 1998 г. Сергеем Кириенко, итальянским лидером Сильвио Берлускони) и в последние годы. Однако сейчас, видимо, необходимо признать, что различия велики и что вступление России в Европейский союз вряд ли возможно в обозримом будущем. Наиболее вероятно, что отношения России и ЕС будут и дальше развиваться на основе договоров и соглашений без ее официального вступления в Евросоюз.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанное на острове Корфу в 1994 г., безусловно, является основой отношений России и Европейского союза. Оно в целом играло и продолжает играть положительную роль. Однако нельзя не отметить, что заложенный в нем потенциал реализуется лишь частично. Механизм консультаций и сотрудничества в политической области функционирует в основном нормально. А вот многие экономические статьи до сих пор не действуют. Их вступление в силу отложено до вхождения России во Всемирную торговую организацию, хотя формально они предусматривают возможность применения в отношениях между Россией и ЕС норм ВТО еще до получения ею членского статуса. Иногда предлагают пересмотреть соглашение или отдельные его статьи. Вряд ли это эффективный путь, ибо он потребует значительного времени.

Ясности по многим сюжетам можно достичь и без изменения соглашения. Прежде всего это относится к понятию «стратегическое партнерство». В России даются самые различные его трактовки, но и в ЕС единого понимания также

нет. (Термин «стратегическое партнерство» используется в соглашениях ЕС со многими странами в самых различных контекстах, нет единого подхода и к его толкованию применительно к России.) Прояснение этого вопроса, однако, требует не столько исправления СПС, сколько принятия политического документа — декларации или заявления, — в котором снимались бы возникшие недопонимания и недоразумения.

В 1999 г. ЕС одобрил Общую стратегию по отношению к России, а российское руководство — ответную «Стратегию развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 гг.)». Сам факт принятия этих двух документов также следует оценивать позитивно. Европейский союз проявил данную инициативу в момент наибольшего ухудшения отношений России с Западом из-за косовского конфликта (ее отношения с НАТО в это время были практически полностью заморожены). В России также оценили, что первой коллективной стратегией ЕС стала именно российская. Ответный документ был представлен Россией высшим руководителям Европейского союза буквально через несколько месяцев. Происходило это в условиях, когда почти вся европейская печать резко критиковала начавшуюся военную операцию в Чечне. Принятие Стратегии стало также своего рода сигналом, что Россия не собирается уходить в полную изоляцию, а готова вести конструктивный диалог.

С самого начала было, однако заметно, что в этих двух документах акценты расставлены по-разному. В Общей стратегии ЕС главный упор делался на содействие построению гражданского общества в России, а в российской — на сотрудничество в деле создания многополярного мира и защиту экономических интересов страны, причем влияние сто-

ронников изоляционизма и протекционизма весьма заметно проявилось во многих формулировках. Различны были и сроки, на которые принимались документы, — на четыре года и десять лет соответственно.

После избрания президентом Владимира Путина Россия заметно активизировала отношения с Европейским союзом. В Концепции внешней политики Российской Федерации (2000 г.) было особо подчеркнуто «ключевое значение» отношений с ЕС⁷. После событий 11 сентября 2001 г. и вступления России в антитеррористическую коалицию программную речь о сближении с Западом президент Путин произнес в германском Бундестаге — и на немецком языке⁸. Однако существенных сдвигов в отношениях России и ЕС на практике не произошло.

Что стоит на пути партнерства?

Кроме значительных различий в уровне развития у России и ЕС есть еще немало трудностей. Во-первых, Европейский союз в последнее время придает принципиальное значение своим отношениям с исламским миром. Эта проблема имеет два аспекта. Первый — внутренний, т. е. наличие практически во всех странах ЕС значительного мусульманского меньшинства, состоящего из иммигрантов. Политика стран ЕС в отношении этого меньшинства различна, но общим является признание ислама одной из основных религий Европы, ставка на включение иммигрантов в той или иной форме в европейское общество. По нашему мнению, сделать этого пока не удалось, и удастся ли вообще — вопрос весьма дискуссионный. Влияние мусульманских общин на политику европейских государств пока ограничено (так, наличие такой общины не помешало британскому правительству послать войска в Ирак), но вместе с тем очевидно, что полити-

чешская элита Европейского союза не желает обострять эту проблему и идет исламскому меньшинству на значительные уступки. Второй аспект проблемы — внешний, связанный со стремлением ЕС в максимальной степени улучшить отношения и наладить ширококомасштабное сотрудничество с арабским миром, Ираном и рядом других стран. Особо важной представляется в связи с этим значительная помощь, оказываемая Европейским союзом Палестинской автономии.

Подобная политика время от времени входит в противоречия с интересами России. Начнем со вступления Турции в ЕС. Дебаты, которые шли по этому поводу летом — осенью 2002 г., весьма показательны. Так, в ноябре 2002 г. премьер-министр Бельгии Ги Верховстадт подчеркнул: «У Турции есть свое место в Европейском союзе, ответ на вопрос о возможности ее присоединения к ЕС был дан уже три года назад в Хельсинки»⁹. Трудно представить, чтобы кто-либо из руководителей государств — членов ЕС выступал с подобными заявлениями в отношении России. Речь, конечно, не идет о каком-либо соперничестве России и Турции, их геополитические противоречия не столь уж значительны. Однако подозрения в двойном стандарте при оценках положения с правами человека, национальными меньшинствами и т. д. возникают.

Еще более рельефно данные аспекты выступают в связи с проблемой борьбы с терроризмом. Если США проявляют определенное понимание того, что ситуация в Чечне достаточно сложна и многообразна и России приходится бороться с настоящими террористами, то в общественном мнении и политических кругах Европы чеченская проблема часто сводится к нарушению прав человека федеральными войсками. Наличие же террористов фактически игнорируется.

Этот сюжет может иметь далеко идущие последствия. Речь идет об общественном мнении России. В последние годы оно

было в пользу сотрудничества с Европейским союзом. Важно подчеркнуть, что симпатии к ЕС проявляют, как правило, люди с высокими и средними доходами, высшим образованием, среднего и молодого возраста, т. е. наиболее динамичная и влиятельная часть населения. Но общественное мнение России, особенно после террористического акта в Москве осенью 2002 г., воспринимает эту проблему очень серьезно. Согласно опросам, проведенным в декабре 2002 г. в С.-Петербурге, почти 75% респондентов считают терроризм главной опасностью, а отношение России с другими государствами рассматривают через призму этой угрозы. Думаю, подобные настроения преобладают и в остальной России. Поэтому шаги, которые предпринимают некоторые европейские государства и которые будут рассматриваться в России как поддержка террористов, могут оказать самое негативное воздействие на наши отношения с ЕС.

Во-вторых, проблемы возникнут в связи с расширением Европейского союза. Сейчас компромиссные договоренности о транзите российских граждан в Калининград достигнуты. Но вряд ли они просуществуют долго. Общее мнение членов Шенгенского соглашения — уменьшение числа исключений и в перспективе их полная отмена. Скорее всего это будет сделано в отношении Калининграда. Кардинальным выходом из создавшегося положения могло бы стать присоединение России к Шенгенской зоне. Об этом говорил на переговорах с руководителями ЕС президент Путин¹⁰. Россия и ЕС договорились о создании рабочей группы по данной проблеме¹¹. Однако в России по-прежнему есть сомнения о том, что Европейский союз действительно хочет договориться об отмене визового режима. Их усилило и введение весной 2003 г. дополнительных документов для российских туристов, желающих посетить ЕС. Думаю, вряд ли приемлемо для России

и высказываемое некоторыми экспертами из стран Европейского союза предложение об односторонней отмене Россией виз для граждан стран Европейского союза¹². Этот аспект отношений России и ЕС ни в коем случае нельзя игнорировать. Многие граждане России, особенно молодежь, хотят посетить Европу, и столкновение с визовым режимом, осложненное бюрократическими процедурами, производит на них негативное впечатление. Конечно, Россия также должна внести в свое иммиграционное законодательство соответствующие изменения, активизировать борьбу против нелегальной иммиграции, подписать со странами ЕС реадмиссионные договоры.

Необходимо также учитывать, что в результате предстоящего расширения в Европейский союз войдут страны Центральной и Восточной Европы, а также Балтии, отношения с которыми у нашей страны, как правило, хуже, чем с Западной Европой. Некоторые из них до сих пор видят в России угрозу для себя. Россия таковой не является, хотя и ей в ряде случаев необходимо менять политику (речь идет в первую очередь о необходимости заключения договоров о границе с Эстонией и Латвией и ратификации таких договоров со всеми тремя балтийскими государствами). Очевидно, нужны взаимные усилия, в том числе и нынешних членов ЕС, чтобы отношения России со странами, вступающими в ЕС, в полной мере нормализовались.

В-третьих, представляется, что сотрудничество в сфере экономики между Россией и Европейским союзом сейчас достигло предела. Идея «единого экономического пространства»¹³, безусловно, позитивная, но на пути ее реализации много препятствий. Требуется качественно новые подходы и появление новых акторов, заинтересованных в качественных сдвигах в развитии экономических связей России и ЕС.

Это же относится и к энергетическому диалогу, который развивается пока очень медленно. Многое тут, конечно, зависит и от вступления России в ВТО — переговоры, уже несколько раз близкие к завершению, затем откладывались. Европейский союз поддерживает вступление России в ВТО, но, может быть, стоило бы проявить большую заинтересованность при рассмотрении конкретных вопросов, не урегулированных до настоящего времени.

В-четвертых, на Западе в целом довольно сильны пессимистические оценки будущего России, существует много опасений, по какому пути пойдет Россия дальше, что будет после президентских выборов 2008 г. При этом в европейском общественном мнении уже достаточно прочно укрепилась мысль, что в России установилась авторитарная диктатура¹⁴ (в США в большинство случаев ситуацию оценивают не столь драматично¹⁵). Это также, видимо, сказывается на некоторых шагах Европейского союза (или их отсутствии) в отношении России.

Перспективы: поиск конкретных путей продвижения

В этих условиях трудно предполагать, что в отношениях России и Европейского союза в ближайшие годы произойдет сколько-нибудь крупный прорыв. Скорее всего речь пойдет о некоторых небольших, не всегда заметных, но реальных шагах, которые создадут почву для будущего продвижения вперед.

Рассмотрим некоторые конкретные практические шаги, которые могли бы быть предприняты Европейским союзом и Россией в ближайшее время.

Во-первых, это перестройка программы ТАСИС с частичным использованием принципов ФАРЕ (программы ЕС по финансовой и технической поддержке правительственных

начинаний по созданию условий для рыночно ориентированной экономики, основанной на частной собственности и инициативе), действие которой в ближайшее время закончится, так как почти все кандидаты в 2004 г. станут членами ЕС¹⁶. По размерам программа ТАСИС существенно отличается от ФАРЕ, но дело не только в объемах финансирования. Дискуссионен и вопрос о ее эффективности. В России существуют весьма различные оценки — от самых высоких до предложений о полном отказе от программы. В ЕС оценки также разнятся. В целом следует признать, что программа ТАСИС не оправдала возлагавшихся на нее в начале 90-х годов надежд. Она способствовала решению некоторых локальных проблем, но не стала важным стимулом проведения российских реформ.

Вряд ли вероятно, что ЕС в ближайшее время пойдет на существенное увеличение финансирования, выделяемого на программу ТАСИС, но принципы отбора проектов и расходования средств могут быть пересмотрены. Программа ТАСИС по существу ориентирована на решение проблем охраны окружающей среды, наиболее острых социальных вопросов (проблемы бедности, здравоохранении и т. д.), т. е. речь идет в первую очередь о поддержании стабильности. Программа же ФАРЕ сейчас ориентирована на подготовку стран — кандидатов на вступление в ЕС и соответствующую перестройку их внутренней жизни. Вопрос о вступлении России в Европейский союз не стоит, но все-таки определенная переориентация проектов на поддержку структурных реформ и максимальное сближение (а в отдельных направлениях и интеграцию) экономик ЕС и России было бы желательно. В отличие от ФАРЕ программа ТАСИС не предусматривает предоставления кредитов. Этот порядок, думается, мог бы быть пересмотрен. И наконец, целесообразно было бы не-

сколько децентрализовать систему управления программой, передать на места больше полномочий по принятию решений по конкретным вопросам.

По нашему мнению, подобные изменения повысили бы экономическую эффективность и стали бы своеобразным политическим сигналом готовности ЕС к сближению с Россией.

Во-вторых, это развитие инициативы Финляндии «Северное измерение» Европейского союза. Ее значение ни в коей степени не уменьшится, даже напротив, поскольку общая граница ЕС с Россией увеличится только на северо-западе. В этих условиях роль Северо-Запада России как связующего звена между Россией и Европейским союзом постоянно возрастает. Именно Северо-Запад должен быть пилотным проектом сотрудничества, поскольку Калининград — это все-таки особый случай, а не пилотный проект.

План действий¹⁷ позволил сделать «Северное измерение» более практически ориентированной программой. Тем не менее речь пока идет скорее о координации существующих проектов, чем о выделении специальных средств на эти цели. Пока данная инициатива является в значительной степени делом Финляндии, так как ни одна из крупных стран ЕС не назвала ее своим приоритетом, а страны Южной Европы явно опасаются перераспределения средств из фондов Европейского союза в пользу Северной Европы. В России «Северное измерение» также не всегда находит понимание: встречаются заявления, что оно должно быть направлено на спасение тяжелой промышленности, некоторые чиновники федеральных ведомств видят в нем попытку «раскола» России и т. д. Тем не менее продолжение «Северного измерения» вне зависимости от того, какую стратегию ЕС изберет в будущем, представляется принципиально важным.

В-третьих, Россия и Европейский союз, особенно после его расширения в 2004 г., должны найти общее понимание по вопросам будущего Белоруссии. При этом, естественно, должна быть учтена и роль США. Приход к власти в 1994 г. Александра Лукашенко стал возможен только потому, что на каком-то этапе Запад не проявлял интереса к положению в этой стране¹⁸, а Россия, находясь в состоянии острой внутривнутриполитической борьбы, также не реагировала на происходящие в соседнем государстве события. Лукашенко в полной мере использовал слабости Бориса Ельцина как политика, играя на «комплексе вины», который испытывал первый президент России за распад Советского Союза. Не желая всерьез объединения с Россией, он просто спекулировал на данном лозунге, добываясь от России все больше экономических уступок. Владимир Путин пытается перевести российско-белорусские отношения на более прагматичную основу¹⁹, хотя сразу это сделать не удастся.

И Россия, и Европейский союз, и США заинтересованы в установлении в Белоруссии демократии и рыночной экономики, но важно, чтобы этот переход не привел к дестабилизации положения в Восточной Европе и конфронтации различных внешних сил включая ЕС и Россию.

В-четвертых, нужна бóльшая ясность в вопросах сотрудничества России и ЕС в сфере безопасности и обороны. После совещания руководителей стран — членов ЕС в Хельсинки (1999 г.), где было принято решение о создании Европейского корпуса быстрого реагирования, в российских военных кругах было много оптимизма по поводу перспектив сотрудничества. Может быть, он был не всегда оправдан, так как шаги ЕС в военной сфере порождали у российской военной верхушки надежды на ослабление НАТО. Однако затем интерес стал угасать. Не сомневаюсь, что и сейчас многие

российские политики и военные хотели бы сотрудничества с ЕС в сфере безопасности, но не знают, как это осуществить на практике.

В-пятых, очень благоприятные перспективы возникают между Россией и Европейским союзом в сфере высшего образования. В 1999 г. европейские страны подписали Болонскую декларацию, которая предусматривала стимулирование интеграции национальных систем высшего образования в объединяющейся Европе²⁰. Это само по себе важное событие, так как на предшествовавших этапах европейской интеграции сфера образования затрагивалась в незначительной степени. Одной из причин подобных изменений стало то, что на мировом рынке образовательных услуг высшая школа континентальной Европы стала уступать не только США и Великобритании, но и Канаде, Австралии, Новой Зеландии. Одной из задач Болонского процесса является повышение ее конкурентоспособности. Создание единого образовательного пространства займет, безусловно, продолжительное время, так как в европейских странах (особенно в самих университетах) привязанность к традиционным национальным моделям достаточно сильна.

В России в сфере образования также происходят значительные изменения. Реформа высшей школы в 90-е годы проводилась достаточно хаотично, ее эффективность оказалась низкой. По сути, все дело свелось к введению многоуровневой системы (бакалавр-магистр) в некоторых вузах (их меньшинство) и появлению негосударственного сектора в высшем образовании. В целом система высшего образования не смогла включиться в рыночные отношения и оказалась в довольно сложном положении. Нынешнее руководство России уделяет вопросам образования большое внимание: отметим лишь, что впервые в истории страны расходы

государственного бюджета на образование превышают военные. Правительство стимулирует проведение мероприятий по модернизации высшей школы²¹.

Таким образом, в сфере высшего образования происходит совпадение преобразований и по времени, и по основному направлению развития. Было бы весьма желательно не потерять такую хорошую возможность для осуществления реформ и одновременной интеграции России в европейское образовательное пространство.

В-шестых, большое значение в отношениях России и Европейского союза приобретает пограничное сотрудничество. На первом этапе его главной целью было снять напряжение, которое десятилетиями накапливалось по обе стороны границы, позволить людям, местным органам самоуправления установить прямые контакты. Сейчас в рамках приграничного сотрудничества можно решать и более крупные задачи. Несомненно, развитие приграничного сотрудничества будет способствовать появлению единого экономического пространства. В России оно выступает в качестве одного из стимулов к развитию местного самоуправления, децентрализации всей системы управления. Приграничное сотрудничество способно играть и стабилизирующую роль в случаях осложнения отношений на более высоком уровне. Следует внимательно изучить возможность заключения рамочного договора между Россией и Европейским союзом по вопросам такого сотрудничества.

В-седьмых, регион Балтийского моря в известной степени выступает в качестве пионера в сфере «сетового сотрудничества» (network cooperation). Инициатором этого процесса в большинстве случаев является именно Европейский союз. Для финансирования «сетового сотрудничества» в основном используются европейские фонды. Для России участие в этих

проектах очень важно — это способствует развитию неправительственных организаций, контактов между политическими и социальными силами различных уровней.

Наконец, нельзя не остановиться на перспективах отношений России и ЕС в более далекой перспективе. Европейская комиссия говорит о «сотрудничестве без членства в институтах» для ряда государств, которые она относит к «кругу друзей»²². Среди них называют и Россию. Подход ЕС к России как к другу, конечно, очень важен. Однако в этой концепции есть ряд неясных мест. Прежде всего, к «кругу друзей» отнесены государства, имеющие самые различные политические системы, находящиеся на разных уровнях экономического развития, проводящие различную внешнюю политику, а иногда состоящие в сложных, порой даже напряженных отношениях друг с другом. Степень их ориентации на Европейский союз различна сейчас и останется различной в будущем. Так, несомненно, страны Средиземноморья будут стремиться к максимальному сотрудничеству с ЕС, который является для них естественным центром притяжения. Это, несомненно, правильно и для Молдавии (особенно после вступления в ЕС Румынии). Однако с Россией ситуация более сложная. То, что Россия старается, чтобы ее нормы совпадали с ЕС, не означает, что она автоматически будет следовать всем нормам, которые вырабатывались без ее участия. Совершенно очевидно, что ЕС не будет при выработке своих норм учитывать позицию страны, которая не является его членом и не станет им в обозримом будущем. Также очевидно, что Россия отличается от других стран, включенных в «круг друзей», тем, что она не будет ориентироваться исключительно на Европейский союз. Во внешней политике России всегда будут играть важную роль отношения с США, КНР и рядом других стран. Особенно ценным

тут, конечно, представляется сотрудничество с США в рамках антитеррористической коалиции в связи с угрозами, которые возникли для безопасности России на ее южных рубежах. В отличие от других стран, входящих в «круг друзей», во внешней политике России всегда будет присутствовать глобальный аспект, причем связанный не только с наличием стратегического ядерного оружия. Таким образом, сама по себе политика ЕС будет способствовать улучшению отношений с Россией, но вряд ли приведет к коренному прорыву.

Такой прорыв будет скорее всего возможен тогда, когда на основе опыта практических шагов появится документ о стратегии будущих отношений, совместно выработанный Россией и Европейским союзом. При этом важным элементом стратегии должна быть ликвидация демократического дефицита, который несомненно присутствует и играет сдерживающую роль в развитии наших отношений. Для истинного сближения и интеграции России в европейское пространство необходимо, чтобы этот процесс стал делом не только политических элит и бизнесменов, но и миллионов людей.

Примечания

¹ Путин В. В. Россия на рубеже тысячелетий // Внешняя политика и безопасность современной России. — М., 2002. — Т. 1. — С. 24.

² Независимая газ. — 2002. — 15 окт.

³ Эпоха Ельцина: Очерки политической истории. — М., 2001. — С. 759—760.

⁴ Аргументы и факты. — 2000. — 23 марта.

⁵ Шарий А. Правила олигархов // Моск. комсомолец. — 2003. — 4 февр.

⁶ Ходорковский М. Главные вопросы в российско-американских отношениях // Новая повестка в российско-американских отношениях / Ин-т междунар. исслед. — М.: Права человека, 2002. — С. 29.

- ⁷ Концепция внешней политики Российской Федерации // Внешняя политика и безопасность Российской Федерации. 1991—2002. — М., 2002. — Т. 4. — С. 117.
- ⁸ Выступление президента Российской Федерации В. В. Путина в Бундестаге ФРГ 25 сентября 2001 г. // Внешняя политика и безопасность Российской Федерации. 1991—2002. — М., 2002. — Т. 1. — С. 31—36.
- ⁹ The Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation (<http://diplobel.fgov.be/en/press/speechdetails.asp?TEXTID=3411>).
- ¹⁰ Коммерсантъ. — 2003. — 20 февр.
- ¹¹ Там же.
- ¹² См.: *Emerson M., Tocci N.* The Elephant and the Bear: the European Union, Russia and Their Near Abroads. — Brussels: CEPS, 2001.
- ¹³ Совместное заявление президента Российской Федерации В. В. Путина, председателя Европейского совета Й. Перссона (при содействии Генерального секретаря Совета ЕС / Высокого представителя по общей внешней политике и политике в области безопасности ЕС Х. Соланы) и председателя Комиссии Европейских сообществ Р. Проди // Дипломат. вестн. — 2001. — N. 6. — С. 27—30.
- ¹⁴ *Фогель Г.* Россия и Запад // *Intern. Politik.* — 2002. — N 10. — P. 62.
- ¹⁵ См.: *Graham Th.* Russia's Decline and Uncertain Recovery / Carnegie Endowment for Intern. Peace. — Washington, 2002.
- ¹⁶ *Болотов Д. А.* Приграничное сотрудничество как особая форма международных отношений. (на примере отношений Российской Федерации и Европейского союза): Автореф. дис... канд. полит. наук. — СПб.: Политон, 2003.
- ¹⁷ Northern Dimension: Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000—2003 (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/06_00_en.pdf).
- ¹⁸ *Кацы Д. В.* Отношения Европейского союза с Беларусью и Украиной (1994—1997). — СПб., 1998. — С. 16—17. — (Б-ка европ. исслед.).
- ¹⁹ Ответы президента Российской Федерации В. В. Путина на вопросы журналистов по итогам переговоров с президентом Белоруссии А. Г. Лу-

кашенко 14 августа 2002 года (<http://president.kremlin.ru/text/appears/2002/08/29261.shtml>).

²⁰ Болонский процесс: нарастающая динамика и многообразие (документация международных форумов и мнения европейских экспертов) / М-во образования Российской Федерации. — М., 2002.

²¹ Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года / М-во образования Российской Федерации (<http://www.ed.gov.ru>).

²² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament — Wider Europe — Neighborhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors (<http://www.eur.eu/neweur/user.php?func=month&year=2003&month=03#715>).

Положительные аспекты реализации Общей стратегии ЕС по России

Хиски Хауккала

Введение¹

Стало уже банальным утверждать, что Европейский союз в значительной степени потерпел неудачу в своем стремлении выработать Общую внешнюю политику и политику в области безопасности (ОВПБ). Часто говорят, что хотя механизмы ОВПБ и способны производить декларации, они довольно бесполезны, когда дело доходит до принятия и осуществления конкретной политики, имеющей воздействие на внешний мир. В результате ЕС воспринимается как экономический гигант, который, несмотря на свой внушительный потенциал, как это ни печально, остается политическим пигмеем, получающим удары, несоизмеримые его весу.

Хотя очень удобно критиковать неоперившегося птенца ОВПБ, рассматривая его, например, через призму разрыва между ожиданиями и возможностями² или говоря о его других многочисленных недостатках, можно также утверждать, что, возможно, сообщество аналитиков также допустило ошибку в своих предположениях. Время от времени кажется, что ожидания со стороны научного сообщества были слишком завышенными, а недостатки ОВПБ наиболее остро проявлялись лишь на страницах журналов и книг. В сравнении с этим представляется, что занятым практической работой чиновникам ЕС проще уживаться с ограничениями «ев-

ропейской внешней политики». Эта политика в конце концов является их собственным созданием.

Как же определить меру успеха или неуспеха ОВПБ? Стоит ли сравнивать ожидания с возможностями, которыми Европейский союз фактически обладает, как это предлагает Кристофер Хилл? Но кто те акторы, которые направляют ожидания, связанные с ЕС, и каковы эти ожидания? И действительно ли они уместны с точки зрения оценки реализации Общей стратегии ЕС по России (ОСР)? Нам также следует спросить, *чьи* ожидания должны быть исследованы? Внешних акторов, которые могли бы иметь набор требований к Европейскому союзу, но в конечном счете обладающих (если вообще обладающих) мизерными рычагами воздействия на то, каким образом ЕС развивает свою политику? Или мы должны анализировать ожидания государств — членов ЕС, так как в конце концов именно они принимают решения о форме и сущности ОВПБ?

Действительно, это непростые вопросы. Кнуд Эрик Йоргенсен предположил, что, пытаясь оценить успехи и неудачи внешнеполитического курса ЕС, не следует концентрироваться только на внутренних или внешних факторах, скорее нужно стремиться учитывать и те и другие³.

Эта отправная точка влечет за собой вывод: чтобы отличить успех от неудачи, недостаточно лишь анализировать заявленные цели Европейского союза (т. е. заниматься текстовым анализом, чтобы узнать, чем фактически являются цели политики ЕС — в данном случае ОСР) и затем сравнивать их с фактическим прогрессом в области международной политики. Согласно Йоргенсену, такой подход проблематичен по двум причинам. Во-первых, *фактическое* содержание политики может меняться, хотя ее название и сущность остаются прежними (например, в случае бывшей Югосла-

вии). Во-вторых, политика, даже если она ведется энергично и последовательно, может иметь непредсказуемые последствия, приводящие к ее фактическому провалу⁴.

Чтобы понять, чем действительно является Общая стратегия по России — и как лучше всего оценить прогресс, достигнутый в ее реализации, — необходимо анализировать эту стратегию в правильном контексте. Главный аргумент настоящей статьи состоит в том, что бессмысленно анализировать документ в сравнении с набором абстрактных понятий, например, со степенью его фактической «стратегичности» или его способностью обеспечить некоторую меру последовательности в отношениях ЕС с Россией. Важнее более пристально изучить политический и институциональный контекст, в рамках которого политика изначально принималась. Но это лишь одна сторона медали. Важно также изучить внешние факторы и то, как фактически работала политика ЕС в отношении России. Другие авторы настоящей публикации делают именно это, но эффект политики ЕС по России должен, конечно, оцениваться также в контексте ЕС. Поэтому анализ, предложенный в этой статье, разделен на две стадии: сначала обсуждается принятие общих стратегий вообще и ОСП в частности, затем рассматривается реализация ОСП до настоящего времени. Первый вывод статьи сводится к тому, что и ОСП, и политика ЕС в отношении России попали именно в ту западню, о которой Йоргенсен предупреждал аналитиков: содержание политики может измениться в процессе ее реализации, хотя название и суть документа останутся неизменными. Второй вывод: в своей нынешней форме ОСП со всеми ее проблемами и недостатками отражает общее желание государств — членов ЕС, и поэтому какие-либо значительные изменения в содержании или методах реализации этого документа в ближайшем будущем маловероятны.

Первая Общая стратегия по России ⁵

Переговоры по общим стратегиям в Амстердаме

Маастрихтский договор предусматривал созыв в 1996 г. межправительственной конференции, для изучения хода реализации договора о Европейском союзе и внесения в него поправок там, где это необходимо. Ко времени проведения этой конференции одним из секторов, где недостатки договора стали наиболее очевидными, была ОВПБ ⁶. Новые положения Договора прошли испытание бурными событиями в распадавшейся Югославии, где ОВПБ и члены ЕС потерпели столь явную неудачу. Среди главных камней преткновения на пути к последовательной внешней политике ЕС была жесткая процедура принятия решений, основанная на единогласии. Существовало широко распространенное, особенно среди аналитиков ОВПБ, мнение, что принцип единогласия ведет к постоянным задержкам процесса принятия решения, а принятые таким образом решения обычно сводятся к самому низкому общему знаменателю ⁷.

Таким образом, с самого начала работы было очевидно, что подготовка более последовательной и эффективной ОВПБ будет занимать важное место в работе конференции. Положения ОВПБ, которые должны были быть рассмотрены на конференции 1996 г., касались того, как лучше всего анализировать международные события, которые требуют действий со стороны ЕС, как планировать такие действия, как принимать решения о таких действиях и как обеспечить эффективное выполнение принятых решений. В повестке дня все это превратилось в конкретные вопросы: действительно ли государства — члены ЕС должны создать специальный орган, который отвечал бы за реализацию принятой политики, назначить верховного комиссара по вопросам ОВПБ, ин-

тегрировать Западноевропейский союз в структуры ЕС, а также действительно ли необходимо упростить процедуру принятия решений путем придания ОВПБ большей гибкости. Дебаты по вопросу о повышении гибкости вращались главным образом вокруг конструктивного воздержания при голосовании и расширения использования практики голосования квалифицированным большинством (ГКБ)⁸.

В начале работы межправительственной конференции существовали два лагеря с противоположными взглядами на перспективы голосования квалифицированным большинством: Германия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Италия и Австрия были за принятие процедуры ГКБ, позиция других стран оставалась скептической⁹. Среди тех государств, которые были против принятия процедуры ГКБ, Франция, Греция, Португалия и в особенности Великобритания¹⁰ были наиболее непреклонны в неприятии реформ¹¹.

На протяжении всей работы конференции первоначальные положения оставались фактически неизменными, а достигнутый прогресс был весьма скромным. Однако к весне 1997 г. возник цейтнот. Необходимо было найти решение, которое позволило бы «протащить» процедуру ГКБ в ОВПБ так, чтобы даже британское правительство смогло его принять. На этом фоне французское предложение об «общих стратегиях», сделанное в марте 1997 г., следует рассматривать как искусно скроенный компромисс, направленный на сближение почти непримиримых британских и германских интересов при одновременной защите французских прерогатив.

Французское предложение, которое было активно поддержано Германией, предполагало усиление роли Европейского совета в ОВПБ посредством формулирования новых общих стратегий, основанных на географическом принципе и относящихся к регионам, важным для Европейского союза. Кро-

ме того, в общих стратегиях предполагалось излагать «цели, продолжительность и методы осуществления действий, которыми должны руководствоваться государства — члены Европейского сообщества»¹².

С самого начала вопрос о процедуре принятия решений был в центре обсуждения общей концепции стратегии. Французы предложили, чтобы общие положения на основе общих стратегий принимались квалифицированным большинством. Первоначально, однако, возможность адаптации ГКБ к требованиям царства совместных действий была несколько неясна для французов. Эта двусмысленность была характерна и для нескольких других государств, не вполне готовых согласиться на использование процедуры ГКБ при принятии решений о совместных действиях¹³.

По случаю 40-й годовщины Римского договора 25 марта в Кампидольо Нидерланды, тогда председательствовавшие в ЕС, представили на рассмотрение конференции доклад, содержащий предложение об официальном разграничении общих руководящих принципов политики, решение по которым принимается Европейским советом на основе единогласия, и решений о методах осуществления таких руководящих принципов, которые можно принимать через процедуру ГКБ. Таким образом, процедура ГКБ применялась бы только в рамках общих стратегий, а решения, затрагивающие оборону или имеющие военные последствия, принимались единогласно¹⁴.

В тот момент французское предложение об «общих и стратегических руководящих принципах» ОВПБ, на основе которых можно было бы принимать общие позиции и совместные действия «если не систематически квалифицированным большинством, то по крайней мере в большинстве случаев»¹⁵, приветствовалось большинством государств — членов

ЕС. Однако правительство консерваторов в Великобритании выступило с наиболее жесткими возражениями против этой концепции, главным образом критикуя принятие процедуры ГКБ в рамках ОВПБ¹⁶.

В мае был достигнут компромисс по использованию процедуры ГКБ, в соответствии с которым эта концепция была дополнена так называемым «запасным» или «аварийным выходом», т. е. положением, согласно которому государство — член ЕС «по причинам национальной политики» может воспрепятствовать проведению голосования¹⁷. Однако концепция «аварийного выхода» также не была полностью свободна от проблем, так как некоторые страны, в особенности Франция и Германия, хотели создать хотя бы какие-то препятствия для продвижения этой концепции. Одно предложение, выдвинутое с этой целью, предусматривало формулировку ясного определения того, что представляют собой «жизненные интересы»¹⁸. Другое предложение, выдвинутое Германией, заключалось в том, чтобы ссылка на «жизненные интересы» делалась «главой правительства в письменной форме и с указанием конкретных причин»¹⁹. В конце концов концептуализация подобного рода так и не состоялась, и эти предложения не были включены в заключительный текст договора.

30 мая Нидерланды в качестве председателя ЕС распространили предварительный проект договора, где уже содержались все заключительные компоненты общих стратегий: предполагалось, что Европейский совет будет принимать общие стратегии единогласно по рекомендации Совета министров, а общие позиции и совместные действия, принятые на основе общих стратегий, должны приниматься на основе процедуры ГКБ. Однако по «причинам национальной политики» государство — член ЕС могло наложить вето на принятие

решений о выполнении общих стратегий. В целом компромисс был достигнут, и концепция общих стратегий оказалась единственным путем, который позволил британскому правительству согласиться с использованием процедуры голосования квалифицированным большинством в процессе реализации ОВПБ²⁰.

В Амстердамском договоре положение, описывающее общие стратегии, звучит следующим образом: «Европейский совет принимает решения по общим стратегиям, подлежащим осуществлению Союзом в областях, где государства — члены ЕС имеют важные общие интересы. Общие стратегии должны излагать их цели, сроки и средства реализации, имеющиеся у Союза и государств — членов ЕС. Совет рекомендует общие стратегии Европейскому совету и должен осуществлять их, в частности, путем принятия совместных действий и общих позиций»²¹. Эта цитата прежде всего ясно дает понять, что составление общих стратегий является *межправительственной* задачей по самой своей природе. Особенно интересно положение о том, что роль главного органа принятия решений, т. е. Европейского совета, сведена до уровня представления и осуществления общих стратегий. Взамен совету впервые придана формальная роль в принятии решений в формате ЕС. Когда Европейский совет принимает единое решение об общих стратегиях, это *фактически* ведет к усилению межправительственного характера ОВПБ²².

Данный момент был акцентирован Саймоном Наттолом, который утверждал, что принятие общих стратегий в конечном счете приведет к формированию тенденции к повышению уровня принятия решений, так как «государства — члены ЕС, приверженные принципу консенсуса, приложат все усилия, чтобы обеспечить положение, при котором большинство решений будет приниматься на уровне Европейско-

го совета, где этот принцип применяется, и будут эксплуатировать требование о том, что *общие стратегии должны излагать цели, сроки и средства реализации* таким образом, чтобы на решение на основе ГКБ на более низкий уровень передавалось минимальное число вопросов»²³. Этот анализ оказался правильным. Как мы увидим позже, процесс подготовки первой Общей стратегии по России пал жертвой той самой тенденции, которую Наттол описывал в 1997 г.

Эта основополагающая слабость подкреплена тем, что в соответствии с договором содержание будущих общих стратегий ограничено только указанием на то, что они должны включать «цели, продолжительность и средства реализации». Это действительно чрезвычайно неопределенная формулировка. Можно утверждать, что в соответствии только с этими формальными руководящими принципами составление общих стратегий было фактически лишено какого-либо формального основанного на договоре основания.

Неопределенность этих условий проистекает из самой природы переговоров относительно общих стратегий. Как уже указывалось, главным объектом споров была проблема голосования на основе квалифицированного большинства. Без этого общие стратегии были достаточно беспроblemной темой. Легкость, с которой концепция общих стратегий была принята в Амстердамском договоре, имела, однако, серьезную отрицательную сторону: положения о фактическом содержании политики (за исключением вопросов, связанных с принятием решений) не были достаточно хорошо продуманы и обсуждены. Основная идея заключалась в нахождении подходящего компромисса, который позволил бы внедрить процедуру ГКБ в практику ОВПБ. Когда это было достигнуто, на проработку деталей нового инструмента не осталось ни времени, ни энергии.

Принятие первой Общей стратегии по России

Понятие глубоко «нестратегического» характера общих стратегий стало стандартной отправной точкой для научных исследований этой темы. Например, в работе об Общей стратегии по Средиземноморскому региону Клэр Спенсер утверждала, что стратегические недостатки документа являются следствием того, что сам по себе объект политики настолько разнообразен, что для Европейского союза было очень трудно сформулировать ясные приоритеты и единую политику²⁴.

Любопытно, что та же проблема присуща и другим стратегиям, имеющим двусторонний характер. Поэтому для Общей стратегии по России характерен недостаток тех же стратегических качеств, как и для Общей стратегии по Украине²⁵.

В случае с ОСР (так же, несомненно, как и с другими общими стратегиями) ответ на загадку можно найти не в характере объекта — будь это Россия или Средиземноморский регион, — но в характере субъекта: сама методика формулирования общих стратегий в действительности включает возможность выработки стратегически жизнеспособных документов. Чтобы доказать это, рассмотрим вкратце, как принималась первая Общая стратегии по России.

Экономический и политический кризис августа 1998 г. в России стал сигналом для Европейского союза, и подготовка к составлению первой Общей стратегии по России началась сразу после кризиса. Осенью 1998 г. Совет министров поручил Комитету постоянных представителей (COREPER) подготовить доклад о результатах, достигнутых в формулировании «всесторонней политики по отношению к России». Составленный в соответствии с этим поручением доклад содержал всесторонний обзор вызовов, с которыми Европей-

ский союз столкнулся в России, с основным акцентом на последствия недавнего экономического кризиса. Главный вывод доклада можно определить как понимание многогранности проблем в России и того, что эффективный ответ ЕС также требует многогранной политики, принимающей во внимание все аспекты российской действительности²⁶.

В декабре 1998 г. доклад был представлен на заседании Европейского совета в Вене, который принял решение о подготовке общих стратегий по России, Украине, Средиземноморью и Балканам при «понимании того, что первая общая стратегия будет принята по России»²⁷. Задача подготовки проекта Общей стратегии по России была оставлена на срок председательства Германии в первом полугодии 1999 г.

С самого начала председательства Германии переговоры осложнялись неопределенностью характера общей концепции стратегии. Как уже говорилось, формулировка Амстердамского договора очень размыта и не дает хорошей отправной точки, чтобы готовить проекты фактических стратегий. Таким образом, не стало неожиданностью, что начали раздаваться голоса о том, что Общая стратегия по России столкнулась с риском превратиться в список великих политических идей без какого-либо существенного наполнения для обеспечения их реализации. Франция особенно настаивала, чтобы государства — члены ЕС провели детальные дебаты о том, чем действительно должна быть Общая стратегия. В качестве председателя ЕС Германия, однако, утверждала, что такие детальные рассмотрения только излишне замедлят процесс²⁸. Вообще различия между немецким и французским подходами можно свести к следующему: Германия желала иметь широко согласованную рамочную структуру, в пределах которой мог бы использоваться механизм ГКБ, а Франция хотела ограничить использование ГКБ в

пределах четко определенного общего стратегического документа.

Работа по подготовке ОСР была затруднена двумя главными проблемами: финансовых ресурсов, ассигнуемых на осуществление стратегии, и процедур принятия решений при согласовании реализации стратегии. С самого начала существовал консенсус между членами ЕС и Европейской комиссией относительно того, что на сотрудничество с Россией нельзя выдавать какие-либо новые ресурсы в рамках общей стратегии. Южные государства — члены ЕС утверждали, что Россия вместе с новыми государствами-членами из Центральной и Восточной Европы уже потребляют слишком большую долю и без того скудных ресурсов ЕС.

Помимо этого некоторые южные члены ЕС опасались, что использование процедуры ГКБ может быть распространено на области, где она не была бы уместна. Проблема возникла из-за неопределенной формулировки в Амстердамском договоре, который предусматривает, что процедура ГКБ должна использоваться при принятии решений о совместных действиях и общих позициях или *любого другого решения* в рамках общей стратегии²⁹.

Точкой столкновения проблемы денег и проблемы принятия решений стал вопрос о роли Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) в выполнении Общей стратегии по России. ЕИБ не имел мандата на предоставление кредитов России. Даже сегодня он имеет только ограниченный мандат, согласование которого осуществляется на индивидуальной основе. Однако устав ЕИБ гласит, что правление банка может в определенных случаях предоставлять кредиты России. Это возможно только на основе единогласного голосования представителей государств — членов ЕС. Опасение, о котором в ходе переговоров особенно настойчиво заявлял испанский

представитель, состояло в том, что ОСР могла использоваться как прикрытие для «ползучего» внедрения процедуры квалифицированного большинства в ЕИБ и, таким образом, *фактического* увеличения финансовых ресурсов, доступных для сотрудничества с Россией.

Эта проблема была решена принятием декларации в конце документа, в которой было ясно заявлено, что в процессе выполнения стратегии процедура ГКБ будет использоваться *только* при решении вопросов об общих позициях и совместных действиях, которые подпадают под прерогативы гл. V Договора о ЕС (т. е. ОВПБ), тогда как прочие решения будут приниматься согласно процедурам, предусмотренным обеспеченным соответствующими положениями договоров³⁰. Таким образом, южные члены ЕС наконец обрели уверенность в том, что ЕИБ продолжит предоставлять ссуды России только на основе единогласно принятых решений.

Согласованный результат работы Комитета постоянных представителей и Политического комитета был представлен Совету по общим вопросам 17 мая 1999 г. Совет одобрил этот проект, и он был представлен на кельнском заседании Европейского совета в июне. После этого главы государств и правительств официально приняли первую Общую стратегию ЕС по России почти без обсуждения.

Оценка выполнения первой Общей стратегии по России

Вряд ли есть нужда в детальном описании или анализе содержания ОСР, поскольку существует множество работ на данную тему, написанных именно в этих терминах³¹. Возможные проблемы реализации ОСР также были достаточно полно определены ранее. Например, Стефан де Шпигелейре зафиксировал некоторые основные слабые стороны в осуществлении ОСР: логические несогласованности в самом доку-

менте и несогласованности между ОСР и другими инструментами ЕС по политике в отношении России, такими, как СПС и программа ТАСИС³². Эти проблемы и недостатки до сих пор не исчезли, и их необходимо иметь в виду, если стратегия будет пересматриваться.

Тем не менее далее в докладе предпринимается анализ выполнения ОСР в течение первых трех лет ее существования (1999—2002 гг.). Этот анализ сделан не по хронологическому принципу (в порядке председательства различных стран), а по тематическим линиям.

В общем и целом выполнение ОСР может быть оценено в четырех различных измерениях, которые могут быть взяты непосредственно из стратегического документа. В ч. II ОСР устанавливаются четыре «области действия», которые должны быть приоритетом для Европейского союза в его отношениях с Россией:

- укрепление демократии, развитие правового государства и общественных институтов в России;
- интеграция России в единое европейское экономическое и социальное пространство;
- сотрудничество, направленное на усиление стабильности и безопасности в Европе и за ее пределами;
- общие вызовы на европейском континенте.

Ниже вкратце оценивается выполнение ОСР и воздействие политики и действий ЕС под этими четырьмя рубриками³³.

Укрепление демократии, развитие правового государства и общественных институтов в России. Это сектор влияния и сотрудничества, где особенно трудно делать оценку эффективности ОСР³⁴. В любом случае возможная демократизация России — очень медленный процесс, слишком медленный, чтобы его можно было завершить в течение четырехлетнего периода, предусмотренного ОСР. Более того, события в России, осо-

бенно во время президентства Владимира Путина, показали, что развитие России в этом отношении не линейно (если не выражаться резко) и усилия внешних сил в строительстве гражданского общества и демократизации «снизу» не всегда получают в России доброжелательный прием. Главная причина состоит в том, что содействие демократии, в отличие, например, от традиционной экономической помощи, затрагивает равновесие сил в стране³⁵. Это довольно деликатное обстоятельство для современной России, поскольку в течение 90-х годов страна прошла через серьезные испытания внутренней целостности и единства, и данная проблема до сих пор остается в значительной степени не решенной³⁶.

Другой фактор, который следует принимать во внимание, — количество финансовых ресурсов, которые Европейский союз был готов инвестировать в продвижение демократии в России. Официально так называемая Программа развития демократии — центральный элемент программы ТАСИС. В действительности, как представляется, все обстоит иначе. Анализ показывает, что в течение 1991—1999 гг. Программа развития демократии получила лишь малую долю полного консолидированного финансирования ТАСИС: только 240,85 из 4220,9 млн евро (5,7%), ассигнованных для нужд ТАСИС, использовались на финансирование Программы демократии³⁷. Существует явное несоответствие между риторикой, подчеркивающей важность продвижения демократии, и действительностью, когда довольно трудно различить фактическое воздействие политики ЕС в этом отношении³⁸. Представляется, что изменения в России на этом направлении были вызваны эндогенными факторами, и внешние по отношению к стране акторы могут оказывать только маргинальное воздействие на развитие процессов внутри страны. В результате Россию в лучшем случае можно рассматривать в качестве

избирательной демократии, которой еще предстоит проделать долгий путь, чтобы приобрести репутацию демократической страны, где правовое государство пустило прочные корни. В этом отношении цели ОСР, кажется, достигнуты, но стоит повторить: промежутка времени, отведенного на первую ОСР, совершенно недостаточно, чтобы провести сколько-нибудь серьезный анализ воздействия политики ЕС в этой области.

Интеграция России в единое европейское экономическое и социальное пространство. В этой области с момента принятия ОСР произошел ряд важных событий. «Политический диалог на высоком уровне» по экономическим проблемам, предусмотренный ОСР, был реализован на саммите Россия—ЕС в мае 2001 г., когда Европейский союз и Россия начали диалог, нацеленный на создание единого общеевропейского экономического пространства (ОЕЭП, СЕЕС). Предыдущий саммит Россия—ЕС, состоявшийся в октябре 2000 г. в Париже, уже засвидетельствовал начало другого диалога на высоком уровне по проблемам энергетики. Оба диалога были начаты в значительной степени по инициативе ЕС и все еще проходят относительно ранние стадии, что затрудняет оценку их значения для достижения заявленных целей ОСР.

Из всех диалогов процесс создания единого европейского экономического пространства привлек больше всего внимания, хотя энергетический диалог, казалось бы, имел более существенную повестку дня с лучшими перспективами достижения конкретных результатов. Достаточно сравнить отчеты об энергетическом диалоге и диалоге о создании единого европейского экономического пространства, представленные на саммите Россия—ЕС в Брюсселе в ноябре 2002 г., чтобы убедиться, что энергетический диалог закончился с намного более конкретной повесткой дня по сравнению с

процессом создания единого европейского экономического пространства³⁹. Однако тот факт, что риторически более грандиозный ОЕЭП отвлек основное внимание от энергетического диалога, не должен удивлять. По всей видимости, главная особенность отношений России и ЕС состоит в том, что честолюбивая риторика и высокие цели подменяют собой фактические формы сотрудничества и конкретные «реально достижимые результаты».

И ОЕЭП, и энергетический диалог базируются на договорной основе, заложенной Соглашением о партнерстве и сотрудничестве между Европейским союзом и Россией. Как процесс они, казалось, были попытками генерировать мощный импульс для гармонизации экономик и сближения законодательно-нормативных баз России и ЕС, который пока приносил только разочарования, если не сказать больше. В этом отношении особенно ОЕЭП стремится «операционализировать» довольно монолитное и абстрактное обязательство России привести свои связанные с торговлей законы и правила с *acquis communautaire* Европейского союза — задачу, которую Россия взяла на себя при подписании СПС на Корфу в июне 1994 г.⁴⁰ Поэтому цель первой части процесса ОЕЭП (2001—2003 гг.) состоит в том, чтобы договориться об «окончательных целях» фактической работы, которая будет сделана под эгидой ОЕЭП⁴¹.

Однако важно обратить внимание на то обстоятельство, что не Европейский союз будет играть центральную роль в интеграции России в систему свободной торговли. Продолжающиеся в настоящее время трудные, по общему признанию, переговоры о вступлении России во Всемирную торговую организацию — самый важный фактор в этой области. Можно сказать, что пока будущее членства России в ВТО неясно, перспективы ОЕЭП и возможного создания зоны сво-

бодной торговли между ЕС и Россией незначительны⁴². Это происходит отчасти вследствие того, что в России вряд ли найдется достаточно квалифицированных государственных служащих, чтобы управлять двумя параллельными процессами интенсивного диалога и переговоров по очень сложным техническим проблемам торгового и экономического сотрудничества⁴³. ЕС ясно заявил свою позицию, гласящую, что членство России в ВТО является приоритетной задачей и что только после ее вступления в ВТО станут реально выполнимыми и другие меры в области экономики. Одновременно ЕС подтвердил готовность поддержать усилия России, направленные на членство в ВТО, в той степени, в какой это соответствует правилам и инструкциям этой организации. Позиция ЕС понятна и естественна, поскольку членство России в ВТО предполагало бы проведение множества внутренних реформ, которые автоматически сделают ее более совместимой с правилами и инструкциями ЕС, таким образом облегчая создание ОЕЭП и, возможно, зоны свободной торговли. Например, согласно оценкам двух российских ученых Россия должна внести изменения приблизительно в тысячу законов и нормативных актов, чтобы обеспечить их соответствие правилам ВТО⁴⁴. Реализация этой задачи сделала бы процесс ОЕЭП с ЕС намного более легким.

Сотрудничество, направленное на укрепление стабильности и безопасности в Европе и за ее пределами. В этом секторе события вышли за рамки первоначальных планов, заявленных в стратегическом документе. Подчеркивая на словах важность России как фактора «прочного мира на континенте», ОСР оказалась не в состоянии сформировать ясное понимание того, каким образом в практических терминах может быть обеспечена роль России. Напротив, предварительный ответ на этот вызов был обычным для ЕС: это должно быть достигнуто в

рамках «постоянного политического диалога и диалога безопасности», который и далее следует развивать с Россией⁴⁵.

В действительности понимание конкретных способов, которыми Россия, как ожидается, будет делать этот вклад, оставалось довольно поверхностным — на уровне декларации о хороших намерениях, в особенности в области военной безопасности, где нет никаких условий для фактического сотрудничества. ОСР только утверждает желание ЕС рассматривать «участие России в случаях, когда ЕС использует механизмы Западноевропейского союза для миссий в диапазоне Петербургских задач». Отсутствие *каких-либо* подробностей относительно реальных механизмов этого сотрудничества является, по всей видимости, показателем того, что члены ЕС не смогли договориться об условиях фактического российского участия. Это, однако, едва ли удивительно, поскольку процесс институционализования Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО) был еще на ранней стадии во время ведения переговоров по ОСР: декларации Сен-Мало было всего шесть месяцев, а решения в Хельсинки, Ницце и Лекене и вовсе еще не были приняты.

С тех пор сотрудничество России и ЕС в сфере безопасности приняло качественно и количественно различный характер. Самая важная особенность этого изменения — диалог в сфере безопасности, начатый на саммите Россия—ЕС в Париже в октябре 2000 г. После террористических актов 11 сентября 2001 г. диалог получил дополнительный стимул и был институционализирован, поскольку России предоставили возможность проводить ежемесячные встречи между Комитетом по политическим вопросам и безопасности ЕС (COPS) и российским послом в Брюсселе.

Несмотря на этот положительный импульс, отношения между ЕС и Россией остались напряженными, особенно в

области политики безопасности и обороны. До сих пор весь организм ЕПБО был мобилизован на решение внутренних задач, развитие внутренних способностей и обеспечение институционального развития. Это привело к возникновению ряда проблем на уровне взаимодействия России и ЕС: хотя появление ЕПБО и вызвало большое внимание со стороны России и привело к ее выступлению с ответными инициативами, реальные результаты этого процесса появляются очень медленно.

Существуют три фактора, которые объясняют проблемы, с которыми ЕС и Россия столкнулись в процессе налаживания более близких контактов в рамках действий, связанных с ЕПБО. Во-первых, после того, как краткий период быстрого развития и больших ожиданий между Европейскими советами в Хельсинки и Ницце завершился, ЕПБО, по всей видимости, в значительной степени утратила внутренний импульс. Кульминацией проблем, с которыми столкнулся ЕС в практическом исполнении ЕПБО, стал бесполезный, хотя в конце концов решенный конфликт между ЕС (т. е. Грецией) и Турцией по вопросу о праве заимствования активов НАТО в проводимых под эгидой ЕС операциях по разрешению кризисов. Кроме того, «национальная реакция», возникшая после террористических актов в сентябре 2001 г., серьезно подорвала европейскую солидарность, а также продемонстрировала России, что иметь дело с национальными столицами, особенно столицами «большой тройки» (Франции, Германии и Великобритании), вместо Брюсселя — оптимальный путь развития отношений в области политики безопасности⁴⁶. Более того, внутренние разногласия в ЕС по проблеме войны против Ирака, ведущую роль в которой играли бы Соединенные Штаты, весной 2003 г. превратили в нечто крайне сомнительное идею какой-либо общей внешней политики и поли-

тики безопасности, не говоря уже о политике в области обороны и безопасности.

Во-вторых, и в значительной степени в результате действия первого фактора, серьезные недоразумения с обеих сторон препятствуют развитию практического сотрудничества. Для России ЕПБО — средство, благодаря которому она может усилить свои позиции и возможности как первостепенного актора в возникающей архитектуре европейской безопасности. Россия также хочет, чтобы ЕПБО была ясно определена в терминах ее географического охвата и диапазона различных операций, которые могут быть предприняты под ее эгидой. Кроме того, Россия желает жестко встроить активацию ЕПБО в структуры ООН и ОБСЕ, где Москва, конечно, будет всегда иметь право вето на применение силы⁴⁷. Наконец, Россия стремится иметь возможность участвовать в принятии решений при определении действий в рамках ЕПБО⁴⁸.

Все это Европейскому союзу очень трудно принять, в особенности потому, что главной целью всего процесса ЕПБО является утверждение ЕС как независимого актора в его собственном праве. Поэтому представляется, что сотрудничество в кризисном управлении между ЕС и Россией находится под тройным замком: ЕС не способен и не желает слишком тесно сотрудничать на данном этапе, а там, где совместные действия могли бы стать возможными, игру портят взаимные подозрения.

«Недоразвитость» отношений в области безопасности между Европейским союзом и Россией может стать в будущем источником проблем и осложнений. Дела обстоят так потому, что именно Россия была наиболее заинтересованным партнером в развитии европейской архитектуры безопасности, которая гарантировала бы широкое российское участие

и влияние в решении вопросов безопасности. Однако со стороны ЕС вопрос таким образом никогда не стоял. России был предложен механизм «консультаций», в рамках которого она может высказать свои жалобы, но не имеет никакого реального права голоса при принятии решений — как раз того, в чем Россия отчаянно нуждается или по крайней мере нуждалась до начала действия механизма Совета Россия — НАТО.

Однако существовали не только политические и «психологические», но и институциональные проблемы. Сама ЕПБО все еще далека от состояния готового изделия, так как по-прежнему находится на ранней стадии развития. С этой точки зрения Россия доказала свою способность использовать это себе на благо, обеспечив поразительно сильную роль в механизмах ЕПБО. Уже упомянутые ежемесячные встречи между СОРС и российским послом представляют собой институциональное нововведение, которым не пользуется никакое другое третье лицо включая Соединенные Штаты и страны — кандидаты на вступление в Европейский союз.

Институциональная отсталость также создает проблемы⁴⁹. Трудности, с которыми ЕС столкнулся в практическом осуществлении ЕПБО, уменьшили интерес России к проекту в целом. Для Москвы стало очевидно, что Европе предстоит сделать еще очень много для создания автономной оборонной политики, независимой от НАТО и Соединенных Штатов. Это действительно разбило надежды, декларированные, например, во Временной стратегии ЕС по России, на то, что ЕС может стать независимым полюсом силы, способным уравновесить американскую гегемонию в международной системе⁵⁰.

Хотя сотрудничество под эгидой ЕПБО развивалось медленно, в других секторах безопасности (и особенно в области совместного сокращения угроз) в течение последних лет ЕС

значительно увеличил свое влияние. Проблема приобрела особую важность после событий 11 сентября 2001 г., и «большая восьмерка» наиболее промышленно развитых стран взяла на себя инициативу в этом процессе. На саммите «большой восьмерки» в Кананаскисе (Канада) в июне 2002 г. был принят документ, озаглавленный «Глобальное партнерство “большой восьмерки” против распространения оружия и материалов массового поражения». Партнерство стремится развивать всесторонний и глобальный подход к Совместному сокращению угроз, направленный на обеспечение финансирования в размере 20 млрд долл. на следующие десять лет. Большая часть действий Партнерства направлена на решение множества угроз, связанных с распространением оружия массового уничтожения и проблемами, которые исходят от Российской Федерации⁵¹.

Европейский союз и его члены, как ожидается, будут играть основную роль в обеспечении финансирования и фактической реализации проектов. Однако, по всей видимости, руки ЕС останутся связанными в течение всего текущего бюджетного периода, т. е. до конца 2006 г.⁵² Однако в течение большей части 90-х годов ЕС был уже вовлечен в действия *vis-à-vis* России, которые можно рассматривать как значительные в контексте Совместного сокращения угроз. Как показали в своем всестороннем исследовании Буркхардт Шмитт и др., список запланированных и осуществленных проектов уже внушительен, он включает мощный арсенал проектов, связанных с советским наследством ядерных, биологических и химических средств⁵³.

Общие вызовы на европейском континенте. Существует множество различных тем, проходящих в ОСП под рубрикой «общих вызовов». Все они, однако, основаны на концепции о существовании растущей взаимозависимости между ЕС и

Россией. В ОСР упоминается политика в области энергетики, ядерной безопасности и защиты окружающей среды, а также борьбы против таких «общих проблем», как организованная преступность, незаконная иммиграция, отмывание денег и незаконная торговля людьми и наркотиками.

В рамках инициативы Северного измерения ЕС принял специальный региональный подход к решению вопросов с Россией. Северное измерение, однако, оказалось довольно проблематичной политикой для Европейского союза, и вместо того чтобы стать панацеей от множества «общих вызовов», стоящих перед ЕС и Россией, эта инициатива высветила целый ряд основополагающих проблем, связанных с методами, которыми ЕС проводит свою внешнюю политику. Во-первых, была выявлена тенденция к росту «dimensionalization» (усиления региональных различий) внутри ЕС. Хотя, возможно, было бы упрощением утверждать, что в Европейском союзе имеет место четко выраженный разрыв между Севером и Югом, очевидно, что предыдущие и нынешняя стадии расширения ЕС действительно делают его все менее однородным образованием. Это неизбежно и в некотором смысле естественно, так как и старые, и новые члены ЕС действительно приносят с собой собственные приоритеты и национальные интересы. Однако возникает вопрос, каким образом эти разнообразные наборы приоритетов могут быть сведены в единое целое, заслуживающее название «европейской внешней политики».

Одной из крупнейших проблем, связанных с дивергенцией интересов членов ЕС, принадлежащих к разным измерениям, станет соревнование за скудные финансовые ресурсы, выделяемые на внешние сношения Европейского союза. Кажется, уже существует некий разрыв по оси Север/Восток — Юг: северные члены ЕС стремятся увеличивать расходы на

Севере, тогда как южные справедливо озабочены перспективой остаться в стороне при использовании средств, особенно после расширения ЕС⁵⁴. Кроме того, согласно исследованию, проведенному Трансевропейской ассоциацией политических исследований (TEPSA) в 1998 г., южные государства — члены ЕС воспринимают существование Северного измерения как потенциальную угрозу их национальным интересам⁵⁵. Вследствие этого южные члены ЕС заинтересованы, хотя и неконструктивно, в Северном измерении: их главный приоритет состоит в сдерживании роста важности северных проблем на европейской повестке дня по сравнению с относительной важностью «южного измерения».

Кроме того, расширение ЕС на Восток, кажется, уже приводит к появлению «восточного измерения», где новые восточные соседи ЕС — Белоруссия, Молдавия и Украина — будут играть видную роль. До сих пор Польша была особенно активна в продвижении нового измерения, и Варшава уже ясно дала понять, что намеревается отстаивать политику в отношении «восточного измерения»⁵⁶. В начале 2003 г., задолго до фактического вступления Польши в ЕС, запланированного на май 2004 г., польское правительство представило будущим партнерам обзорный доклад с описанием содержания «восточного измерения». Согласно сообщениям в средствах массовой информации в этом докладе поляки предлагали аргументы в пользу нового измерения, используя термины, по существу заимствованные из словаря Северного измерения: цель инициативы состоит в том, чтобы «уничтожить разногласия между расширенным Европейским союзом и его восточными соседями» путем содействия стабильности, безопасности и процветанию на Украине, в Белоруссии, Молдавии и России. Главная цель нового измерения состояла бы в нахождении подходящего компромисса, способного удовле-

творить требования новых соседей относительно более тесных связей с ЕС при недопущении их фактического членства. Хотя в своей официальной риторике польское правительство отрицает любой элемент соревнования с другими измерениями (и хотя некоторая синергетика может, несомненно, быть выявлена), очевидно, что «восточное измерение» только ужесточит конкуренцию за финансовые ресурсы в рамках Европейского союза⁵⁷.

Во-вторых, Северное измерение привело к размыванию ясно установленных границ между внутренним и внешним компонентами в формулировке и реализации политики в рамках Европейского союза. Характерный для Северного измерения ориентированный на партнерство подход подразумевал, что ЕС обязан позволять взглядам посторонних («стран-партнеров») влиять на реализацию его политики на Севере⁵⁸. Такая экстернализация процесса принятия решений оказалась проблематичной. С одной стороны, этот подход не вызывал энтузиазма в рамках ЕС, поскольку он в значительной степени противоречил стандартному подходу к внешней политике, при котором, особенно в рамках второй корзины, Европейский союз не желал разрабатывать свою политику в сотрудничестве с предполагаемыми «объектами» такой политики⁵⁹. Постепенно уменьшающаяся роль региональных советов в исполнении инициативы может считаться симптомом распространения таких представлений. С другой стороны, имеются все более серьезные признаки того, что дверь в ЕС открыта недостаточно широко для того, чтобы удовлетворить желания посторонних. Так, Россия неоднократно высказывала неудовлетворенность невозможностью влиять на выработку решений в Северном измерении⁶⁰.

В-третьих, Северное измерение привносит во внешнюю политику ЕС принципиально новую логику, которая требует

значительно большей внутренней последовательности и координации между различными программами и политическими документами. Поэтому, чтобы быть успешным, Северное измерение требует многоуровневого подхода, где не только Европейский союз и его члены, но и другие имеющиеся на Севере силы должны играть существенную роль⁶¹. Кроме того, необходимы горизонтальная координация и сотрудничество в рамках ЕС по всем ранее разрозненным программам, принципам и инициативам⁶². Хотя уже предпринимались некоторые попытки повысить уровень координации и взаимодополняемости существующих инструментов, например, подготовка двух обзоров текущей деятельности⁶³ и руководства относительно того, каким образом необходимо комбинировать финансирование в рамках программ INTERREG и ТАСИС⁶⁴, результаты этой работы пока довольно скромны. Действительно, преодолевать секторную логику ЕС Северному измерению чрезвычайно трудно. Как представляется, оно увязло в борьбе с брюссельской бюрократией⁶⁵. Говоря коротко, опыт Северного измерения пока главным образом выявил множество трудностей, с которыми сталкивается ЕС при попытках реализовать повестку дня ОСР в области «мягкой» безопасности.

Выводы. Что должно быть сделано с ОСР?

Целью этой статьи было ответить на вопрос, что было сделано правильно в реализации Общей стратегией ЕС по России. На основе анализа, приведенного выше, представляется, что в реализации ОСР имели место только два бесспорных успеха:

1. «Уловка ГКБ» удалась с точки зрения достижения поставленной перед ней цели: встроить *возможность* голосования квалифицированным большинством в процедуры ОВПБ

при понимании того, что этот подход не будет использоваться на практике. В этом отношении данная концепция была успешно применена, так как голосования в Совете о выполнении ОСР никогда не были единогласными.

2. В некоторой степени ОСР и политика ЕС в отношении России в целом также сумели сыграть позитивную роль козла отпущения. По мнению Кнуда Эрика Йоргенсена, время от времени политика ЕС может быть полезна для государств-членов, поскольку на нее можно сваливать вину за неудачи, в то время как эти государства записывают на свой счет похвалу за успехи⁶⁶. Кажется, так действительно происходит с российской политикой ЕС и в особенности с ОСР: это позволило отдельным членам ЕС вести дела с Россией на двусторонней основе даже в ходе кризиса (второй войны в Чечне), в то время как формальная критика этой войны со стороны Европейского союза смогла справиться с давлением общественного мнения внутри ЕС.

Другой, менее явной победой могло бы считаться то обстоятельство, что обязанность каждой страны, становящейся председателем ЕС, подготовить план работы гарантировала, что при каждом председательстве отношения ЕС и России будут, как минимум, приняты к рассмотрению. Однако пока опыт показывает, что результаты были неоднородными: председатели, наиболее заинтересованные данной темой, обеспечивали подготовку более детальных и конкретных планов работы, тогда как другие уклонялись от ответственности и только копировали главные пункты предыдущего документа. В целом, по словам верховного представителя ЕС Хавьера Соланы, планы работы оставались «рутинным занятием, которым не уделялось много внимания»⁶⁷.

Более того, деятельность отдельных председателей не всегда была полностью позитивной. В результате российская

политика ЕС двигалась рывками, без какой-либо преемственности и ясного понимания стратегических целей, которых ЕС в целом должен стремиться достичь в отношениях с Россией. Также в результате такой политики было гипертрофировано значение диалогов на высоком уровне между Россией и ЕС, и возникла ситуация, при которой почти каждая страна — председатель ЕС начинала свою деятельность с контактов с Москвой. У ЕС сегодня намного более широкая сеть диалога с Москвой, чем это было первоначально предусмотрено ОСР⁶⁸. Однако необходимо оговориться: несмотря на такое раздувание важности диалога между Россией и ЕС, в целом качество и последовательность российской политики ЕС не были сколько-нибудь значительно повышены, скорее наоборот. В результате, как говорится в начале настоящей статьи, политика ЕС в отношении России попала в западню, о которой Йоргенсен предупреждал аналитиков: содержание политики может измениться на полпути, хотя название и суть документа останутся неизменными.

Таков в конечном счете наиболее впечатляющий результат Общей стратегии ЕС в отношении России. Теперь, когда приближается окончание срока действия ОСР и, соответственно, наступает время ее пересмотра, следует подумать, что нужно сделать для усовершенствования этого инструмента.

Первый вопрос, который необходимо задать: прошел ли уже «срок хранения» ОСР, является ли этот документ действительно столь неадекватным, как это принято считать? Имеют право на существование два ответа: «да» и «нет, если...». Первый был предложен верховным представителем ЕС Хавьером Соланой, второй, более квалифицированный, будет предложен автором этих строк.

В январе 2001 г. в прессу попал конфиденциальный отчет об общих стратегиях, подготовленный Хавьером Соланой⁶⁹.

В нем верховный представитель ЕС нарисовал весьма неприятную картину выполнения стратегии на концептуальном уровне. Реализация стратегии не внесла — по крайней мере, до сих пор — серьезного вклада «в создание более сильного и более эффективного Европейского союза» в международных делах. Критический анализ Соланы имел два аспекта: один вытекал из самой природы этого инструмента, другой — из того, как принимались отдельные документы стратегии.

По мнению верховного представителя, тот факт, что общие стратегии были инструментами публичной дипломатии, являлся главным препятствием для практической применимости концепции. Это обстоятельство порождало «приглаженные, декларативные тексты» принимаемые в качестве стратегий ЕС, которые не балансировали все «за» и «против» отдельных политических документов и при этом не решали такие чувствительные вопросы, как интересы ЕС, не подлежащие публикации, или внутренние проблемы и разногласия, с которыми ЕС сталкивается в своей политике в отношении третьих стран.

Процесс, посредством которого члены ЕС договариваются о содержании общих стратегий, также привел к результатам, далеким от оптимальных⁷⁰. По мнению Соланы, этот процесс позволил отдельным государствам ввести в общие стратегии очень детально прописанные национальные беспокойства, что привело к появлению документа, основанного на «самом низком общем знаменателе», который с трудом позволял «отличать приоритеты от второстепенных вопросов». В результате общие стратегии испытывали недостаток «точности», которая необходима, чтобы сделать их полезными в качестве внутренних стратегических документов ЕС⁷¹.

По мнению Соланы, ответ на эти проблемы таков: чтобы общие стратегии были действительно стратегическими, они должны быть прежде всего конфиденциальными. Это позволило бы решать тонкие и трудные вопросы в отношении третьих лиц способами, которые являются политически некорректными в контексте публичных документов. Помимо этого стратегические документы следует по-другому готовить: они должны базироваться на высококачественной подготовительной работе, в рамках которой сначала определялись бы интересы ЕС (и их приоритетность!), а затем четко распределялись ресурсы и разрабатывались механизмы, посредством которых можно было бы оценивать ход реализации стратегии⁷². Суммируя сказанное, можно утверждать, что Солана хочет, чтобы общие стратегии ЕС в будущем были действительно стратегическими.

Хотя с критическим анализом Соланы трудно не согласиться, на самом деле он, возможно, упускает главный момент. Несмотря на то, что он отступает от трезвого, почти унылого анализа общих стратегий, в конечном счете он начинает блуждать в идеальном мире, где ЕС и его члены могли бы проводить работающую и последовательную единую внешнюю политику и политику в области безопасности. Можно сказать, что в своем докладе верховный представитель забрел в область, обычно отдаваемую исследователям⁷³.

По контрасту и с целью дополнительного обоснования более квалифицированного ответа на поставленный вопрос можно утверждать, что общие стратегии и в особенности ОСР являются тем, чем они являются, именно потому, что они точно отражают солидарную волю государств — членов ЕС. Такие стратегии — инструмент общей внешней политики и политики в области безопасности Европейского союза, который его члены сочли целесообразным разработать и

внедрить в жизнь. Поэтому общие стратегии вообще и ОСР в особенности — не только документ, которого ЕС и его члены заслуживают, но и продукт, к получению которого они фактически стремились.

Конечно, верно, что если бы цель действительно состояла в создании нового инструмента ОВПБ, который принес бы явную добавленную стоимость (как, по всей видимости, думает Солана), то ОСР, несомненно, не достигла своих целей. Но если вместо этого — как обсуждается в настоящей статье — члены ЕС стремились сохранить контроль за политикой Европейского союза в отношении России в своих руках, то в целом осуществление этого проекта можно считать успешным.

Даже если принять это понимание, мы не можем не прийти к выводу, что в качестве стратегии и инструмента внешней политики ОСР нельзя признать полностью удовлетворительным. Поэтому возможно и необходимо разработать некоторые предложения для будущего развития данного инструмента.

Во-первых, наиболее очевидная рекомендация — не терять попусту время и силы на пересмотр документа прямо сейчас. Работа Европейского конвента и предстоящая межправительственная конференция ЕС могут привести к тому, что институциональная структура ОВПБ в ближайшем будущем существенно изменится. Поэтому неблагоприятно создавать долгосрочные стратегии, основываясь на нынешних правилах игры⁷⁴. Более того, в случае увеличения гибкости механизма принятия решений и расширения использования метода квалифицированного большинства как результатов текущего конституционного процесса сам смысл тяжеловесных «общих стратегий» как способа протащить голосование квалифицированным большинством в область ОВПБ потеряет смысл.

Во-вторых, впредь в процессе написания подобного рода документов будет приниматься в расчет печальный опыт Стратегии N1. Вследствие этого следующая порция общих стратегий выиграет от наличия примера первых, пусть и негативного, чего не было в 1999 г. В целом существующие сейчас Стратегии могут рассматриваться как пример того, какой результат будет для ЕС неприемлем и в каком направлении ему надо повышать согласованность и эффективность своей внешней политики. Поэтому существующая ОСР может рассматриваться как стартовая позиция для выработки более качественных документов.

В-третьих, в долгосрочной перспективе ОСР может быть значительно улучшена за счет изменений самого механизма формирования общей внешней политики ЕС. Так, замена внешнеполитической части рабочих планов страны-председателя, меняющихся каждые полгода, на более долговременные рабочие планы всего ЕС позволит достичь должной преемственности и в отношениях с Россией. Кроме того, это лишит Москву возможности пережить период председательства неудобных для себя стран и концентрироваться на решении проблем с теми государствами ЕС, которые более готовы выслушивать специфические российские озабоченности⁷⁵.

В будущем ЕС также должен воздерживаться от инициирования новых диалогов высокого уровня с Москвой, поскольку уже существующие не реализовали весь свой потенциал. Сейчас складывается впечатление, что форма явно доминирует над содержанием и образ «позитивных импульсов» и «динамизма» отношений, который создают всяческие диалоги, более важен, чем практические результаты сотрудничества.

Европейский союз должен также сопротивляться российским призывам принять *общую* стратегию Россия—ЕС. В слу-

чае такого развития событий переговорный процесс грозит потребовать весьма значительных затрат времени и сил и повлечет много разногласий⁷⁶. Аналогичные сомнения вызывает и предложение о пересмотре СПС 1994 г. С новыми и более напористыми властями в Москве переговоры о новой версии СПС будут очень сложными, что не ускорит и пересмотр Стратегии. В конце концов действующее соглашение истекает только в 2007 г., и у ЕС есть еще достаточно времени для подготовки к его ревизии.

В заключение можно сказать, что если бы Общей стратегии ЕС в отношении России не было, то ее определенно стоило бы придумать. Необходимость в такого рода документе у Европейского союза есть. Особенно актуальным он становится в последнее время, когда мы наблюдаем взрывной рост различных совместных инициатив и рабочих групп между Россией и ЕС. Расширяющаяся сеть двусторонних отношений, безусловно, нуждается в едином стратегическом видении со стороны ЕС и только выиграет от его появления. Оно могло бы сочетать в себе по меньшей мере два существенных элемента: определение того, что ЕС хочет от России, и понимание того, как различные механизмы взаимодействия могут способствовать достижению этой цели.

В предыдущем анализе ОСР я утверждал, что данный документ был для ЕС частью общего образовательного процесса, который преследовал задачу понять, что представляет собой постсоветская Россия, каковы могут быть общие интересы ЕС в отношении этой страны и какая политика должна осуществляться⁷⁷. Опыт ОСР парадоксальным образом свидетельствует, что значительно бóльшая часть образовательного процесса пришлась на саму Россию. При президенте Путине Россия ищет собственное место в мире и укрепляет свое познание Запада. Это делает собственную задачу ЕС

несколько более легкой, чем прежде, поскольку часть ответов из первой части сложного уравнения он уже получил. Будущие общие стратегии в отношении России могут в этом помочь, но быстрого результата ожидать не стоит. Скорее мы станем свидетелями неровного, временами болезненного и даже мучительного процесса достижения согласия с растущим собственным потенциалом Европейского союза как единого международного игрока.

Примечания

- ¹ Завершению этой статьи способствовала плодотворная дискуссия в ходе семинара «Переосмысливая стратегии России и Европейского союза», состоявшегося 31 января 2003 г. в Финском институте международной политики. Я особенно благодарен Стефану де Шпигелейре и Аркадию Мошесу за помощь. Также при подготовке статьи был использован ряд интервью в Брюсселе и Хельсинки в ноябре 2002 г. и январе 2003 г. Хочу также поблагодарить Диего де Охеду, Карла Харцеля, Ари Хайкинена, Юкку Лескеля, Марка Отте и Анти Турунена за то, что они поделились со мной мыслями об особенностях отношений ЕС и России.
- ² Hill Ch. The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role // J. of Common Market Studies. — 1993. — Vol. 31 (3). — P. 305—328.
- ³ Jørgensen K. E. The European Union's Performance in World Politics: How Should We Measure Success // Paradoxes of European Foreign Policy / J. Zielonka, ed. — The Hague; London; Boston: Kluwer Law Intern., 1998. — P. 87.
- ⁴ Jørgensen K. E. Op. cit. — P. 89—90.
- ⁵ Эта часть работы связана с моим предыдущим исследованием: Haukkala H. The Making of the European Union's Common Strategy on Russia // The EU Common Strategy on Russia: Learning the Grammar of the CFSP / H. Haukkala and S. Medvedev, eds. — Helsinki; Berlin: Finnish Inst. of

- Intern. Affairs and Inst. fur Europaische Politik, 2001. — (Programme on the Northern Dimension of the CFSP; N 11).
- ⁶ Регельсбергер и Вессельс отразили преобладавшие тогда настроения «конца света», когда писали, что «настроение в экспертных кругах угнетенное», а первый опыт реализации ОБПБ «полностью негативен» (*Regelsberger E., Wessels W. The CFSP Institutions and Procedures: A Third Way for the Second Pillar // European Foreign Affairs Rev.* — 1996. — Vol. 1 (1). — N. 29—54.).
- ⁷ *Monar J. The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A 'Strengthened Capacity for External Action'? // European Foreign Affairs Rev.* — 1997. — Vol. 2 (4). — N 413—436. — P. 418.
- ⁸ Более пристальный взгляд на проблему повышения гибкости см.: *Misiroli A. CFSP, Defence and Flexibility.* — Paris: WEU Inst. for Security Studies, 2000. — (Chaillot Paper; 38/2000).
- ⁹ *Monar J.* Op. cit. — P. 418.
- ¹⁰ Анализ позиции Великобритании см.: *Grabbe H. CFSP Reform Debate and the IGC: A British Perspective // CFSP Reform Debate and the Intergovernmental Conference. National Interests and Policy Preferences.* — S. 1., March 1997. — (Working papers of a joint project Research Group on European Affairs and Ludwig-Maximilians-University Munich).
- ¹¹ По мнению Стефани Андерсон, именно Великобритания и Греция более всех противились внедрению правила ГКБ в ходе межправительственной конференции 1996—1997 гг. (*Anderson S. B. Problems and Possibilities: The Development of the CFSP from Maastricht to the 1996 IGC // The State of the European Union / P.-H. Laurent and M. Maresceau, eds.* — Vol. 4: Deepening and Widening. — Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998. — P. 141).
- ¹² European Report 2207. — 1997. — 15 March.
- ¹³ European Report 2207. — 1997. — 15 March.
- ¹⁴ Agence Europe 6940. — 1997. — 22 March.
- ¹⁵ Agence Europe 6932. — 1997. — 12 March.
- ¹⁶ European Report 2211. — 1997. — 28 March.

- ¹⁷ Agence Europe 6966. — 1997. — 1 May.
- ¹⁸ Agence Europe 6966. — 1997. — 1 May.
- ¹⁹ Agence Europe 6978. — 1997. — 22 May.
- ²⁰ European Report 2229. — 1997. — 4 June.
- ²¹ Treaty on European Union, Art. 13.2-3.
- ²² *Spencer C.* The EU and Common Strategies: The Revealing Case of the Mediterranean // *European Foreign Affairs Rev.* — 2001. — Vol. 6 (1). — N 31—51. — P. 38—39.
- ²³ *Nuttall S.* The CFSP Provisions of the Amsterdam Treaty: An Exercise in Collusive Ambiguity // *CFSP Forum* 3/1997. — P. 2.
- ²⁴ *Spencer C.* Op. cit. — P. 48.
- ²⁵ См.: *Haukkala H.* Op. cit.; *Pinder J.* The Union's Common Strategy on Russia // *Pinder J., Shushkov Yu.* The EU and Russia: The Promise of Partnership. — London: Federal Trust, 2002; *Sasse G.* The EU Common Strategy on Ukraine: A Response to Ukraine's Pro-European Choice // *The EU & Ukraine: Neighbours, Friends, Partners?* / A. Lewis, ed. — London: Federal Trust, 2002.
- ²⁶ *Russia: The Progress Achieved in the Development of a Coherent EU Policy.* A report presented to the Vienna European Council, 11—12 December 1998.
- ²⁷ Vienna European Council, 11—12 December 1998, Presidency Conclusions, 74. В своей работе Клэр Спенсер приводит интересную историю, характеризующую поверхностность решения Европейского совета о содержании первых Общих стратегий. Она цитирует политического директора МИД Великобритании: «Если честно, это была сделка между странами-членами. Россия будет первой. Украина по логике следует за ней. Потом пять стран, которых нет нужды называть, спросили: как насчет нас? Что по поводу Юга? Сделка состояла в том, что следующим будет регион Средиземноморья. Я сам не считаю, что вначале мы много об этом думали, но потом другой участник сказал: “Балканы — вот большая проблема! Давайте поставим их на четвертое место”» (*Spencer C.* Op. cit. — P. 40). Позднее, придя в уныние от плачевных результатов первых трех Стратегий, ЕС тихо отложил в сторону идею

сочинить еще одну для Балкан. См. изначально секретный «Common Strategies Report», написанный Хавьером Соланой и опубликованный затем Agence Europe 2228 (2001. — 31 Jan.).

²⁸ European Report 2373. — 1999. — 13 Jan.

²⁹ TEU Article 23.2.

³⁰ European Council Declaration related to the Common Strategy on Russia. Cologne European Council, 4 June 1999.

³¹ *Haukkala H.* Op. cit.; *Pinder J., Shushkov Yu.* The EU and Russia: The Promise of Partnership. — London: Federal Trust, 2002.

³² *De Spiegeleire S.* The Implementation of the EU's Common Strategy on Russia // The EU Common Strategy on Russia...

³³ Это справедливо, поскольку ЕС использует такой же подход при оценке успешности ОСР. См.: Council Report to the European Council on the Implementation of the Common Strategy of the European Union on Russia. — Brussels, 2000. — (Press Release 14/6/2000; N 9405/00).

³⁴ Стефан Де Шпигельейре отмечал, что эта проблема наносит ущерб всему анализу результатов ОСР, поскольку результаты Стратегии трудно отделить от других действий ЕС в отношении России (*De Spiegeleire S.* Op. cit. — P. 81). Можно только добавить, что в деле демократизации трудно разделить результаты деятельности ЕС и других международных акторов.

³⁵ *Spanger H.-J.* Demarcation versus Cooperation: Peculiarities of Western Democracy Promotion in Russia. — Frankfurt: Peace Research Inst., 2002. — P. 9. — (PRIF Reports; N 61).

³⁶ Дополнительную информацию о российском регионализме см.: *Beyond the Garden Ring: Dimensions of Russian Regionalism / M. Kivinen and K. Pynnöniemi, eds.* — Helsinki: Kikumora Publ., 2002.

³⁷ Важно заметить, что эти цифры включают разные сопутствующие расходы, что делает задачу оценки всех фондов, которые действительно были привлечены для Программы развития демократии, практически нереализуемой. См.: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/figures.pdf, 26 января 2003 г.

- ³⁸ В действительности ЕС не одинок в этом отношении. По мнению Ханса-Иоахима Шпангера, все страны Запада уделяют развитию в России демократии гораздо меньше внимания, чем это можно предсказать по их громогласным заявлениям (*Spanger H.-J.* Op. cit. — P. 7).
- ³⁹ См.: EU-Russia Energy Dialogue — Third Progress Report и Report of the High-Level Group on the common European economic space (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/concl.htm, 13 февраля 2003 г.).
- ⁴⁰ Статья 55 СПС недвусмысленно устанавливает, что «Россия принимает на себя обязательство постепенно сближать свое законодательство с законодательством Сообществ».
- ⁴¹ См. Report of the High-Level Group...
- ⁴² Россия ведет переговоры о вступлении в ВТО (ранее — ГАТТ) с 1993 г. Однако только при президенте Путине задача вступления, похоже, воспринимается в Москве серьезно. Но даже сейчас переговоры идут очень сложно, хотя некоторые оптимисты считают, что Россия может вступить в ВТО уже в 2004 г., что маловероятно.
- ⁴³ См. замечания Путина во время заседания Госсовета России 22 января 2003 г., когда он заявил, что в России нет квалифицированных специалистов для ведения переговоров по вступлению в ВТО (<http://www.kremlin.ru/text/appears/2003/01/23417.shtml>).
- ⁴⁴ *Prikhodko S., Pakhomov A.* Problems and Prospects of Russia's Accession to WTO / Russian-European Centre for Economic Policy (RECEP). — S. 1., Sept. 2001. — P. 13. — (Policy Paper Series).
- ⁴⁵ На самом деле идея активизировать политический диалог с Россией — центральная в этом документе. Она упоминается в нем много раз и наибольшее развитие получает в части «специфические инициативы» в самом конце ОСП.
- ⁴⁶ *Danilov D.* Europe & Russia in the Changing International Security Relations. — P. 4 (этот доклад был представлен на семинаре «The EU and Russia: A Security Partnership?», организованном Институтом проблем

безопасности ЕС и Королевским институтом международных отношений, Париж, 25 марта 2002 г.).

- ⁴⁷ *Rontoyanni C.* So far, so good? Russia and the ESDP // Intern. Affairs [London]. — 2002. — Vol. 78 (4). — N 813—830; *Polikanov D.* ESDP and Russia after the Laeken Summit // Croatian Intern. Relations Rev. — 2001. — Vol. 7 (24/25). — N 5—6. Анализ «высокоморальных» аргументов России о важности международного права см.: *Wagnsson Ch.* Developing the 'Moral' Arguments: Russian Rhetorical Strategies on Security Post-Kosovo // WEU Inst. for Security Studies. — S. 1., July 2001. — (Occasional Papers; 28).
- ⁴⁸ *Danilov D.* Op. cit. — P. 5.
- ⁴⁹ Туомас Форсберг замечал, что «бюрократическая инерция» обеих сторон затруднила развитие сотрудничества России и ЕС в сфере европейской политики безопасности и обороны (*Forsberg T.* Russia's Role in the ESDP // The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and Its Implications for Transatlantic Relations / E. Brimmer, ed. — Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins Univ., 2002. — P. 92—94).
- ⁵⁰ Medium-term Strategy for Development of Relations Between the Russian Federation and the European Union (2000—2010). Неофициальный перевод на английский язык см.: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy/index.htm.
- ⁵¹ Strengthening Cooperative Threat Reduction Country Report: European Union / B. Schmitt, ed. — S. 1., 2003. — Неопубл. рукопись.
- ⁵² Ibid.
- ⁵³ Ibid.
- ⁵⁴ *Barbe E.* Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions // Paradoxes of European Foreign Policy / J. Zielonka, ed. — Hague; London; Boston: Kluwer Law Intern., 1998. — P. 126.
- ⁵⁵ *Wessels W.* National vs. EU Foreign Policy Interests: Mapping 'important' national interests. — Cologne; Brussels: TEPSA, 1998. — P. 15.
- ⁵⁶ Financial Times. — 2002. — 19 Febr.
- ⁵⁷ Financial Times. — 2003. — 28 Jan. Анализ результатов роста «политики изменений» см.: *Haukkala H.* Towards a Union of Dimensions: The effects

of the eastern enlargement on the Northern Dimension. — Helsinki: Finnish Inst. of Intern. Affairs, 2002. — (FIIA Report 2/2002) (http://www.upi-fiiia.fi/english/publications/upi_report/reports/fiia_report22002.pdf, 3 февраля 2003 г.).

- ⁵⁸ *Ojanen H.* Northern Dimension — Fuel for the EU's External Relations? // *The Northern Dimension: Fuel for the EU? / H. Ojanen, ed.* — Helsinki; Berlin: Finnish Inst. of Intern. Affairs and Inst. für Europäische Politik, 2001. — P. 225. — (Programme on the Northern Dimension of the CFSP No. 12).
- ⁵⁹ *Ibid.* — P. 226.
- ⁶⁰ Speech of the Vice-Prime Minister Victor Hristenko at the International Forum for the Northern Dimension. — Lappeenranta, 22 Oct. 2001.
- ⁶¹ Более подробно о многуровневой имплементации Северного измерения см.: *Catellani N.* The Multilevel Implementation of the Northern Dimension // *The Northern Dimension...*
- ⁶² По мнению Ханны Ойанен, «инструменты Северного измерения происходят из одного, цели — из другого, а проблемы — из третьего» (*Ojanen H.* The EU and Its 'Northern Dimension': An Actor in Search of a Policy, or a Policy in Search of an Actor? // *European Foreign Affairs Rev.* — 2000. — Vol. 5 (3). — N 359—376. — P. 374).
- ⁶³ A Northern Dimension for the Policies of the Union: An Inventory of Current Activities, April 2001 (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/conf/formin2/invent_01.pdf); A Northern Dimension for the Policies of the Union: An Inventory of Current Activities, September 1999 (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/inventory.pdf), 30 января 2003 г.
- ⁶⁴ A guide to bringing INTERREG and Tacis funding together. — Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001 (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/conf/formin2/intreg_tac_en.pdf), 30 января 2003 г.
- ⁶⁵ Комиссар ЕС по внешним связям Крис Паттен и министр иностранных дел Швеции Анна Линдт признали это в совместной статье, опублико-

ванной накануне председательства Швеции в Европейском союзе. Они писали: «доходило до абсурда, так трудно было связать деньги из девяти этих разных источников» (*Patten Ch., Lindh A. The Northern Dimension of EU foreign policy: from words to action // Financial Times. — 2000. — 20 Dec.*). Блестящий перечень проблем, связанных с Северным измерением, см.: *Moroff H. The EU's Northern Soft Security Policy: Emergence and Effectiveness // European Soft Security Policies: The Northern Dimension / H. Moroff, ed. — Helsinki; Berlin: Finnish Inst. of Intern. Affairs and Inst. für Europäische Politik, 2002. — P. 164—182. — (Programme on the Northern Dimension of the CFSP No. 17).*

⁶⁶ *Jørgensen K. E.* Op. cit. — P. 91.

⁶⁷ Ср.: Agence Europe 2228. — 2001. — 31 Jan.

⁶⁸ В настоящее время имеют место: «Диалог Россия — ЕС высокого уровня по созданию Общего европейского экономического пространства», «ЭнергодIALOG Россия — ЕС» и «Диалог по вопросам политики и безопасности». Также существует диалог по вопросам юстиции и внутренних дел с «Планом действий по борьбе с организованной преступностью в России»

⁶⁹ Agence Europe 2228. — 2001. — 31 Jan.

⁷⁰ Ibid. — P. 3.

⁷¹ Ibid. — P. 4.

⁷² Ibid.

⁷³ В действительности Х. Солана замечает в докладе, что Общие стратегии могут стать сильным инструментом ЕС только в том случае, если будет проявлена необходимая политическая воля. Однако сам он не использует этот тезис как отправную точку анализа, а предлагает множество различных и нереалистичных идей относительно будущего развития данной концепции.

⁷⁴ Впрочем, согласно неофициальным сигналам из Брюсселя, серьезного пересмотра Стратегии сейчас не предвидится.

⁷⁵ По неофициальным сведениям, всю вторую половину 2002 г. представители России попросту игнорировали председательство в ЕС Дании и

ожидали более удобных для них председательств Греции и Италии. На самом деле, похоже, русские были в этом смысле благоразумны. Греция, принявшая председательские функции в январе 2003 г., немедленно согласилась обсудить вопрос о положении русскоязычных меньшинств в Латвии и Эстонии на встрече министров иностранных дел России и ЕС 24 января 2003 г. Предыдущими странами-председателями эта российская инициатива категорически отвергалась. См.: RFE/RL 24 января 2003 г. (<http://www.rferl.org/nca/features/2003/01/24012003172240.asp>).

⁷⁶ Любопытно, но интернет-представительство европейской Комиссии уже использует определение «Общая Стратегия отношений между ЕС и Россией», когда речь идет об «Общей Стратегии в отношении России». Такая оговорка создает впечатление, что существующий сейчас документ является уже совместным продуктом России и Европейского союза. См.: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/index.htm, 14 февраля 2003 г.

⁷⁷ *Haukkala H.* Op. cit. — P. 66—68.

«Стратегия» и стратегии

Тимофей Бордачев

Введение

Несмотря на в целом бесконфликтную повестку дня, когда исключением стала лишь напряженная дискуссия вокруг проблемы калининградского транзита, представления России и Европейского союза о характере, методах и конечных целях взаимоотношений существенно отличаются. Главной целью политики ЕС в отношении России является глубокая внутренняя трансформация этой страны на основе постепенного восприятия ею комплекса европейских норм и ценностей. Эта задача четко обозначена в программных документах ЕС¹. Ее решение позволило бы единой Европе не только получить от соседства с Россией экономические выгоды, но и ответить на ряд серьезных вызовов в сфере безопасности. Политика России по отношению к Западу, в данном случае к Европейскому союзу, после прихода в Кремль нового президента была переподчинена глобальной задаче экономической модернизации страны и достижения конкурентоспособности на мировом рынке². Именно Европейский союз Москва рассматривает как наиболее важный источник модернизационных ресурсов для России. При этом даже самое масштабное сотрудничество с Европой не должно вести к ограничению суверенитета России и вмешательству ЕС в ее внутренние дела. Конкурентоспособная Россия должна,

как можно предположить, стать равноправным партнером, а в случае необходимости конкурентом Европейского союза в условиях «формирования многополярного мира»³.

Расхождения между Россией и Европой по поводу принципов и целей их взаимоотношений широко освещались как в европейской, так и, в несколько меньшей степени, в российской научной литературе и публицистике⁴. Большинство авторов (за исключением официальных представителей России и Европейского союза) сходятся в довольно критической оценке состояния дел в российско-европейских отношениях. Вместе с тем эта критика редко влечет за собой скептические оценки перспектив сотрудничества. Более того, возможность и необходимость его расширения становится в большинстве исследований некой исходной аксиомой, к которой фактически подгоняется последующая аргументация. Другими словами, довольно оптимистичный взгляд в будущее стал в 90-е годы хорошим тоном как для российских, так и для европейских исследователей. Несколько особняком стоят работы, посвященные чисто экономическим аспектам сближения. Их авторы более сдержанны в оценках потенциала российско-европейской интеграции и ее возможных темпов⁵.

Политика новой России по отношению к ЕС прошла три этапа. Первый этап — это период начала 90-х, когда сам Европейский союз переживал постмаастрихтский период становления в качестве единого игрока и партнера России. Тогда у Москвы не было необходимых административных и экспертных ресурсов для адекватной оценки природы, роли и тенденций развития ЕС. В результате главным достижением этого периода стало заключение Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, которое Россия и сейчас не может полноценно выполнять. Второй этап (1996—1999 гг.) отразил общую тенденцию похолодания в отношениях России с Запа-

дом. В этом контексте ЕС рассматривался Москвой скорее как элемент ее непростых взаимоотношений с Соединенными Штатами и возглавляемого последними НАТО. Наконец, третий этап (после 1999 г.) характеризуется решительным отходом России от конфронтационных позиций (так называемая внешнеполитическая «революция» Владимира Путина) и стремлением новой администрации в Кремле получить от политики сближения с Западом максимальные экономические выгоды, такие, как признание рыночного статуса России или вступление ее на выгодных условиях во Всемирную торговую организацию (ВТО). В этот же период утихает «евроазиатская» риторика, мягко откладывается в сторону концепция многополярности, а российские власти принимают на вооружение тезис о «европейской принадлежности» России, который в мае 2000 г. официально провозгласил новый президент во время саммита Россия—ЕС ⁶.

«Среднесрочная стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом (2000—2010 гг.)» (далее — Среднесрочная стратегия, Стратегия) объединила в себе как внешнеполитическую стратегию России периода второй половины 90-х годов, так и «новый курс» Кремля при президенте Путине. Связующим звеном между политикой сдерживания, характерной для поведения Москвы при «позднем» Борисе Ельцине, и кооперативистским курсом новой администрации стала характеристика России как «мировой державы, расположенной на двух континентах», которая должна «сохранять свободу определения и проведения своей внутренней и внешней политики»⁷. Несмотря на то, что российская Среднесрочная стратегия была, по достаточно откровенному определению Дэвида Гована, сырым документом ⁸, она тем не менее хорошо отражает противоречивую внутреннюю и внешнюю политику России в начале XXI в.

Главной задачей настоящего исследования является анализ Среднесрочной стратегии 1999 г. как основного программного документа, призванного определять стратегию и тактику политики России по отношению к Европейскому союзу. Этот анализ включает в себя оценку того, в какой степени данный документ отражает ключевые установки российской политики по отношению к ЕС, выполняет задачу политической программы действий, каковы масштабы его практического применения, что в нем не соответствует реалиям времени, может быть исправлено или удалено.

Адекватный анализ Среднесрочной стратегии подразумевает ее рассмотрение в широком контексте как российско-европейских отношений, так и развития внутренней ситуации в России, эволюции ее внешнеполитических и внешнеэкономических задач. Другими словами, цель состоит в том, чтобы не только оценить российскую Стратегию на предмет ее соответствия современным международным реалиям или представлениям самого ЕС, но и проанализировать ее в контексте собственно российских интересов, как они понимаются доминирующей частью национальной политической и экономической элиты.

Символическое значение Стратегии: лучше поздно, чем никогда

По выражению бывшего заместителя министра иностранных дел России Ивана Иванова, Европа является для России «скорее нравственным, мировоззренческим, а не институциональным понятием»⁹. Данное определение было использовано его автором для подтверждения мысли о том, что сближение с ЕС не должно требовать от России принятия в обязательном порядке европейских норм и правил, если они вступают в противоречие с интересами российской экономики¹⁰, сфор-

мировавшимися за последние десять лет. Вместе с тем взгляд на ЕС как на исключительно «мировоззренческое», даже аморфное понятие был типичен для российской внешней политики на всем протяжении 90-х. По сути только кризис вокруг проблемы калининградского транзита убедил Москву в том, что на западных границах России действует глубоко интегрированное сообщество, единые правовые нормы которого часто оказываются более важными, чем пожелания отдельных лидеров входящих в него государств.

Предпочтение Москвы двусторонним отношениям с ведущими странами ЕС, доходящее до абсурда, когда Россия пытается вести двусторонний диалог даже по вопросам торговли, уже много лет как переданным в ведение Европейской комиссии, неоднократно подвергалось критике со стороны ее европейских партнеров. В конечном счете преувеличенная склонность к прямому общению с Берлином, Лондоном или Парижем, а также отсутствие в арсенале российской дипломатии программного документа по европейским делам позволяли сделать вывод об отсутствии у России скоординированной политики по отношению к Европейскому союзу.

Вместе с тем на протяжении 90-х для России было характерно стремление присоединиться к максимально возможному количеству престижных международных «клубов», таких, как «большая семерка», Совет Европы или межгосударственные объединения в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Одним из результатов этой одержимости российских властей, как и переоценки потенциала реформ в России со стороны Европейской комиссии, и стало подписание в 1994 г. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Оно остается по сию пору главным правовым документом, лежащим в основе отношений России и ЕС. Не случайно и стратегия Евросоюза в

отношении России, и российская Среднесрочная стратегия апеллируют к СПС именно в этом качестве.

Несмотря на то что СПС было заключено между Россией и Европейскими сообществами, нет серьезных оснований полагать, что его подписание повлияло на восприятие единой Европы в Москве. Ряд европейских авторов справедливо, на мой взгляд, указывают на то, что за 90-е годы Россия так и не выработала единой и скоординированной политики по отношению к ЕС¹¹. Уже после подписания СПС Россия стремилась в первую очередь установить конструктивные отношения с ведущими европейскими державами.

Такое положение дел имеет по меньшей мере три причины. Во-первых, контакты с лидерами европейских государств носили характер личной дипломатии, что отвечало склонностям президента Ельцина и должно было компенсировать слабую конкурентоспособность российской экономики¹². Во-вторых, ориентация на европейские державы соответствовала увлечению российских дипломатов и внешнеполитических экспертов построением разного рода геополитических комбинаций. В-третьих, внешнеполитическое ведомство России привыкло иметь дело с европейскими странами на двусторонней основе, и его внутренняя структура устроена соответствующим образом: в ней по сию пору отсутствует подразделение, занимающееся собственно Европейским союзом¹³.

И наконец, феномен европейской интеграции не вписывался в систему координат российской внешней политики, противоречил ее духу. 90-е годы стали для Москвы периодом возвращения к принципам дипломатии XIX в., а не поиска новых решений. Главной причиной этого феномена представляется то обстоятельство, что в российской теории международных отношений и во внешней политике возобладали концепция политического реализма¹⁴. Основывая свою политику

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

Переломным в этом отношении стал для России 1999 г. Операция НАТО против Югославии привела Москву в шоковое состояние и продемонстрировала несостоятельность квазиимперской внешней политики 1996—1999 гг. Вторым ударом стало появление в июне 1999 г. Общей стратегии ЕС по отношению к России. Несмотря на то что со стороны ЕС данный документ преследовал исключительно оперативные цели, в Москве он был воспринят как политическое заявление, главным смыслом которого было следующее: а) России давали понять, что страны ЕС рассматривают ее скорее как объект внешней политики единой Европы, нежели как полноправного партнера; б) Европейский союз способен выработать действительно единую позицию по отношению к России, которая будет лежать в основе национальных политик стран-членов и отвечать их интересам¹⁵. Хотя отдельные российские наблюдатели и усмотрели в появлении Общей стратегии желание ЕС установить с Россией некие эксклюзивные отношения¹⁶, общий ее смысл и взгляд Брюсселя на содержание таких отношений после экономического кризиса в России летом 1998 г. был очевиден не только для европейских наблюдателей¹⁷, но и для российского внешнеполитического сообщества¹⁸.

В результате Москва оказалась поставленной перед необходимостью срочно ответить на европейский вызов и сформулировать собственное альтернативное видение стратегиче-

ских целей и перспектив сотрудничества. Правила игры при этом определял Европейский союз, а России оставалось только последовать его примеру и сформулировать свои взгляды также в виде стратегии. Тем самым, пусть даже на декларативном уровне, Кремль ответил и на упреки по части отсутствия у него единой европейской политики. Притом что на практике Россия и после принятия Стратегии предпочитала развивать со странами ЕС двусторонние контакты, с формальной точки зрения вакуум ее общеевропейской политики был заполнен.

В заключение можно сказать, что среднесрочная стратегия 1999 г. стала первой попыткой определить сколько-нибудь консолидированную российскую политику по отношению к Европейскому союзу как единому партнеру России и актору на международной арене. Хотя эта попытка и была спровоцирована действиями самого ЕС, принявшего летом Общую стратегию по России, важность самого факта принятия единого российского документа по отношениям с ЕС нельзя недооценивать¹⁹.

Среднесрочная стратегия и внешнеполитические приоритеты президента Путина

«Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 гг.)» была представлена председателем российского правительства и одновременно официальным преемником Бориса Ельцина Владимиром Путиным²⁰ на саммите Россия—ЕС в Хельсинки в октябре 1999 г. Среднесрочная стратегия России была спокойно воспринята в Брюсселе и получила критическую оценку со стороны части европейского экспертного сообщества как «требовательный и раздраженный ответ» на Общую стратегию ЕС, принятую летом 1999 г.

(которую в Москве расценили как «снисходительный и высокомерный» документ²¹). Некоторые российские наблюдатели даже заключают, что Стратегия была подготовлена наспех, специально для представления ельцинского преемника лидерам ведущих европейских государств²².

Вместе с тем именно Стратегия стала первым масштабным внешнеполитическим документом нового режима в Москве²³. Хотя Среднесрочная стратегия появилась на свет осенью 1999 г., т. е. за несколько месяцев до прихода Путина в Кремль и более чем за полтора года до его так называемой внешнеполитической «революции», последовавшей за событиями 11 сентября 2001 г., можно предположить, что уже в тот период (лето — осень 1999 г.) российские политические и экономические элиты подходили к признанию необходимости выхода страны из состояния внешнеполитической изоляции, к которой ее привел конфронтационный стиль второй половины 90-х. Свидетельством этой тенденции, собственно, и стала поездка Владимира Путина на саммит Россия—ЕС в Хельсинки. Заметим, что на фоне частичного замораживания отношений с США, связанного с конфликтом вокруг бывшей Югославии и сменой администрации в Белом доме, именно европейское направление выглядело в то время наиболее уместным полем для отстраивания сильно пошатнувшихся отношений России с Западом. Поэтому Среднесрочная стратегия стала первым (из немногих) официальным документом, отражающим неудовлетворенность российских элит результатами второй половины 90-х годов и содержала основные признаки нового внешнеполитического консенсуса на период «после Ельцина». Именно в таком смысле она и должна рассматриваться.

Современная политика России по отношению к Европейскому союзу основана на двух опорах. Первая из них —

общая внешнеполитическая стратегия президента Путина и его администрации, нацеленная на сближение с Западом для ускоренной модернизации экономики и достижения относительно устойчивой конкурентоспособности. Такой подход стал отражением сформировавшегося у российской политической элиты представления о компромиссе между стремлением сохранить за страной подобие сверхдержавного статуса и более адекватным восприятием зависимости внешней политики от реального экономического веса. В предшествующий путинскому период расхождения между представлениями российской верхушки о себе и тем, что о ней думали на Западе, неоднократно приводили к политической конфронтации. Примерами могут служить конфликты по поводу расширения НАТО и политики альянса на Балканах. Политика Путина направлена на смягчение напряженности при сохранении базовой установки на приоритетность суверенных прав Москвы.

Вторая опора — это политическая экономия российского капитализма. За десять лет реформ сформировался определенный внутренний баланс экономических и политических сил и интересов²⁴. Российские экономические и политические игроки могут не быть конкурентоспособными на международной арене. Вместе с тем они, действуя через правительство и парламент, вполне готовы оказывать влияние на формирование национальной внешней политики или, к примеру, на развитие инвестиционного климата.

Последнее наиболее важно в отношениях между Россией и ЕС как в первую очередь экономическим актором. Чисто внутренние решения российского правительства или парламента зачастую играют роль дружественных или недружественных шагов в отношении Европейского союза. Споры нет, экономические вопросы занимают видное место и в отноше-

ниях России с другими партнерами. Но именно во внешнеполитической повестке дня ЕС они на несколько порядков важнее военных или чисто политических.

Описанный фундамент национальной внешней политики, в нашем случае по отношению к Европе, отражает и особенности системы государственно-бюрократического капитализма, установившейся в России на рубеже XX и XXI вв. Для такой системы характерно слияние государства, принимающего политические решения, и бизнеса, отстаивающего свои коммерческие интересы²⁵. И государство, и бизнес в России заинтересованы в поддержании дружественных отношений с Западом, который рассматривается ими как источник технологий и инвестиций, а также стабильный потребитель основного экспортного продукта России — природных энергоресурсов. Вместе с тем государство не заинтересовано в потере своих суверенных прав, а бизнес — в заметном усилении конкуренции со стороны европейских коллег.

Анализ содержания Стратегии

После рассмотрения основных идеологических императивов российской Стратегии представляется правомерным поставить вопрос, насколько этот документ их отражает, т. е. выполняет роль политической программы действий.

В целом российская Стратегия изложена многозначительным и не совсем четким языком, что довольно характерно для такого рода продукции дипломатических ведомств. Касательно же ее содержательной части необходимо отметить несколько наиболее важных моментов.

Во-первых, Стратегия составлена так, что упоминает практически все возможные вопросы соприкосновения России и Европейского союза в политической, экономической и частично гуманитарной областях. Такая «всеядность» говорит о

желании авторов документа дать Европейскому союзу по возможности наиболее масштабный ответ и зарезервировать за Москвой возможность подавать практически любые позитивные изменения в российско-европейских отношениях как результаты работы по реализации Стратегии.

Во-вторых, с той или иной степенью проработанности Стратегия обозначает приоритеты Москвы по всем важным направлениям взаимоотношений России и Европейского союза. По большей части предложения и оценки, изложенные в Стратегии, как справедливо замечает Дэвид Гован, исключительно расплывчаты²⁶. Вместе с тем нельзя игнорировать тот факт, что Стратегия как политический документ отражает именно компромиссное видение данной проблемы элитами и в таком качестве просто не может содержать четкие формулировки²⁷. Тем не менее почти каждая из позиций Стратегии содержит определенные ключевые слова. Так, уже во втором абзаце преамбулы Стратегия однозначно уведомляет европейских партнеров России, что «в переходный период реформ в определенных секторах экономики остается оправданной защита отечественного производства». На первый взгляд, в таком пассаже нет ничего необычного. Защита и поддержка собственных товаропроизводителей является важной обязанностью любого государства. Однако в данном случае этот акцент должен восприниматься в контексте переговоров о вступлении России в ВТО и споров с ЕС по поводу имплементации СПС 1994 г. Положение Стратегии о необходимости стремиться к открытию европейского рынка для российского экспорта сопровождается недвусмысленным предупреждением о том, что Москва будет противодействовать возможным попыткам ЕС установить особые отношения с «отдельными» странами СНГ. Здесь, по всей вероятности, имеются в виду Белоруссия, Украина и Молдавия. Там,

где речь идет о привлечении европейского капитала в банковскую сферу России, Стратегия обещает «рассматривать возможности увеличения доли <...> в совокупном капитале российской банковской системы»²⁸, а там, где затрагивается проблема деятельности европейских инвесторов в России, Стратегия обещает ЕС только «изучить» вопрос о льготах «торгового, финансово-экономического, налогового и иного порядка, которые компенсировались бы притоком инвестиций». В целом ряде случаев эти ключевые слова имеют решающее значение и могут служить безусловным оправданием того, что прогресс в данной сфере отсутствует.

В-третьих, как и Общая стратегия ЕС, российский документ ориентирован на параметры действующего Соглашения о партнерстве и сотрудничестве от 1994 г. и признает его роль как главного документа, определяющего цели и задачи сближения России и ЕС. СПС уже в преамбуле российской Стратегии упоминается в качестве «главной правовой и организационной» базы сотрудничества, «возможно более полной реализации положений» которого Россия намерена добиваться в контексте стратегического партнерства с ЕС. Более того, даже «вести дело к достижению <...> нового широкоформатного соглашения о стратегическом партнерстве и сотрудничестве в XXI веке, призванного прийти на смену Соглашению (1994 г. — Т. Б.)» Москва предлагает «по мере выполнения Соглашения» и «на базе достигнутых результатов».

Наконец, российская Стратегия четко определяет будущие отношения с Европой как «стратегическое партнерство», не направленное на вступление России в европейские институты. Это является и главным декларативным смыслом документа. Такое стратегическое партнерство, по мнению Москвы, должно быть основано на: а) сохранении свобо-

ды действий России как мировой державы; б) взаимодействия России и ЕС в решении отдельных крупных задач, общеевропейских и мировых проблем; в) сотрудничестве в деле обеспечения общеевропейской безопасности «силами самих европейцев без изоляции США и НАТО, но и без их монополизма на континенте»; г) дальнейшем открытии рынка ЕС для российского экспорта; д) сохранении СНГ как главного института экономического и политического сотрудничества на постсоветском пространстве.

Присутствуют в тексте Стратегии и положения, морально устаревшие уже в момент ее принятия. Например, необходимость выработать «позицию России в отношении “оборонной идентичности” Европейского союза» (параграф 1.5) помимо ритуального упоминания о необходимости создать таким образом противовес «натоцентризму в Европе», которое вызвало отрицательную реакцию у ряда европейских наблюдателей²⁹, предполагает и «развитие политических и военных контактов с Западноевропейским союзом». Напомним, что в соответствии с решениями саммита ЕС в Кёльне (июнь 1999 г.) Западноевропейский союз как таковой должен был вскоре прекратить свое существование. Также вызывает вопросы и особый акцент на роли ОБСЕ в той части Стратегии, где речь идет о сотрудничестве с ЕС в сфере безопасности. Превеличенное внимание к организации, которая с конца 90-х годов все более концентрировалась на вопросах защиты прав человека и деятельности демократических институтов, что могло вступить в конфликт с некоторыми российскими интересами (ситуация в Чечне, интеграция России и Белоруссии), выглядит довольно странно.

Помимо всего прочего в Стратегии присутствуют многочисленные стилистические погрешности и вышеупомянутая размытость формулировок, хотя часто и намеренная. Поэто-

му выделить основные задачи, которые собирается решать российская дипломатия в Европе, довольно сложно. Тем не менее несколько таких тактических задач мы все-таки можем обозначить. Москва хотела бы:

- использовать отношения с ЕС для активизации процесса присоединения России к ВТО и добиться от ЕС уступок на переговорах по этому вопросу;
- вбить клин между Европой и США, на этот раз через сотрудничество с ЕС в сфере Общей внешней политики и политики безопасности;
- ограничить присутствие ЕС на пространстве СНГ;
- отстоять роль ОБСЕ как главного института европейской безопасности;
- добиваться открытия европейского рынка для своего экспорта и прекращения антидемпинговых процедур, признания своего рыночного статуса со стороны ЕС;
- расширить сеть российско-европейских институтов сотрудничества, в том числе и на высоком уровне;
- увеличить экспорт ядерных материалов в ЕС, сохранить свои позиции в странах Центральной и Восточной Европы и подключиться к ряду европейских проектов в ядерной области;
- добиться от стран ЕС частичного списания или реструктурирования задолженности;
- расширить программы технического содействия со стороны ЕС и направлять значительную часть средств ТАСИС на реструктуризацию российской банковской системы;
- получить максимум выгод от расширения ЕС и избежать связанных с этим процессом политических и материальных издержек;
- добиться от ЕС соглашения о развитии Калининградской области после расширения.

Имплементация Стратегии: успехи и провалы

Уже отмечалось, что российская Стратегия, как и большинство программных внешнеполитических документов, составлена таким образом, что практически любые действия России на европейском направлении можно рассматривать как усилия по реализации ее положений³⁰. Вместе с тем то, насколько Стратегия определяла политику России в отношении ЕС после 1999 г. и каковы действительные масштабы ее реализации, можно анализировать только в более широком контексте российской внешней политики и внутренних реформ. Поэтому для такого анализа необходимо сравнить положения Стратегии с другими программными документами, а также с заявлениями на высшем уровне и практическими шагами российских властей.

Кроме того, в отличие от Общей стратегии ЕС российский документ рассчитан на гораздо более продолжительный период — на десять лет. Поэтому, несмотря на то, что с момента его официального вступления в силу прошло уже более трех лет, остающееся время может рассматриваться российским официальными структурами как достаточное для реализации тех задач, которые до весны 2003 г. остались нерешенными.

Необходимо также заметить, что с момента внешнеполитической «революции» Путина (осень 2001 г.) и до настоящего времени (февраль 2003 г.) в России не было принято ни одного программного документа, на официальном уровне подтверждающего смену внешнеполитической парадигмы Кремля в сторону сближения с Западом. Серьезным источником в этом смысле могут считаться только ежегодные послания президента Федеральному собранию. Так, в Послании-2001 Владимир Путин обозначает курс на интеграцию с Европой как «одно из ключевых направле-

ний (российской. — Т. Б.) внешней политики»³¹. В Послании же 2002 г. необходимость интеграции с Европой и формирования единого экономического пространства обозначены как главные задачи на европейском направлении³². Необходимо учитывать, что новые внешнеполитическая повестка дня России и формат ее взаимоотношений с Западом после 11 сентября 2001 г. стали результатом в наибольшей степени личных решений, заявлений и действий главы государства.

Если же говорить о том, насколько успешной оказалась работа по претворению положений Стратегии в жизнь, то самыми важными достижениями России стали, вне сомнения, следующие: а) официальное признание Европейским союзом рыночного статуса российской экономики; б) в области политического диалога после событий 11 сентября был создан механизм ежемесячных встреч между «тройкой» Комитета ЕС по вопросам политики и безопасности и представителями России для обсуждения вопросов предупреждения и урегулирования кризисных ситуаций³³. Вместе с тем инициатива Стратегии о создании института ежегодных встреч главы российского правительства и председателя Европейской комиссии осталась не реализованной.

Наиболее провальными же оказались результаты реализации последнего раздела Среднесрочной стратегии, касающегося обеспечения ее выполнения внутри России. Из всех перечисленных здесь направлений относительный успех был достигнут только в области экспертизы проектов законодательных актов Российской Федерации на предмет их соответствия СПС 1994 г. Да и то создание таких контролирующих механизмов стало возможно только благодаря результатам реформы ТАСИС в 1999—2000 гг. После этой реформы задача координации национальной программы была возло-

жена на Министерство экономического развития и торговли, что дало дополнительный бюрократический ресурс. Из тех же задач, которые перечислены в п. 12.3 упомянутого раздела, не была реализована ни одна³⁴.

Остановимся теперь более подробно на тех задачах, которые Россия в соответствии со Стратегией должна решить. Несмотря на упомянутый запас времени, остающегося до официального окончания действия Стратегии, уже сейчас можно оценить хотя бы прогресс в решении поставленных в ней задач.

ВТО. России не удалось пока добиться от Европейского союза уступок по ключевым вопросам переговоров, к которым относятся внутреннее ценообразование на энергоносители, масштабы поддержки аграрного сектора, ограничения присутствия европейцев на российских страховом и банковском рынке, а также в сфере телекоммуникаций. Уже под занавес 2002 г. европейские партнеры сделали российским переговорщикам неприятный сюрприз³⁵, высказав свои претензии в отношении сохраняющейся закрытости российского рынка услуг, государственной поддержки сельского хозяйства, низких цен на энергоносители и высоких ставок пошлин на импортные легковые автомобили и самолеты напрямую вице-премьеру Алексею Кудрину³⁶.

Военно-политическая сфера. Европейский союз поддержал, а Россия признала широкомасштабное расширение НАТО на восток. Сотрудничество России и ЕС в сфере обороны и безопасности концентрируется на уровне политического диалога, пусть даже (после 11 сентября) и в более систематизированной форме. Все эти три года под аккомпанемент анти-террористической кампании продолжалась дегенерация ОБСЕ, и Россия не выступила ни с одной серьезной инициативой, призванной вдохнуть в нее новые силы.

СНГ. Европейский союз не смог за последние три года сколько-нибудь существенно расширить свое присутствие в государствах западной части СНГ. Вместе с тем в октябре 2002 г. Европейский совет в Брюсселе одобрил старт разработки концепции «прямого соседства» — будущих отношений ЕС с Белоруссией, Молдавией и Украиной.

Открытие европейского рынка. Наиболее заметным результатом деятельности России в этом направлении было официальное признание ЕС рыночного статуса российской экономики. Однако поправки, подготовленные летом — осенью 2002 г. Европейской комиссией, оставят в силе все ныне существующие антидемпинговые тарифы в отношении свыше десятка видов российской продукции включая сталь, алюминий, удобрения³⁷. Более того, по мнению ведущих российских обозревателей, даже после формального предоставления рыночного статуса «Евросоюз <...> полон решимости отыскать скрытые способы, с помощью которых он сможет закрыть свои рынки для российских товаров»³⁸. За прошедшие три года России не удалось занять заметное место на европейском рынке продукции ядерной энергетики³⁹.

Институты сотрудничества. В определенном смысле России удалось расширить сеть постоянно действующих институтов сотрудничества с ЕС. Решениями саммитов 2001 г. были созданы: рабочая группа высокого уровня для выработки концепции Общего экономического пространства, рабочая группа по вопросам сотрудничества в сфере энергетики, комитет парламентского сотрудничества. В октябре 2001 г. на саммите ЕС—Россия было решено также проводить ежемесячные встречи по актуальным вопросам международной безопасности. Вместе с тем инициатива Стратегии о проведении регулярных встреч в формате председатель правитель-

ства РФ — председатель Европейской комиссии так и осталась нереализованной.

В *финансовой сфере* вопрос о списании или серьезной реструктуризации внешней задолженности России странам ЕС был снят с повестки дня по внутриаполитическим причинам. Помимо того, что уже в самом начале путинского правления европейские партнеры России дали понять, что речь о списании долгов идти не может, новым властям в Кремле политически выгодно последовательно возвращать свои долговые обязательства, тем более что этому способствует состояние мировых цен на энергоносители.

Относительно желаемого расширения программ технического содействия со стороны ЕС можно сказать, что здесь российским властям удалось добиться некоторых изменений. Во-первых, государственный контроль за распределением средств ТАСИС заметно усилился после того, как основная координирующая роль была возложена на российское Министерство экономического развития и торговли⁴⁰. Во-вторых, программа ТАСИС в России была в целом перенацелена на поддержку реформ, осуществляемых правительством. Ориентировочный бюджет ТАСИС на 2003 г. предусматривает выделение только 16% общей суммы грантов (94 млн евро) на развитие гражданского общества, подготовку и образование. Все остальные средства должны пойти на поддержку правительственных инициатив⁴¹. Наиболее сомнительно, исходя из опыта реформ последних двух лет, выглядит обоснование необходимости сотрудничать именно с российским правительством, так как оно «последовательно осуществляет программы реформ в области естественных монополий (электроэнергетика, ТЭК, газовая отрасль, железные дороги и телекоммуникации), продвигая рыночные принципы с целью дополнительной поддержки экономически жизнеспособной деятельности»⁴².

Вместе с тем задачу добиваться направления средств ТАСИС на реструктуризацию российской банковской системы (Стратегия, параграф 4.1) решить не удалось. В Индикативной программе ТАСИС на 2002—2003 гг. прямо указано, что «...вопросами реструктуризации банков и предприятий должны заниматься российские учреждения. В условиях активного роста частных консалтинговых компаний необходимо будет постепенно отказаться от прямой поддержки ЕС отдельных банков и компаний»⁴³.

В отношении выгод и убытков России от расширения ЕС на восток успешность российской политики пока трудно оценивать. Существует вполне обоснованная точка зрения, которая состоит в том, что от распространения на страны Центральной и Восточной Европы режима наибольшего благоприятствования с Россией последняя только выиграет. Кроме того, большинство тарифов ЕС ниже, чем в странах-кандидатах. Вместе с тем представители российских властей склонны оценивать ситуацию иначе. Так, по словам заместителя министра экономического развития и торговли Максима Медведкова, Россия «столкнется с большими проблемами, потому что страны, которые вступают в ЕС, со дня присоединения должны будут применять импортные тарифы». По его оценкам, «потери за счет того, что сейчас импортные тарифы стран Восточной, Центральной Европы и Прибалтики достаточно низкие по сравнению с ЕС, ежегодно могут составить порядка 200 миллионов долларов»⁴⁴.

Наиболее конфликтными оказались отношения России и ЕС по вопросу о наземном транзите российских граждан в Калининград и обратно после вступления в ЕС Литвы. России не удалось добиться от Брюсселя отдельного соглашения по Калининграду, хотя на саммите в Брюсселе 11 ноября 2002 г. и было принято совместное заявление по калинин-

градскому транзиту. И Россия, и Европейский союз недалеко продвинулись в решении гораздо более актуальных проблем социально-экономического развития области.

Главные причины провалов в имплементации Стратегии
Несмотря на то, что российская Среднесрочная стратегия оставляет возможность толковать практически любое, даже не связанное с ней внешнеполитическое действие, как усилия по ее воплощению в жизнь, за три первые года ее реализации России не удалось достичь заметного прогресса в решении провозглашенных задач. Исключения же из списка не реализованных целей европейской политики Москвы либо связаны с общими радикальными изменениями в российской политике безопасности после 11 сентября (создание с ЕС механизма политических консультаций), либо стали результатами тактических изменений в политике ЕС на российском направлении (реформа ТАСИС, рыночный статус экономики России).

Причина такого положения дел, по всей вероятности, в том, что Стратегия оказалась неадекватной развитию событий в европейской политике и экономике. В военно-политической сфере основные задачи Стратегии определялись исходя из внешнеполитических установок предшествующего периода, и сотрудничеству с ЕС отводилась роль вспомогательного инструмента в реализации другой, более глобальной задачи — противостояния США и НАТО. После того как Москва сделала тактическую ставку на сотрудничество с США, интерес к Европе заметно упал. В области экономики умеренно-интеграционистские цели Стратегии противоречили сильным протекционистским тенденциям внутри России либо вступали в противоречие с интересами развития рынка ЕС.

Заключение и сценарии на будущее

Среднесрочная стратегия стала первым консолидированным документом, призванным определять политику России в отношении Европейского союза. Несмотря на довольно расплывчатый стиль, Стратегия символизирует качественный сдвиг в восприятии ЕС российской дипломатией, зарождение комьюнитарного подхода к отношениям с Европой. По сравнению с предыдущей позицией Москвы, которая почти игнорировала ЕС как самостоятельного актора и партнера, появление даже такого документа исключительно важно и дает повод для сдержанного оптимизма в отношении возможной эволюции российской политики.

Среднесрочная стратегия отражает процесс формирования нового консенсусного видения национальной внешней политики российскими политическими и экономическими элитами. Этот консенсус сформировался в конце ельцинского периода и, с некоторыми коррективами, определяет практику внешней политики президента Путина. Частью консенсуса является и политика России в отношении Европейского союза. Смена российских приоритетов в сфере национальной безопасности оказывает минимальное влияние на содержание повестки дня в отношениях с ЕС как экономическим игроком.

Среднесрочная стратегия отражает общую неопределенность современной политики Кремля, который стремится сочетать режим «управляемой демократии» внутри страны и сближение с Западом в военно-политической и экономической областях. Такая политика не подразумевает ограничения суверенных прав России на международной арене, что стало бы неминуемым последствием экономической интеграции с Европейским союзом.

Среднесрочная стратегия иллюстрирует современное видение российскими правящими кругами европейских интегра-

ционных процессов и места России в Европе. У российских элит по-прежнему отсутствует адекватное представление о характере европейской интеграции и роли Европейского союза, а также о вероятных последствиях его эволюции для России. Москва также недооценивает стратегические последствия сближения с ЕС по формуле «объединения всего, кроме институтов» («to share everything but institutions»), на которой основаны как действующее уже СПС, так и планируемое Общее европейское экономическое пространство (ОЕЭП). Признавая на практике возможность дальнейшего сближения российского законодательства с европейским, Москва рассчитывает при этом сохранить за собой весь комплекс своих суверенных прав. Вместе с тем главной практической целью Стратегии было продемонстрировать Европейскому союзу отношение Москвы к целому спектру проблем взаимного интереса. Такая демонстрация была, без сомнения, спровоцирована упражнением в применении процедуры квалифицированного большинства в сфере общей внешней политики, которое ЕС проделал летом 1999 г. Поэтому российская Стратегия — это элемент реактивного поведения, типичного для всей внешней политики Москвы в 90-е годы.

И наконец, Среднесрочная стратегия — это документ, совершенно не сопрягаемый со своим европейским «аналогом» — Общей стратегией ЕС от 4 июля 1999 г. Вместе с тем их объединяет ориентация на существующее СПС как признанную программу сближения на среднесрочный период, что включает в себя и создание зоны свободной торговли ЕС—Россия.

Тем не менее в настоящее время оба этих связующих звена ставятся под вопрос. Во-первых, в России на самом высоком уровне подтверждается возможность и даже желательность пересмотра Соглашения⁴⁵. Во-вторых, в ходе не-

скольких саммитов Россия—ЕС повестка дня двусторонних отношений была дополнена амбициозными проектами энергетического диалога и создания в будущем ОЕЭП⁴⁶. Последнее, по-видимому, потребует от России восприятия львиной доли европейского законодательства, известного как *acquis communautaire*. Вместе с тем Россия уже сейчас склонна достаточно резко реагировать на действия ЕС, которые каким-либо образом ущемляют ее экономический или политический суверенитет. В свою очередь, со стороны ЕС есть серьезные основания полагать, что его формирующаяся стратегия по отношению к России, а в среднесрочной перспективе и к Белоруссии с Украиной, будет основана на принципе «объединения всего, кроме институтов»⁴⁷. Наиболее близким аналогом для такой политики могут служить отношения между ЕС и странами Европейской зоны свободной торговли, а также Швейцарией. На практике она означает, что новые партнеры ЕС будут вынуждены воспринимать *acquis communautaire* практически в полном объеме. При этом даже партнеры ЕС по Европейскому экономическому пространству (Норвегия, Исландия, Лихтенштейн) лишены формальной возможности участвовать в выработке европейских правовых норм далее чем на «предпроектной» стадии⁴⁸.

Стратегический курс на сохранение суверенных прав России в полном объеме и одновременно на углубление сотрудничества с ЕС, который, по единодушному мнению Москвы и Брюсселя, не подразумевает вступления России в Европейский союз или «ассоциации» с ним, может привести к весьма подверженной кризисам ситуации. Положение, при котором ЕС будет оставаться единственным источником правовых норм Общего европейского экономического пространства, а Россия должна будет только воспринимать законодательство ЕС, в стратегической перспективе весьма неустойчиво. Тому

есть две причины. Во-первых, такое положение дел противоречит стремлению России к сохранению своего суверенитета в полном объеме, что было неоднократно подчеркнуто в главных внешнеполитических документах и является также фундаментальной частью «проекта Россия» Владимира Путина. Во-вторых, неучастие России в выработке правовых норм Общего европейского экономического пространства будет способствовать возникновению дефицита демократии в сотрудничестве Россия—ЕС и может сделать его вовсе нелегитимным. Хотя в настоящее время российские исполнительные органы не склонны серьезно относиться к законодателям, в будущем роль российского парламента может усиливаться, и его члены захотят более активно участвовать в выработке параметров ОЕЭП. Поэтому наиболее важной задачей становится достижение баланса между масштабами экономической интеграции и политической самостоятельности партнеров. Именно такой баланс должен стать основой для формально-правовых рамок взаимоотношений России и Европы, частью которых является и российская Среднесрочная стратегия 1999 г.

Вероятность того, что российские власти пойдут в обозримом будущем на пересмотр Среднесрочной стратегии взаимоотношений с ЕС, весьма невелика. На то существуют, как минимум, две причины. Во-первых, до истечения формального срока действия Стратегии-99 остается еще семь лет, а спектр поставленных в ней задач весьма широк. Это позволяет использовать существующую Стратегию по меньшей мере до момента формального вступления страны в ВТО. Во-вторых, Стратегия никогда не была внешнеполитической программой действий в полном смысле этого слова. Скорее наоборот — нежданые результаты внешнеполитической активности России в Европе уже постфактум рассматрива-

лись как следующие в контексте реализации Стратегии. В связи с этим практическая значимость рекомендаций по пересмотру данного документа (в отличие от результатов аналогичных упражнений относительно Общей стратегии ЕС по России) относительно невелика.

Вместе с тем развитие отношений между Россией и Европейским союзом, а также ожидаемая ревизия, пусть даже и косметическая, Общей стратегии ЕС по отношению к России допускают возможность внесения изменений и в российский документ. Опыт принятия Среднесрочной стратегии в 1999 г. в качестве ответа на Общую стратегию ЕС позволяет предположить, что Москва и сейчас не сможет оставить действия европейцев без ответа. Поэтому после утверждения новой версии Общей стратегии ЕС можно ожидать аналогичного хода и со стороны России. В современных обстоятельствах имеются три наиболее вероятных сценария развития российской политики на европейском направлении, которые отразятся и на содержательной части Стратегии.

Сценарий 1. «День сурка». Наиболее вероятный сценарий. Главным препятствием для успешной реализации интеграционной модели российско-европейских отношений является политическая экономика России. Несовместимость российского капитализма образца 2003 г. и требований ЕС достаточно очевидна, но бюрократическая логика требует наполнения отношений новыми взаимообязывающими документами. Россия, в свою очередь, не может обеспечить их выполнение.

Концепция ОЕЭП будет основана на принципе сближения законодательства, т. е. частичного восприятия Россией *acquis communautaire*. Как и перед подписанием СПС-94, российские власти недостаточно серьезно задумываются о перспективах имплементации нового соглашения. Повторяется известный

по истории СПС порочный круг: обязательства — невыполнение — претензии. Аналогичным образом могут развиваться события и при недостаточно последовательной позиции ЕС на переговорах по вступлению России в ВТО. Все это приводит к политической нестабильности отношений и спорядическим конфликтам.

При осуществлении такого сценария вносить в Стратегию серьезные содержательные изменения не потребуется. Возможно просто изъять из текста наиболее устаревшие и неадекватные реальности положения (упоминание Общей стратегии ЕС-99, некоторое смягчение антиамериканской риторики, рыночный статус России, сотрудничество с покойным Западноевропейским союзом, часть вопросов расширения ЕС на восток), а также заменить положения о зоне свободной торговли на ОЕЭП. В целом весьма вероятно, что новая версия Стратегии будет основана на трех «китах»: сотрудничестве в сфере безопасности, ОЕЭП и энергетическом диалоге. При этом роль СПС как «морально устаревшего», особенно в контексте вступления России в ВТО, будет сокращаться.

Сценарий 2. «Газ в обмен на колбасу». Менее вероятен, чем первый вариант. Такой сценарий предполагает ужесточение российской позиции *vis-à-vis* Европейский союз. Российские власти в полной мере осознают стратегическую опасность сближения с ЕС по интеграционной модели и испытывают растущее раздражение по поводу вмешательства ЕС во внутренние дела России. Наиболее конфликтными областями остаются переговоры по ВТО, проблема Чечни и права человека, а также права иностранных инвесторов.

При таком развитии событий становятся вероятными следующие изменения в тексте Стратегии: а) дальнейшая формализация понятия «стратегическое партнерство» в сторону подчеркивания суверенной роли России и более внятного

декларирования ограничений интеграции, подчеркивание большей степени политической и экономической самостоятельности России; б) изъятие из Стратегии умеренно-интеграционистских положений и их замена на более «прагматичные» цели развития торговли в ряде секторов; в) устранение морально устаревших положений (см. сценарий 1).

Сценарий 3. Реальные цели. Наилучший и наименее вероятный вариант развития событий. Россия должна получить максимум возможностей участвовать в выработке правовых параметров будущего протоинтеграционного объединения с Европейским союзом. В настоящее время вопрос об институциональной форме такого объединения, будет ли это зона свободной торговли или общее экономическое пространство, остается открытым. Оптимальным сценарием считается постепенное распространение на Россию четырех основополагающих свобод ЕС — передвижения товаров, услуг, капиталов и людей. Это потребует от России адаптировать значительную долю уже действующих правовых норм ЕС и исполнять те, которые будут приняты европейцами в будущем.

Как справедливо заметил Дмитрий Тренин, «россияне обладают счастливой способностью перенимать чужой опыт, если он оказывается эффективнее национального, но очень чувствительны к перспективе утраты политического суверенитета»⁴⁹. С таким утверждением трудно не согласиться. Его верность блестяще подтверждает и наиболее успешный пример модернизации России по западному образцу, осуществленной в период петровских реформ начала XVIII в. Но вместе с тем специфика сколько-нибудь продвинутого сотрудничества с Европейским союзом потребует от России реально отказаться от значительной доли суверенных прав сначала в сфере регулирования экономической деятельности

(частичное восприятие *acquis communautaire*), а затем и в тех областях (юстиция и внутренние дела, безопасность), которые являются главными правами и обязанностями суверенного государства. Смысл вышесказанного в том, что, задумываясь о перспективах сближения, и Россия, и Европейский союз должны уделить внимание тому, как сделать эти отношения политически устойчивыми. В противном случае конфликт между интеграционистской логикой отношений и государственным суверенитетом России неизбежен.

Концепция ОЕЭП как продвинутой формы сотрудничества должна быть утверждена на саммите Россия—ЕС уже осенью 2003 г. Тем не менее неясные перспективы вступления России в ВТО и провалы в имплементации СПС позволяют предположить, что у сторон остается еще достаточно времени для детальной разработки правовых параметров общего экономического пространства в рамках идеи «широкой Европы». Именно на защиту юридических прав России в рамках ОЕЭП или зоны свободной торговли могла бы быть направлена Стратегия в новой редакции.

Во-первых, она должна будет стать более сфокусированным документом. Из текста должны исчезнуть как многие положения чисто ритуального свойства, так и те задачи, которые не связаны с планируемыми параметрами ОЕЭП или зоны свободной торговли. Во-вторых, Стратегия должна стать не только формальным, но и аргументированным ответом на амбициозную повестку дня ЕС. По сути должна быть достигнута реальная сопрягаемость российского и европейского документов. Кстати говоря, переговоры по последнему вопросу можно было бы начать уже сейчас — в рамках консультаций Паттен — Христенко по ОЕЭП и подготовки ЕС к пересмотру его Стратегии. В-третьих, Стратегия должна будет четко описать дизайн институциональной

базы отношений в рамках ОЕЭП или зоны свободной торговли, приемлемый и для России, и для Европейского союза.

Примечания

- ¹ Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia // Official J. — 1999. — 24 June. — L 157/1—L 157/9.
- ² Обращение президента к Федеральному собранию РФ 2002 г. (<http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2002/04/10691.shtml>).
- ³ Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000—2002 годы). Текст, представленный председателем Правительства России В. В. Путиным на саммите РФ—ЕС в Хельсинки 22 окт. 1999 г., § 1.1 (<http://www.ieras.ru/journal/journal.2000/9.htm>).
- ⁴ Например, см.: *Vahl M.* Just Good Friends? The EU—Russia «Strategic Partnership» and the Northern Dimension. — Brussels: CEPS, 2001; *Borko Y.* The European Union's Common Strategy on Russia: a Russian View // The EU Common Strategy on Russia — Learning the Grammar of the CFSP. — 2001. — N 11; *Эмерсон М.* Слон и Медведь: Европейский союз, Россия и их ближнее зарубежье. — Brussels: CEPS, 2001; *Leshukov I.* Beyond Satisfaction: Russia's Perspectives on European Integration / ZEI. — Bonn, 1998. — (ZEI Discussion Paper C 26); *Лешуков И.* Россия и Европейский союз: стратегия взаимоотношений // Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век / Д. Тренин (ред.). — М., 2000. — С. 23—48; *Baranovsky V.* Russia's Attitudes towards the EU: Foreign and Security Policy Aspects. — Helsinki, 2002. — (Programme on the Northern Dimension of the CFSP; N 15); *Gowan D.* How the EU Can Help Russia. — London: CER, 2001; *Журкин В. В.* Европейский союз: внешняя политика, безопасность, оборона // Докл. Ин-та Европы РАН. — 1998. — N 47; *Данилов Д. А.* Россия в Большой Европе: стратегия безопасности // Современ. Европа. — 2000. — N 2; *Бордачев Т.* Terra incognita, или Европейская политика России // Pro et Contra. — 2001. — Т. 6. — N 4. — С. 23—33.

- ⁵ См.: *Хавлик П.* Отношения между Россией и Европейским Союзом в свете расширения ЕС. — М., 2002. — С. 2—3. — (Науч. тр. РЕЦЭП); *Hamilton C.* Russia's European Integration: Escapism and Current Realities. — S. 1., Sept. 2002. — Мimeo. Тем не менее еврооптимисты есть и среди представителей экономической науки. См.: *Мау В., Новиков В.* Отношения России и ЕС: пространство выбора или выбор пространства // *Вопр. экономики.* — 2002. — N 6. — С. 133—143; *Самсон И.* Единое экономическое пространство как фактор устойчивого роста в России. — М., 2002. — (Аналит. докл. РЕЦЭП).
- ⁶ *Путину устроили европейские «смотрины»* // *Известия.* — 2000. — 30 мая.
- ⁷ Стратегия, параграф 1.1.
- ⁸ *Гован Д.* Как ЕС может помочь России? — М., 2000. — С. 18.
- ⁹ *Иванов И.* Не поддаваясь на уловки Брюсселя // *Независимая газ.* — 2002. — 7 окт.
- ¹⁰ Заметим, что подобный «селективный» подход характерен и для российских представителей более либеральной, или «прозападной», ориентации (см.: *Мау В., Новиков В.* Указ. соч.). Вместе с тем уже в тексте Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС оговорено обязательство России сближать свое законодательство с европейским в сферах «корпоративного права, <...> трудового законодательства, экологического законодательства, защиты прав потребителей»!
- ¹¹ См., например: *Kempe I.* Direct Neighbourhood Relations between the Enlarged EU and the Russian Federation, Ukraine, Belarus and Moldova. — Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publ., 1998; *Vahl M.* Op. cit.; *Black J. L.* Russia Faces NATO Expansion: Bearing Gifts or Bearing Arms. — Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2000.
- ¹² Об особенностях внешней политики Бориса Ельцина см.: *Богатуров А.* Пять синдромов Ельцина и пять образов Путина // *Pro et Contra.* — 2002. — Т. 6. — N 1—2. — С. 122—137.
- ¹³ В сферу компетенции существующего Департамента общеевропейского сотрудничества входят вопросы, связанные с НАТО, ОБСЕ, Советом

Европы, ЕС. Вместе с тем отношения России со странами ЕС находятся в ведении четырех разных европейских департаментов, организованных по субрегиональному принципу.

- ¹⁴ См. обоснование такой политики: *Примаков Е.* Международные отношения накануне XXI века: проблемы и перспективы // *Междунар. жизнь*. — 1996. — N 10. — С. 3—14 и ее блестящую критику: *Федоров Ю.* Кризис внешней политики России: концептуальный аспект // *Pro et Contra*. — 2002. — Т. 6. — N 1—2. — С. 31—49.
- ¹⁵ Общая стратегия ЕС по России (а затем по Украине и региону Средиземноморья) была принята на основании ст. 13 (бывш. J3) Амстердамского договора. См.: http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/eu_cons_treaty_en.pdf.
- ¹⁶ *Данилов Д.* Потенциальный союзник Москвы // *Независимая газ.* — 1999. — 3 дек.
- ¹⁷ *Gowan D.* Op. cit.; *Vahl M.* Op. cit.
- ¹⁸ Несмотря на то что в России Общей стратегии ЕС было посвящено гораздо меньше исследований, само определение Стратегии как «специфической формы» (см.: *Лихачев В. Н.* Россия на путях миростроительства // *Независимая газ.* — 1999. — 12 сент.) выражения ЕС своей позиции позволяет судить о сложном восприятии Стратегии в Москве. См. также: *Borko Y.* Op. cit.
- ¹⁹ По выражению Дэвида Гована, после появления российской Стратегии «Европейский союз и Россия все еще говорят на разных языках, но по крайней мере они ведут этот разговор в одной комнате» (*Gowan D.* Op. cit. — P. 13).
- ²⁰ «...Ровно через год будут президентские выборы. И сейчас я решил назвать человека, который, по моему мнению, способен консолидировать общество, <...> обеспечить продолжение реформ в России, <...> — это секретарь Совета Безопасности, директор ФСБ России Владимир Владимирович Путин» (Телеобращение Президента РФ Бориса Ельцина, 9 авг. 1999 // *Federal News Service — Kremlin Package*. — 1999. — 9 авг.); Б. Ельцин назвал своим преемником на посту президента Владимира Путина // *Prime-TASS*. — 1999. — 9 авг.

- ²¹ *Gowan D.* Op. cit. — P. 13.
- ²² *Leshukov I.* Russia and the European Union: A Strategy of Interaction // Russia and European Security Institutions / D. Trenin (ed.); Carnegie Moscow Center. — Moscow, 2000. — P. 34—36.
- ²³ Концепция внешней политики России была опубликована только летом 2000 г.
- ²⁴ Примечательно, что юбилейная конференция «Куда идет Россия?», проводимая с 1993 г. Московской высшей школой социальных и экономических наук при поддержке Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров, в 2003 г. была названа организаторами «Куда пришла Россия?». См. также наиболее полный и свежий анализ российской политической и экономической системы с точки зрения данной парадигмы: *Gaddy C. G., Ickes B. W.* Russia's Virtual Economy. — Washington, DC: Brookings Inst. Press, 2002.
- ²⁵ *Колесников А.* Год сурка, или 2003-й как клон 2002-го // Politcom.ru. — 2002. — Дек; *Шевцова А.* Россия перед выборами: шанс для осмысления. — М., 2002. — (Брифинг Моск. Центра Карнеги; N 11).
- ²⁶ *Gowan D.* Op. cit. — P. 11.
- ²⁷ В этом смысле в российской Стратегии можно обнаружить много общего с Общей стратегией ЕС по отношению к России.
- ²⁸ Заметим, что снятие ограничений на такое присутствие уже подразумевает СПС.
- ²⁹ *Mahncke D.* Russia's Attitude to the European Security and Defence Policy // European Foreign Affairs Rev. — 2001. — Winter. — Vol. 6, — N 4; *Gowan D.* Op. cit. — P. 11; etc.
- ³⁰ Общая оценка Стефана де Шпигелейре Общей стратегии ЕС в отношении России достаточно схожа. См.: *De Spiegeleire St.* The Implementation of the EU's Common Strategy on Russia // The EU Common Strategy on Russia: Learning the Grammar of the CFSP / H. Haukkala, S. Medvedev (eds.). — Helsinki, 2001. — P. 81. — (Programme on the Northern Dimension of the CFSP; N 11).
- ³¹ Послание 2001 (<http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2001/04/10329.shtml>).

- ³² Послание 2002 (<http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2002/04/10691.shtml>).
- ³³ EU—Russia Summit 3 Oct. 2001. Joint Declaration on stepping up dialogue and cooperation on political and security matters (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm).
- ³⁴ Эти задачи включали в себя «создание во всех органах государственной власти по вопросам сотрудничества России с Европейским Союзом групп специалистов, профессионально владеющих вопросами деятельности Европейского Союза и сотрудничества с ним России; создание и обновление системы информации для российских предпринимателей о деятельности Европейского Союза и их преимуществах и обязанностях на рынке Европейского Союза, вытекающих из Соглашения и других двусторонних документов; организация в Постоянном представительстве Российской Федерации при Европейских сообществах и посольствах России в государствах-членах и кандидатах на вступление в Европейский Союз мониторинга выполнения Европейским Союзом положений Соглашения и решений его рабочих органов, а также поиска новых резервов развития сотрудничества».
- ³⁵ Неприятный сюрприз в Женеве // Ведомости. — 2002. — 18 дек.
- ³⁶ См.: Там же; Нас не взяли в ВТО // Время новостей. — 2002. — 19 дек.; Поезд уходит // Компания. — 2002. — 23 дек.
- ³⁷ Статус укоротили // Труд. — 2002. — 17 сент.
- ³⁸ Лившиц А. Евросоюз хочет наказать Россию // Деловой Петербург. — 2002. — 10 сент.
- ³⁹ Транзитный тупик Энергетической хартии: Интервью с В. А. Язевым // Нефтегазовая вертикаль. — 2002. — 15 марта.
- ⁴⁰ Евросоюз решил помочь Минэкономразвития // Моск. новости. — 2001. — 13 нояб. «Основная часть нашей работы — программы технического содействия, ТАСИС. Они направлены на поддержку российских реформ, содействие в реструктуризации предприятий и социальные программы. Под эти проекты выделено грантов на 2,2 млрд евро. — Кто получает гранты? — Мы работаем через Министерство экономического развития и торговли. Оно собирает предложения от других мини-

стерств и госучреждений» (Мои коллеги очень застенчивы: Интервью с руководителем представительства ЕС в Москве Ричардом Райтом // Известия. — 2001). — 27 июля.

⁴¹ См.: Национальная индикативная программа ТАСИС на 2002—2003 (http://www.eur.ru/neweur/show_file.php?ident=318).

⁴² Там же.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Цитата приведена из интервью с заместителем министра экономического развития и торговли М. Медведковым (Итоги. — 2002. — N 46. — 19 нояб.).

⁴⁵ Иванов И. Объединение или разъединение? // Известия. — 2003. — 11 янв.

⁴⁶ EU—Russia Summit, May 17. 2001. Joint Statement. § 14 (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm).

⁴⁷ 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).

⁴⁸ Анализ отношений между ЕС и Европейской зоной свободной торговли см.: Emerson M., Vahl M., Woolcock St. Navigating by the Stars: Norway, the European Economic Area and the European Union. — Brussels: CEPS, 2002.

⁴⁹ Тренин Д. Россия в «широкой Европе». — М., 2002. — С. 3. — (Брифинг Моск. Центра Карнеги; N 10).

О ФОНДЕ КАРНЕГИ

Фонд Карнеги за Международный Мир является неправительственной, внепартийной, некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (США). Фонд был основан в 1910 г. Эндрю Карнеги для проведения исследований в области международных отношений. Фонд не пользуется какой-либо финансовой поддержкой со стороны государства и не связан ни с одной из политических партий в США или за их пределами. Деятельность Фонда Карнеги заключается в выполнении намеченных его специалистами программ исследований, организации дискуссий, подготовке и выпуске тематических изданий, информировании широкой общественности по различным вопросам внешней политики и международных отношений.

Сотрудниками Фонда Карнеги за Международный Мир являются эксперты, которые используют в своей практике богатый опыт в различных областях деятельности, накопленный ими за годы работы в государственных учреждениях, средствах массовой информации, университетах, международных организациях. Фонд не представляет точку зрения какого-либо правительства и не стоит на какой-либо идеологической или политической платформе, поэтому спектр взглядов его сотрудников довольно широк.

Московский Центр Карнеги создан в 1993 г. с целью реализации широких перспектив сотрудничества, которые открылись перед научными и общественными кругами США, России и новых независимых государств после окончания периода «холодной войны». В рамках программы по России и Евразии, реализуемой одновременно в Вашингтоне и Москве, Центр Карнеги осуществляет широкую программу общественно-политических и социально-экономических иссле-

дований, организует открытые дискуссии, ведет издательскую деятельность.

Основу деятельности Московского Центра Карнеги составляют циклы семинаров по проблемам нераспространения ядерных и обычных вооружений, российско-американских отношений, внутренней и внешней политики России, по вопросам безопасности, а также политических и экономических преобразований на постсоветском пространстве.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

1779 Massachusetts Avenue, NW

Washington, DC 20036, USA

Tel.: (202) 483-76-00

Fax: (202) 483-18-40

E-mail: info@ceip.org

<http://www.ceip.org>

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Россия, 125009, Москва,

Тверская ул., 16/2

Тел.: (095) 935-89-04

Факс: (095) 935-89-06

E-mail: info@carnegie.ru

<http://www.carnegie.ru>

О ФИНСКОМ ИНСТИТУТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Главная задача Финского института международных отношений (Finnish Institute of International Affairs — Ulkopoliittinen instituutti, FIIA — UPI) — оказание содействия финскому обществу в понимании современных международных отношений. Поскольку другие организации Финляндии обеспечивают достаточное количество информации, FIIA — UPI концентрирует внимание на ее научном анализе. Главная особенность исследований института состоит в их своевременности, содержательности и доступности для широкой публики. Эту задачу FIIA — UPI решает путем проведения собственных исследований и поддержки связей между экспертами в Финляндии и за ее пределами, организации публичных лекций, семинаров и конференций. Результаты работы института издаются в виде книг и научных докладов. FIIA — UPI также выпускает журнал «Внешняя политика» (*Ulkopolitiikka*) на финском языке и «Ежегодник финской внешней политики» (*Yearbook of Finnish Foreign Policy*) на английском. В институте имеется библиотека, фондами которой может пользоваться каждый, кто интересуется международными отношениями и внешней политикой.

В области исследовательской деятельности FIIA — UPI занимает положение между университетами и другими образовательными учреждениями, с одной стороны, и государственными институтами — с другой. Сотрудниками института являются эксперты, обладающие солидным образованием и опытом работы в сфере международных отношений. Институт поддерживает активные связи с высшими учебными заведениями, в которых преподают международные отношения.

Кроме того, FIIA — UPI взаимодействует с различными государственными органами.

Сотрудники FIIA — UPI принимают участие в текущей дискуссии по актуальным проблемам международных отношений, публикуя аналитические статьи, выступая с экспертными комментариями по радио и телевидению. Они также принимают участие в семинарах, конференциях и других мероприятиях, проходящих в Финляндии и за рубежом.

Финский институт международных отношений был основан в 1961 г. по инициативе «Общества Паасикиви» (Paasikivi-Seura). Хотя это автономная организация, финансируемая Фондом исследований внешней политики и (Ulko politiikan tutkimuksen säätiö) и независимая от политических партий и государства, одной из ее главных обязанностей является оказание экспертного содействия государственной администрации Финляндии. Фонд исследований внешней политики финансируется Министерством образования. Помимо этого FIIA — UPI получает финансирование из целого ряда других независимых источников.

Основные области изучения в рамках FIIA — UPI:

- внешняя политика и политика безопасности Финляндии;
- внешняя политика и политика безопасности Европейского союза;
- проблемы расширения ЕС;
- демократия и глобализация: диалог между ЕС и странами Африки;
- проблемы безопасности региона Балтийского моря и Арктики;
- взаимоотношения России и Европейского союза;
- тайваньская проблема.

Директором Финского института международных отношений с 1991 г. является Таппани Ваахторанта. Ранее институт

возглавляли: Туомас Форсберг (во время отсутствия Т. Ваахторанта в 1998—2001 гг.), Пааво Липпонен (1989—1991 гг.), Кари Мёттоля (1973—1988 гг.), Яакко Калела (1972—1973 гг.) и Осмо Апунен (1965—1972 гг.).

**FINNISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS
(FIIA) — ULKOPOLIITTINEN INSTITUUTTI (UPI)**

Mannerheimintie 15 A

002260 Helsinki

Finland

<http://www.upi-fii.fi>

**Россия и Европейский союз:
переосмысливая стратегию взаимоотношений**

Редактор А. И. ИОФФЕ

Изд. лиц. N 060437 от 26.11.1996.

Подписано к печати 04.06.2003.

Формат 60x90 $\frac{1}{16}$. Бумага офсетная.

Гарнитура Палатино.

Печать офсетная. Усл. п. л. 7,5.

Тираж 550 экз.

Издательство «Гендальф». Москва, Крымский вал, 8.