



Надежда Арбатова

ОБЩЕЕ ПРОСТРАНСТВО БЕЗОПАСНОСТИ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС: ИМПЕРАТИВЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ¹

Интеграционные процессы в области формирования общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), а также общей обороны, несмотря на все решения основополагающих саммитов Европейского Союза (ЕС), традиционно являлись и по сей день остаются самой сложной сферой жизнедеятельности ЕС. Безопасность – это сфера, которая в наибольшей степени затрагивает жизненно важные интересы государств и граждан; это сфера, международное сотрудничество в которой требует максимального совпадения национальных интересов, представлений об угрозах и высочайшего уровня доверия между партнерами. В связи с этим очевидно, что для сотрудничества России и ЕС в сфере внешней безопасности необходимы, как минимум, два условия – существование собственного пространства безопасности у ЕС и такой уровень отношений между Россией и ЕС, который был бы адекватен поставленным задачам.

Идея общего пространства внешней безопасности (наряду с тремя другими общими пространствами в сфере экономики, внутренней безопасности и науки и образования) была сформулирована на саммите России и ЕС в Санкт-Петербурге в мае 2003 г. Создание такого пространства предусматривало партнерство России и ЕС по пяти направлениям:

- усиленный диалог по вопросам международных отношений и безопасности;
- борьба с терроризмом;
- нераспространение ОМУ и средств его доставки, усиление режимов экспортного контроля и разоружение;
- сотрудничество в области кризисного урегулирования;
- сотрудничество в области гражданской защиты.

Являясь в своей основе прорывной идеей, способной действительно придать отношениям России и ЕС стратегическую перспективу, Санкт-Петербургская инициатива практически сразу вызвала сомнения не только в реалистичности, но и в серьезности намерений сторон. Создание общих пространств сотрудничества предполагалось осуществить на базе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Россией и ЕС, которое, будучи достаточно узким, техническим соглашением, во многом устаревшим уже к тому моменту, не могло служить достаточной договорно-правовой базой для реализации такой масштабной инициативы. Как представляется, в основе Санкт-Петербургской инициативы лежало стремление сторон, и в первую очередь ЕС, придать хотя бы формально новое качество их отношениям накануне предстоящего и самого крупного расширения ЕС на страны Центральной и Восточной Европы. Сама логика расширения подталкивала ЕС к поиску новых форм сотрудничества с Россией, которая оставалась за рамками этой стратегии.



А
Н
А
Л
И
З

При всем своем символическом значении Санкт-Петербургская инициатива, будучи воплощенной в официальном документе, начала жить своей жизнью, подталкивая политиков к дальнейшим шагам. Так, она получила новое развитие на Московском и Лондонском саммитах в 2005 г., согласовавших концепцию *дорожных карт* к четырем общим пространствам. Кроме того, идея четырех общих пространств уже принята и Москвой, и Брюсселем в качестве основы нового соглашения, которое должно прийти на смену СПС.

СТИМУЛЫ К СОЗДАНИЮ ОБЩЕГО ПРОСТРАНСТВА ВНЕШНЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Одна из самых распространенных точек зрения относительно императивов взаимодействия России и ЕС – экономическая и энергетическая взаимозависимость партнеров. По данным Евростата, экспорт ЕС в Россию с 2000 по 2006 г. более чем утроился – с 22,7 до 72,4 млрд евро. Импорт за этот период увеличился более чем в два раза – с 63,8 до 140 млрд евро. Еще нагляднее взаимозависимость России с ЕС в энергетике. На долю России приходится около 44% импорта ЕС, или 24% всего потребляемого в ЕС газа. Объем российского экспорта нефти в ЕС растет с 2000 г. как в абсолютных показателях, так и по удельному весу. По собственным прогнозам Евросоюза, его зависимость от внешних поставок газа к 2030 г. увеличится до 81%, а нефти – до 93% общего потребления. И доля России в них, несомненно, будет очень существенной².

Несмотря на этот очевидный стимул к взаимодействию России и ЕС, необходимо отметить, что и в годы холодной войны между СССР и Западом существовали торговые отношения и даже диалог в сфере контроля над вооружениями, но это ограниченное сотрудничество не меняло характера и сути отношений между двумя блоками. Поэтому экономические интересы создают лишь самую общую канву для взаимодействия России и ЕС, но не определяют автоматически их полнокровного партнерства, в первую очередь в сфере безопасности. Дефицит доверия в отношении России, обусловленный как грузом прошлого, так и ее сегодняшним развитием, побуждает ЕС дистанцироваться от своего восточного соседа, воспринимать его главным образом как *нефть, газ и ядерное оружие*. При всей важности России как поставщика углеводородов в ЕС сохраняется недоверие к своему партнеру и предпринимаются попытки диверсифицировать источники энергопоставок, что принимает форму острейшего соперничества, своего рода *гонки вооружений* через газопроводы и нефтепроводы. Таким образом, энергетическая взаимозависимость при отсутствии стратегических целей партнерства может являться источником серьезных разногласий.

Как представляется, стимулы или императивы, объективно подталкивающие и Россию, и ЕС к формированию общего пространства внешней безопасности, непосредственно обусловлены совпадением их интересов в этой сфере.

Общие представления о постбиполярных угрозах

И Россию, и ЕС сближают общие представления об угрозах европейской и международной безопасности. И Россией, и ЕС признается, что новые внешние угрозы связаны, в первую очередь, с международным терроризмом, распространением оружия массового уничтожения, сохраняющимися этническими и религиозными конфликтами. Вместе с тем, очевидно, что эти общие представления об угрозах не являются чем-то особым, присущим только отношениям России и ЕС. Практически любой член так называемого цивилизованного международного сообщества разделяет эти озабоченности. Поэтому общие представления о постбиполярных угрозах создают лишь самую общую канву для взаимодействия России и ЕС, общее деление государств по принципу *чистых и нечистых*. Вместе с тем, важен сам факт того, что Россия в отличие от СССР находится с Западом по одну сторону баррикады или, как в случае иракского кризиса, разделятельная линия прошла не между Востоком и Западом, а между сторонниками и противниками военной интервенции США.

Стабильность в посткоммунистической Европе

Действительно особым общим интересом России и ЕС является стабильность в *Большой Европе*, прежде всего на пространстве СНГ, которое сегодня во многом является «яблоком раздора» между Россией и Западом. ЕС заинтересован в стабильности на востоке, Россия – на западе и на юге от ее границ. Политика России на постсоветском пространстве являлась и остается основным фактором, который будет влиять на развитие отношений России с Западом. И наоборот, политика Запада в отношении стран СНГ является для российской политической элиты своеобразной лакмусовой бумажкой для понимания истинных целей посткоммунистических стратегий как ЕС, так и НАТО. Стабильности на пространстве СНГ невозможно достичь без сотрудничества России и ЕС, включая интеграции двух партнеров в военно-политической области, так же как невозможно было в свое время обеспечить безопасность Западной Европы без интеграции Франции и Германии.

Страны ЕС (большинство из которых к тому же являются членами НАТО, две страны – ядерными державами, а некоторые имеют на своей территории иностранные войска, базы и ядерные вооружения) и Россия обладают слишком крупными военными потенциалами с ярко выраженными наступательными силами и средствами, чтобы просто *сосуществовать*, не вызывая подозрений и опасений друг у друга. Частично эту проблему сглаживают договоры по разоружению (в первую очередь Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), Договор о ракетах средней и меньшей дальности (РСМД), меры доверия и транспарентности в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе). Однако такие договоры, главным образом, регулируют стратегические отношения противостоящих сторон и тем самым закрепляют противостояние. При этом договоры всегда избирательны по своему охвату, подвержены *эрозии* со стороны политических трений и могут быть нарушены или денонсированы (что, в частности, поставлено сейчас в повестку дня Россией в отношении ДОВСЕ в связи с объявленным Москвой мораторием на выполнение Договора и возможностью выхода России из РСМД). Истинно глубокую и необратимую трансформацию военных отношений государств или союзов дает лишь последовательная военная интеграция (разумеется, если она основана на обоюдном и равноправном стремлении всех участников).

Россия и ЕС как новый центр силы

Важнейшим общим интересом России и ЕС является то, что друг без друга ни Россия, ни ЕС не могут стать самостоятельным центром силы в международных отношениях, сопоставимым с США, а в перспективе с Китаем и другими возможными новыми сверхдержавами и коалициями государств и транснациональных фигурантов XXI в. Только избавившись от военных опасений в отношении друг друга, они смогут полностью переключить свои большие ресурсы на другие угрозы и вызовы безопасности. Более того, военно-промышленные и научные потенциалы, геостратегические позиции, традиционные сильные стороны и практический опыт вооруженных сил стран ЕС и России во многом взаимно дополняют друг друга. Только вместе Россия и ЕС могут играть роль экономического центра глобального значения, а в более отдаленном будущем и военно-политического центра силы. Он не будет призван противостоять США и другим центрам, но сможет играть независимую роль, препятствовать международному произволу и иметь собственный проект рационального мироустройства.

ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕГО ПРОСТРАНСТВА ВНЕШНЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В анализе препятствий, стоящих на пути строительства общего пространства внешней безопасности, можно также выделить три основных группы проблем как концептуально-го, так и практического характера.

Первая группа проблем связана с внутренним развитием ЕС и перспективами европейской интеграции как уникального европейского проекта в целом. Применительно к фор-



мированию военно-политического измерения ЕС следует отметить, что, хотя скептицизм стал общим местом в оценке европейской политики обороны и безопасности, нельзя не признать, что ЕС достиг больших успехов на этом направлении. Следует отметить также, что в условиях, когда угрозы аморфны и непредсказуемы, не имеют ярко выраженного военного характера, создавать военную составляющую особенно тяжело. В отличие от НАТО, которое создавалось в совершенно иных условиях и сегодня существует больше по инерции, ЕС осознанно идет по этому пути. Вместе с тем есть и большие трудности для ЕС в определении собственного пространства безопасности, что является серьезным препятствием для взаимодействия с Россией, хотя бы с институциональной точки зрения, потому что для взаимодействия необходимо иметь предмет приложения. Очевидно, что успех европейской интеграции во всех сферах будет зависеть от того, сможет ли ЕС представить рациональную и жизнеспособную стратегию дальнейшего европейского строительства.

Неопределенность интеграционной стратегии

После предпоследней, самой масштабной волны расширения и неудач с принятием Конституции во Франции и Нидерландах ЕС оказался перед необходимостью поиска новой стратегии развития европейской интеграции, направленной на повышение эффективности ЕС как уникального интеграционного института. Перспективы жизнеспособности расширяющегося ЕС имеют принципиальное значение и для Российской Федерации, поскольку ЕС остается главным партнером России в Европе, а также в решении неотложных проблем международной безопасности. Несмотря на принятие Лиссабонского договора (Договора о реформе), в ЕС сохраняется неопределенность в отношении интеграционной стратегии Союза. «Архитекторы интеграционного процесса до сих пор не могут решить, являются ли внешнеполитическая деятельность и безопасность объектами интеграции. С точки зрения интеграционных теорий, внешняя политика и безопасность – сомнительные сферы интеграционных усилий. Даже неисправимые федералисты предполагают, что интеграция в этих областях возможна только в случае предшествующей успешной экономической интеграции, а экономическая перспектива *Европы-27* пока не кажется безоблачной»³. На сегодняшний день ясно только одно – прежняя стратегия, основанная на одновременном и, как предполагалось, безболезненном расширении и углублении европейской интеграции, провалилась.

Развитие общей внешней политики безопасности и обороны в условиях расширившегося до 27 стран Евросоюза требует модернизации как его структуры и функций институтов, так и механизма принятия решений. Лиссабонский договор явился компромиссом между сторонниками межгосударственной координации и интеграционистами. Очевидно, что без общей внешней политики невозможна и общая оборона. Под давлением ряда стран были отменены некоторые важные положения Договора, касающиеся ОВПБ. По предложению британского премьера Тони Блэра на Брюссельском саммите в июне 2007 г. было решено не вводить должности министра иностранных дел ЕС и сохранить пост Высокого представителя Евросоюза по внешней политике с расширенными функциями. Польша в свою очередь добилась отсрочки до 2014 г. отмены принципа единогласия по вопросам ОВПБ при изменении порядка голосования. Иными словами, «итоги саммитов в Брюсселе (июнь 2007) и в Лиссабоне (декабрь 2007) продемонстрировали скромность и сложности интеграционной перспективы ЕС в сфере внешней политики. Сфера ОВПБ не попала под законодательное регулирование. Национальная безопасность остается полностью в ведении государств-членов. Но с утверждением Высокого представителя ЕС и Совета по внешней политике ЕС институционализация общей внешней политики продолжается. Более или менее четко удалось решить вопрос о порядке назначения и отзыва, а также статуса Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Однако его функции сформулированы в самом общем виде»⁴. По Лиссабонскому договору Европейский Совет по согласованию с председателем Еврокомиссии квалифицированным большинством назначает высокого представителя Союза по внешней политике и политике безопасности (статья 9 Договора о ЕС). Высокий представитель будет осуществлять ОВПБ ЕС путем внесения предложений и имплементации уже достигнутых договоренностей. Главное нововведение Договора о реформе заключается в том, что

Высокий представитель будет возглавлять Совет по международным отношениям. Высокий представитель одновременно также является одним из вице-председателей Еврокомиссии, в сферу компетенции которого входят внешние связи ЕС с миром⁵.

Неожиданный удар по углублению европейской интеграции нанес провал Лиссабонского договора на июньском референдуме в Ирландии. *Ирландское нет* Лиссабонскому договору ставит под сомнение его принятие в ближайшем будущем, но еще более остро оно ставит вопрос о самой процедуре принятия решений по важнейшим вопросам жизнедеятельности ЕС. В Брюсселе предлагаются разные пути преодоления кризиса – от переголосования Лиссабонского договора в Ирландии до временного моратория на участие Ирландии в ЕС. Предлагается также отказаться от национальных референдумов по основополагающим решениям ЕС. Представляется, что отказ от референдумов как самой демократичной процедуре волеизъявления населения стран ЕС не лучший выход из ситуации, тем более, что он входит в противоречие с национальным законодательством некоторых стран ЕС. Наиболее оптимальным решением был бы отказ от принципа консенсуса, который является тормозом для развития европейской интеграции в постбиполярную эпоху. Скажем, важнейшие решения для развития ЕС могли бы приниматься тремя четвертями стран-членов Союза, что положительно бы сказалось на динамике интеграционных процессов.

Процесс расширения европейской интеграции остро ставит в Евросоюзе проблему не только управляемости, но и идентичности, будущих границ и в целом переосмысления лозунга *единство в многообразии*. Сколько, образно говоря, многообразия может позволить себе ЕС, чтобы сохраниться как уникальный европейский проект и уникальная политическая система? Сегодня в ЕС вызревает осознание того, что необходимо ограничение расширения ради спасения самого ЕС. После принятия Румынии и Болгарии ЕС возьмет паузу, которая должна быть использована для выработки стратегии в отношении тех стран, которые остаются за рамками расширения. Если Россия не стремится стать членом ЕС, то существует целый ряд стран на пространстве СНГ – Украина, Молдавия, Грузия и Азербайджан, которые уже объявили о своем европейском выборе. Политика соседства ЕС в отношении этих стран является временным решением, дающим Брюсселю передышку, но вопрос о перспективах их вхождения в Евросоюз остается открытым.

Перспективы дальнейшего расширения ЕС непосредственно затрагивают интересы России. Накануне расширения ЕС на страны Балтии, продолжающие культивировать постсоветский синдром, российское руководство высказало озабоченность в связи с возможным влиянием этих стран на выработку общей стратегии Евросоюза. Именно эти страны стали наиболее проблемными для отношений России и ЕС. Обострение кризиса вокруг российских санкций против некачественного польского мяса (2005 г.), с Литвой вокруг аварии на 3-километровой участке нефтепровода «Дружба» (2006 г.), с Эстонией (2007 г.) – вокруг переноса советского военного памятника негативно сказалось на диалоге России и ЕС в целом. Российско-балтийские трения изменили изначально благожелательное отношение России к ЕС и к расширению и углублению европейской интеграции. Если Россия традиционно говорила о том, что нуждается в сильном Евросоюзе, способном говорить одним голосом, то теперь она беспокоится о том, кто будет определять тон этого голоса.

Страны Балтии в целом снискали себе репутацию в ЕС стран, в наибольшей степени ориентированных на США. Этот фактор вкупе с постсоветским синдромом оставляет мало надежд на их позитивную роль в формировании российской политики ЕС. В связи с этим новый виток обострения между Россией и Литвой, (а, в конечном счете, между Россией и ЕС, Россией и НАТО) может возникнуть в связи планами возможного размещения элементов противоракетной обороны (ПРО) США на территории Литвы (в случае неудачного завершения переговоров по этому вопросу с Польшей). Хотя напрямую это не связано с отношениями России и ЕС, тот факт, что страны, рассматриваемые США для создания элементов ПРО в Европе, являются одновременно и членами НАТО и ЕС неизбежно вовлекает в эскалацию напряженности между Москвой и Вашингтоном и Брюссель в двух его ипостасях.



Дихотомия ЕС

Дихотомия современного Евросоюза между целями европейского строительства (включая военно-политическую составляющую ЕС) и традиционным атлантизмом является серьезным препятствием для формирования собственной военно-политической опоры и для сотрудничества с Россией. Расширение ЕС и НАТО на Восток традиционно преподносятся Брюсселем как взаимодополняемые процессы. И хотя членство в НАТО как обязательное условие для членства в ЕС не записано в Копенгагенских критериях, последние волны расширения Евросоюза на посткоммунистические страны Центральной и Восточной Европы свидетельствует, что *де-факто* оно стало обязательным условием. Сначала эти страны становятся частью системы безопасности Запада, и только после этого они могут рассчитывать на членство в ЕС. Применительно к СНГ эта практика создаст серьезные проблемы в отношениях с Россией, в корне меняя ее прежнее, благожелательное отношение к расширению ЕС. Иными словами, провозглашенный принцип взаимодополняемости расширения ЕС и НАТО вступает в явное и опасное противоречие с интересами России на постсоветском пространстве.

Кроме того, отсутствие убедительного разграничения между военной составляющей ЕС и НАТО, а именно факт участия большинства стран ЕС в НАТО, где задействованы их основные ресурсы, является серьезнейшим препятствием для взаимодействия с Россией в создании общего пространства внешней безопасности. На сегодняшний день ЕС имеет общее пространство безопасности только с НАТО, куда не вписана Россия. Так, общая численность вооруженных сил государств ЕС – 1 млн 800 тыс. военнослужащих. Из них изначально предполагалось выделить на корпус быстрого развертывания примерно 200 тыс. (чуть больше 10%) с тем, чтобы иметь возможность развернуть «на поле действий» до 60 тыс. – то есть всего 3% от общей численности вооруженных сил. Но и это крайне низкоэффективное использование военного ресурса оказалось непосильной задачей. В соответствии с принятым в 2004 г. решением Евросоюз сделал упор на создание мобильных частей численностью около 1500 человек в каждой, получивших наименование *боевых групп* (battlegroups). Они могут создаваться либо одной страной – членом ЕС, либо совместно несколькими странами, причем во взаимодействии с развитием сил быстрого реагирования НАТО (NATO Response Force – NRF). Таким образом, в условиях, когда подавляющая доля ресурсов, выделяемых странами ЕС на коллективные силы и задачи, привязана к НАТО – эта дихотомия Евросоюза будет оставаться серьезным препятствием для взаимодействия с Россией, хотя бы с институциональной точки зрения, потому что для взаимодействия необходимо иметь предмет приложения.

Оборотная сторона амбивалентности ЕС связана с крайне негативной позицией сегодняшней администрации США в отношении военно-политической интеграции ЕС, которая оценивается некоторыми политиками и экспертами как угроза американским интересам. По мнению политического аналитика Салли Макнамары, «в связи с теплыми отношениями с Парижем и Берлином Вашингтону простительно полагать, что его стратегические интересы в континентальной Европе защищены. Однако эта уверенность должна быть поколеблена угрозой, исходящей от Европейского договора о реформах, подписанного всеми 27 государствами – членами ЕС 13 декабря 2007 г. ... В соответствии с новым договором властные полномочия должны быть перенесены с уровня национальных государств на уровень Брюсселя в наиболее важных сферах – таких как оборона, безопасность, энергетика, в которых США привыкли полагаться на двусторонние отношения. Он ограничит суверенные права государств – членов ЕС в определении внешнеполитического курса и станет уникальной угрозой англо-американским отношениям. Кроме того, этот договор раскрывает честолюбивые замыслы ЕС по превращению в глобальную державу, способную бросить вызов лидерству США на мировой арене»⁶. Эта цитата как нельзя лучше характеризует отношение части американского истеблишмента к любым, даже скромным попыткам Брюсселя приобрести какой-либо вес в сфере политики безопасности и обороны. Вместе с тем сокращение присутствия и обязательств США в Европе, поиск новых миссий и попытки использовать союзников в собственных интересах, как это происходит в Ираке, потенциально расша-

тывают трансатлантические отношения, будущее которых напрямую зависит от американской внешней политики.

Вторая группа проблем связана с внутренним развитием России. Учитывая тот факт, что интеграция в сфере внешней безопасности требует особой степени доверия между партнерами, можно заключить, что неопределенность перспектив внутреннего и внешнеполитического развития России остается серьезным препятствием для такой интеграции.

Многовекторность внешней политики

Многовекторность российской внешней политики в отличие от *политики по всем азимутам* Шарля де Голля не является продуманной внешнеполитической стратегией. Она говорит об отсутствии четких приоритетов, долгосрочных планов и координации действий разных участников процесса. Она свидетельствует и о том, что *европейский выбор* России не стал окончательным, необратимым и общепринятым ее новой политической элитой и общественностью. Помимо административной неразберихи, это в еще большей мере является свидетельством острой идеологической борьбы различных политических сил вокруг выбора модели внутреннего развития РФ, которая отражается на ее внешнеполитических приоритетах и определении партнеров и противников, меняющихся с калейдоскопической быстротой. Фактически, многовекторность – это отражение *суверенной демократии*⁷ и самодостаточности, которая гармонично сочетается и с концепцией евразийства, и с концепцией *либеральной империи*⁸.

В этой разновекторности есть место и европейскому направлению. Во всяком случае, на декларативном уровне отношения России с ЕС занимают второе после СНГ место в российских внешнеполитических приоритетах, прежде всего благодаря сегодняшней позиции высшего руководства России, которое между тем является объектом все более жесткой критики со стороны Брюсселя и обвинений в авторитаризме. Эта критика зачастую вполне обоснованна, но далеко не всегда принимает во внимание как реалистически возможные внутри страны альтернативы, так и влияние собственных, нередко ошибочных действий на внутривнутриполитическую борьбу в России. Многовекторность российской внешней политики как новая версия особого пути неразрывно связана с политикой Запада, поскольку внешняя изоляция и тоталитаризм две – стороны одной медали.

Экспортно-сырьевая ориентация

Преобладание экспортно-сырьевой ориентации создает препятствия не только для экономической модернизации России, но и для интеграции с ЕС. Экспортно-сырьевая модель экономики – это модель авторитарной политической системы. Это модель системы, которая предполагает нарастающую стратификацию общества и регионов, всеобъемлющую коррупцию власти, недостаточную занятость населения, потерю интеллектуального потенциала и квалифицированных кадров, жесткую ограниченность доходов бюджета (по масштабам страны). И это модель, которая в случае России питает политику доминирования на постсоветском пространстве ради безопасности и удешевления своих транзитных трубопроводов и обретения контроля над энергетическими запасами других стран СНГ. Такая модель, в конечном счете, неумолимо ведет к переориентации на Азию, потому что там более обещающие в долгосрочном плане рынки сбыта энергоэкспорта, благожелательное отношение к авторитаризму и национализму во всех их проявлениях, гораздо более широкие возможности игры на противоречиях разных контрагентов. Избирательное сотрудничество между авторитарными и демократическими государствами, в том числе и по отдельным вопросам безопасности, возможно, но интеграция в этой сфере, предполагающая движение к союзническим отношениям на долгосрочной основе, возможна только между партнерами, имеющими одинаковое государственно-политическое устройство. «И для Европейского Союза, и для России сближение и создание стратегического политико-экономического союза очевидно выгодны, но такой вариант развития событий в ближайшие 5–7 лет маловеро-



ятен. Вероятность может возрасти, если Россия вступит на путь интенсивной экономической модернизации и политической демократизации...»⁹.

Иными словами, модернизация российской экономики, развитие экономики инновационного типа – не только о росте и качестве ВВП. Это предполагает и определенную политическую систему, и определенные приоритеты во внешней политике, и выбор определенных союзников. «Сегодня, на пороге XXI в., Россия в очередной раз в своей многогосударственной истории стоит, как былинный витязь, на распутье разных дорог в стратегии национальной безопасности. Каждая из них нелегка и таит множество лишений и опасностей – одна другой хуже. Но выбор все-таки делать надо, бесконечное стоянье на распутье или метание с одной колеи на другую тоже ни к чему хорошему не приведут... От правильного выбора пути и целенаправленного по нему продвижения зависит безопасность России в следующем веке как в узком, так и в широком смысле слова...»¹⁰.

Военная политика

Как и ЕС, но по другим причинам, Россия так же пока не является приемлемым контрагентом интеграции в сфере безопасности, во всяком случае, в ее военной составляющей – в отсутствие ясного и конкретного общего врага. Для современной России эти причины: стагнация военной реформы из-за отсутствия эффективного политического и демократического контроля над военной организацией, наследие давних традиций милитаризма в политической элите и обществе, огромный дефицит финансирования на протяжении полутора десятилетий, неспособность ВПК приспособиться к рыночной экономике (кроме как стремиться к наращиванию военного экспорта), а также деструктивная роль политики расширения НАТО на восток и американского курса на демонтаж договоров по разоружению и одностороннее применение силы за рубежом (Югославия в 1999 г., Ирак в 2003 г.).

В результате ни вооруженные силы, ни оборонная промышленность не смогли переориентироваться на новые угрозы безопасности и новые военные потребности, которые могли бы стать основой военной интеграции с Евросоюзом и частично с НАТО. Наоборот, будучи предоставлены сами себе, армия и военная промышленность неизбежно воспроизводят привычные для себя структурообразующие военные задачи, курс военной политики и военного строительства. В итоге преобладающая часть вооруженных сил, их состав и структура, дислокация, программы оснащения военной техникой, боевая подготовка, принцип комплектования по-прежнему ориентированы на широкомасштабную или региональную войну с США, НАТО и Японией (до 80% ядерных средств и 70% сил общего назначения). Понятно, что это не может быть базой эффективного военного взаимодействия и тем более интеграции с НАТО и ЕС. Контингенты, способные участвовать в таком взаимодействии (локальные конфликты, миротворчество, Инициатива по безопасности в борьбе с распространением ОМУ) едва ли достигают 2–3% армии и флота РФ.

Третья группа проблем непосредственно связана с отношениями России и ЕС, а также Запада в целом.

Изменения в политическом контексте

Помимо вышеназванных причин, препятствующих интеграции России и ЕС, существует и другая фундаментальная проблема, связанная сегодня с ломкой прежней модели отношений России и Запада, которая сложилась в 1990-гг., когда внутренние и внешние позиции России были крайне ослаблены. Образно говоря, Россия не хочет жить по старым правилам, а ее партнеры не готовы принять новые правила. Сегодня российское руководство хочет от западных партнеров признания по четырем принципиальным для него вопросам:

- признания России в качестве полноправного партнера на международной арене (а не в качестве послушного исполнителя чужих решений). «Парадигма отношений периода 1990-х гг., когда Россия вольно или невольно шла в фарватере кур-

са США, когда с ее интересами не считались и ее мнением сплошь и рядом пренебрегали, абсолютно неприемлема теперь для любых политических партий и государственных ведомств России»¹¹;

- признания права иметь и высказывать собственные интересы, как бы они ни отличались от интересов ЕС, НАТО и США (будь то проблема Косово, польское мясо или строительство баз американской системы ПРО в Европе);
- признания постсоветского пространства в качестве зоны особых, жизненно важных экономических, военных, гуманитарных интересов и интересов безопасности России в широком смысле слова (что не равнозначно признанию исключительной сферы влияния, доминирования или диктата);
- признания права проводить внутренние преобразования с учетом тех особенностей внутривнутриполитической ситуации, которые сложились в результате реформ 1990-х гг., и тех настроений в обществе, которые характеризуются сегодня сочетанием постверсальского (унижения 1990-х гг.) и поствеймарского (страха возврата в нищету на стадии выхода из кризиса) синдромов.

Вопрос о том, сможет ли ЕС-27, правильно оценив сегодняшнюю российскую ситуацию, выработать внятную и реалистичную интеграционную стратегию в отношении России, является принципиальным для дальнейшего развития отношений между двумя партнерами.

Договорно-правовая база

Сегодня в отношениях России и ЕС не существует договорно-правовой базы, адекватной поставленным целям – созданию общего пространства внешней безопасности. Пресловутое СПС, изначально не соответствовавшее концепции четырех пространств, истекло в ноябре 2007 г. Его автоматическое продление не касается Санкт-Петербургской инициативы, которая предполагает более высокий уровень отношений между партнерами. Переговоры по новому соглашению, так называемому пост-СПС, до недавнего времени были заблокированы Польшей, а затем и Литвой. Принятые *дорожные карты*, с юридической точки зрения, не являются и не могут служить правовой базой. Они могли бы *заработать* в качестве рабочих документов, если бы у России и ЕС было новое соглашение, в основе которого лежала бы концепция четырех пространств с четким определением каждого из этих пространств. С содержательной точки зрения, *дорожные карты*, строго говоря, не являются даже дорожными картами, так как содержат лишь список открытых направлений сотрудничества, в которых, однако, не определены ни конкретные программы, ни сроки их выполнения. В связи с этим представляется, что в первую очередь жизненно необходим новый договор, который, не ставя нереалистичных в обозримом будущем задач (таких, например, как членство России в ЕС), переместил бы их отношения с самого нижнего уровня, которым на сегодняшний день является сотрудничество, на следующую ступень – интеграцию. Конечной целью пост-СПС должно являться построение четырех общих пространств, которое может сделать отношения между двумя партнерами целенаправленными.

Сегодня появилась надежда на то, что на июньском саммите России и ЕС в Ханты-Мансийске переговорный процесс сдвинется с мертвой точки. На саммите будет дан официальный старт переговорам между Москвой и Брюсселем по пост-СПС, новому соглашению о стратегическом партнерстве. Как известно, этого не удалось сделать на встречах в верхах ни в 2006 г. в Хельсинки, ни в 2007 г. в Самаре. Как это ни парадоксально, провал Лиссабонского договора в Ирландии, вопреки распространенному мнению, может стать стимулом для прорыва в отношениях России и ЕС, которому, как никогда нужен сегодня крупный дипломатический успех.

Концептуальные проблемы

Ни у ЕС, ни у России нет четко сформулированного видения конечной цели, контуров пространства внешней безопасности. Есть очень подробный перечень направлений со-



трудничества, которые сами по себе не дают ответа на многие вопросы, в частности на самый главный вопрос: что означает основополагающий термин «пространство внешней безопасности»?

Сотрудничество по отдельным вопросам международной безопасности зачастую идет между странами, которые никакого пространства не создают. Например, Совет Россия – НАТО обсуждает целый ряд вопросов, начиная от противоракетной обороны и кончая выбросами нефти на поверхность воды при разработке шельфа. Тем не менее, в нынешнем виде это весьма скромный уровень взаимодействия, который явно не имелся в виду под общим пространством внешней безопасности России и ЕС.

С другой стороны, военно-политический союз – эта наивысшая форма интеграции. Как представляется, пространство – это нечто промежуточное, больше, чем избирательное сотрудничество, но меньше, чем военно-политический союз, который предполагает общее представление о противнике и угрозах, общую стратегию, оперативное планирование, принципы боевой подготовки, координацию военно-технической политики в части совместимости вооружений и военной техники, интеграции программ вооружения. В отличие от общего экономического пространства в определении пространства внешней безопасности отсутствуют критерии, которые могли бы очертить его контуры.

Представляется, что такие критерии общего пространства внешней безопасности должны включать:

- представление о том, что является общим пространством внешней безопасности России и ЕС в географическом и функциональном разрезе;
- не просто сотрудничество в решении международных вопросов, а определение совместного курса действий, имеющего серьезную военную составляющую (подготовка и применение вооруженных сил);
- общее представление не только о главных общих внешних угрозах, но и о конкретных противниках;
- создание административно-структурных звеньев военного взаимодействия;
- совместимость вооруженных сил России и ЕС, необходимая для проведения совместных миротворческих и иных операций.

Есть ли общее представление о том, что является внешней безопасностью для России и ЕС? Этот, казалось бы, простой вопрос тут же натывается на серьезные проблемы, потому что в отличие от других трех пространств общее пространство внешней безопасности России и ЕС не имеет четких географических рамок. Является ли пространство СНГ внешним пространством безопасности, где должны взаимодействовать Россия и ЕС и другие европейские страны СНГ, а также государства Центральной Азии? Насчет этого никакой ясности нет, и всерьез этот вопрос не рассматривается. Россия все больше и больше рассматривает СНГ как сферу своих жизненно важных интересов, а Запад, в том числе и ЕС, категорически отказывается это признать.

Как быть с другими пространствами безопасности, в которые вовлечена Россия? Это, прежде всего, пространство Организации договора коллективной безопасности (ОДКБ). Как быть с пространством Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), где Россия играет большую роль, которая обретает все большее влияние в Центральной Азии и прилегающих регионах? Они никак не состыкованы с общим пространством между Россией и ЕС. Более того, они являются источником противоречий, потому что Россия претендует на особую роль в этих регионах, а Запад не только не признает этих организаций, но и делает все возможное для того, чтобы затруднить их развитие.

То же самое относится к ЕС, большинство стран которого являются одновременно членами НАТО. Получается, что пространство внешней безопасности России и ЕС косвенно в огромной мере предполагает пространство внешней безопасности России – НАТО, а это значит, в том числе, России и США. Но на этом пространстве сегодня превалируют противоречия, да и термин *пространство* едва ли применим к российско-американским отношениям. Свидетельство тому – позиция России по ДОВСЕ, РСМД, коллизии

вокруг размещения баз американской ПРО в Европе. Но отделить эти противоречия от отношений России с ЕС весьма трудно, как невозможно размежевать пространство безопасности ЕС и НАТО.

Как вписана в общее пространство России и ЕС энергетическая безопасность, которая находится на стыке и внутренней, и внешней безопасности? На саммите НАТО в Риге в 2006 г. вопрос энергетической безопасности стоял в центре внимания, и Россия обсуждалась как потенциальная общая угроза и даже предмет приложения статьи 5 Североатлантического договора о коллективной обороне. Также и российская недавняя доктрина превращения в энергетическую сверхдержаву навеяла воспоминания об энергоэкспортном шантаже как орудии внешней политики по типу нефтяного эмбарго 1973 г. Между Россией и ЕС нет никакого взаимопонимания относительно того, распространяется ли внешняя безопасность на энергетическую сферу. Есть только взаимное раздражение, подозрения и нарастающее соперничество. И, к сожалению, приходится констатировать, что общие интересы России и ЕС не преобладают над проявлениями их противоборства.

Есть ли представление об общих угрозах и противниках? Как отмечалось выше, есть общее согласие России и ЕС/НАТО по поводу перечня внешних угроз, сформулированных на уровне ЕС в 2003 г. в документе Безопасная Европа и лучший мир. Но когда партнеры пытаются согласовать, кого считать международными террористами, кого считать несостоявшимися государствами или государствами-изгоями, поддерживающими международный терроризм, единства нет.

Для России терроризм – это, прежде всего, терроризм ваххабитского типа, который действует на Северном Кавказе, в Центральной Азии (в частности, чеченские боевые исламские группировки, исламское движение Узбекистана). Страны, негласно и неофициально поддерживающие терроризм, – это, прежде всего, Саудовская Аравия, Пакистан, Иордания, Турция, то есть американские партнеры и союзники. США никогда эти страны не причисляли к тем, кто поддерживает терроризм. Они очень скептически относятся к российскому определению террористических движений, в частности в Узбекистане, Киргизии, Таджикистане и на Северном Кавказе. США считают Иран главным государством, поддерживающим терроризм, и причисляют *Хизбалла* и *ХАМАС* к террористическим организациям, но Россия никогда с этим не соглашалась. ЕС в основном зациклен на палестинской проблеме, которая, по его мнению, является главным источником терроризма, в том числе и в Европе, что не разделяется Россией.

Нет согласия ни внутри ЕС, ни в НАТО по поводу характера угроз безопасности и способов противодействия им. Проблемы Ирака, Ирана, ПРО в Европе продемонстрировали это со всей наглядностью. Нет согласия по этому вопросу и внутри Российской Федерации. Часть российской военно-политической элиты считает главными угрозами радикальный исламский фундаментализм, конфликты на юге, а в перспективе, возможно, на востоке (например, с Китаем). Но еще более значительная ее часть видит угрозы безопасности в политике США и НАТО. Это, в частности, уже открыто провозглашается в официальных документах по военной доктрине и стратегии безопасности РФ.

Не существует административной структуры, которая осуществляла бы взаимодействие между Россией и ЕС в военной сфере на постоянной основе. Теоретически такая структура могла бы быть создана на новой договорно-правовой базе между Россией и ЕС. Но ее перспективы не ясны. На сегодняшний день есть постоянный представитель России в ЕС, который регулярно встречается с Комитетом по вопросам политики и безопасности (КПБ), есть представитель Министерства обороны в постпредстве РФ при ЕС, который иногда контактирует с Военным комитетом ЕС, но нет постоянного рабочего взаимодействия, подобного тому, которое существует, например, у ЕС с НАТО. С 2005 г. между ЕС и НАТО было согласовано постоянное присутствие группы представителей ЕС в Штабе верховного главнокомандующего силами НАТО в Европе и группы сотрудников НАТО в Военном штабе ЕС.



Все вышеназванные вопросы не учитываются и серьезно не анализируются ни на экспертном, ни на государственном уровне при рассмотрении общего пространства внешней безопасности России и ЕС.

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ С ЕС В ФОРМИРОВАНИИ ПРОСТРАНСТВА ВНЕШНЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ

При всей важности императивов к партнерству России и ЕС анализ препятствий и проблем, стоящих перед ними в осуществлении Санкт-Петербургской инициативы, оставляет мало места для оптимизма. Очевидно, что формирование общего пространства внешней безопасности России и ЕС является пока весьма отдаленной и не слишком вероятной перспективой. Сегодня же можно говорить о программе совместных действий в области внешней политики и безопасности, которые при благоприятном сценарии смогут создать необходимые условия для формирования общего пространства внешней безопасности. В связи с этим можно было бы предложить *три основных направления сотрудничества России и ЕС.*

Сотрудничество России с ЕС через НАТО

Поскольку на сегодняшний день нет четкого разграничения между военной составляющей ЕС и НАТО, а военная организация ЕС находится в эмбриональном состоянии, для России и ЕС не представляется возможным обойти вопрос о взаимодействии с НАТО. К тому же попытки сотрудничества России и ЕС в военной сфере в обход НАТО будут восприниматься как попытки вбить клин между евро-атлантическими партнерами и вызовут реакцию отталкивания у европейских стран. Поэтому, в первую очередь, необходимо развивать сотрудничество со странами ЕС в формате НАТО. При благоприятном развитии событий, важнее всего, при устранении угрозы нового раздела Европы на постсоветском пространстве силы и средства, задачи и ресурсы НАТО на европейском континенте, очевидно, будут трансформироваться в военную опору ЕС.

Одной из главных целей на этом направлении должен стать мораторий, если не *де-юре*, то *де-факто*, на расширение НАТО на пространстве СНГ в сочетании с подтверждением Россией и НАТО приверженности принципу территориальной целостности всех посткоммунистических государств наряду с обязательством России содействовать урегулированию замороженных конфликтов в Грузии и Молдавии. Вопрос о расширении НАТО на пространство СНГ мог бы быть разрешен самым простым путем – предложением России рассмотреть возможности ее присоединения к Альянсу. Руководство НАТО упустило эту возможность в 2001 г., когда президент России В.В. Путин, находясь в Брюсселе, сказал, что Россия готова пересмотреть свою позицию по расширению НАТО, если этот процесс будет распространен на Россию¹². В любом случае до тех пор, пока Россия и НАТО не решат вопрос о формате своих отношений, нейтралитет Грузии и Украины остается решающим фактором стабильности на пространстве СНГ и в Европе в целом. Такое соглашение имело бы крайне важное значение:

- оно предотвратило бы дальнейший рост напряженности между Россией и НАТО, а значит, и странами ЕС;
- позволило бы избежать опасного конфликта между Россией и Западом в связи с вероятностью расширения НАТО на Грузию и Украину;
- сняло бы главное препятствие для развития военно-политического сотрудничества с НАТО и ЕС;
- воссоздало бы базу для новых соглашений по сокращению и ограничению вооружений на континенте;
- открыло бы путь для формирования общего пространства внешней безопасности.

В формате Россия-НАТО можно было бы также осуществлять:

- ❑ совместное развитие и строительство объединенной системы противовоздушной и противоракетной обороны и системы раннего предупреждения и мониторинга на основе предложений России летом 2007 г.;
- ❑ подключение России к миротворческим операциям и взаимодействию с силами быстрого реагирования НАТО и в этом контексте с *боевыми группами* ЕС во исполнение резолюций СБ ООН;
- ❑ противодействие угрозе терроризма с использованием опыта, полученного в антитеррористической операции в Афганистане;
- ❑ подключение России вместе с ОДКБ и ШОС к операции НАТО в этой стране с целью стабилизации положения и предотвращения реванша *Талибана* (особенно после неминуемого ухода США из Ирака).

Сотрудничество России непосредственно с ЕС

Учитывая опыт Совета Россия–НАТО, нужно избегать размножения все новых форумов для бесконечного обсуждения проблем. Вместо этого целесообразно до предела сузить повестку дня, но по оставшимся вопросам выработать конкретные задачи и планы, обеспечить административное и финансовое обеспечение (вплоть до назначения ответственных государственных организаций и чиновников) и контроль над выполнением поставленных задач.

Дорожная карта к общему пространству безопасности, принятая на Московском саммите России и ЕС 2005 г., содержит подробный перечень направлений сотрудничества в сфере безопасности. Необходимо выделить приоритетные, наиболее насущные задачи, тем более что мониторинг реализации указанных целей не исключает возможности разработки планов действий по каждому из конкретных направлений сотрудничества. Представлялось бы целесообразным вычленив из списка направлений сотрудничество в области гражданской защиты, которое напрямую относится к пространству внутренней безопасности, и заменить его отдельным направлением – военно-техническим сотрудничеством. Ресурсы и усилия следовало бы сосредоточить на следующих задачах:


- ❑ борьба с терроризмом и нелегальным транзитом критических технологий и материалов, расширение практики совместных учений на суше, на море и в воздухе;
- ❑ сотрудничество между Россией и ЕС в области нераспространения и экспортного контроля с целью координации действий в рамках существующих международных форумов;
- ❑ совместные долгосрочные космические проекты Российского авиакосмического агентства и Европейского космического агентства, включая системы космического мониторинга деятельности, относящейся к режиму контроля над ракетными технологиями и Договору о нераспространении ядерного оружия;
- ❑ сотрудничество в области кризисного регулирования;
- ❑ создание постоянного представительства МО России при Военном штабе ЕС, регулярное участие начальника Генерального штаба Вооруженных сил России в работе Военного комитета ЕС. В дальнейшем создание постоянного Совета по планированию и координации взаимодействия ЕС–РФ в общем пространстве безопасности.

На уровне двусторонних отношений России со странами ЕС

- ❑ Военно-техническое сотрудничество: поставки и совместное производство тяжелых транспортных самолетов большой дальности, артиллерии залпового огня и бронетанковой техники, ракетных систем противовоздушной обороны, малых боевых кораблей и дизельных подводных лодок, истребителей пятого поколения и пр.



- В области космоса – расширение сотрудничества в запусках спутников и использовании космических полигонов, совместное производство спутников двойного назначения для связи, навигации, метеорологии.

Очевидно, что конкретные временные параметры, формы и пути равноправной и взаимовыгодной интеграции России с Евросоюзом, включая внешнюю безопасность, определит время. При конструктивной и последовательной политике Москвы ЕС рано или поздно примет новые *правила игры*, поскольку они и в его долгосрочных интересах. А в перспективе переход России с экспортно-сырьевой на высокотехнологичную инновационную модель экономики в рамках расширения демократических институтов и норм совершенно естественно снимет противоречия по российским внутривнутриполитическим проблемам и сориентирует направление интеграционной политики России как самой крупной страны и потенциально самой сильной экономики Европы. 

Примечания

¹ Данная статья написана на основе Концепции об общем пространстве внешней безопасности между Россией и ЕС (авторы Н.К. Арбатова и А.А. Арбатов), представленной на ежегодном собрании Комитета Россия в объединенной Европе 5–7 октября 2007 г. в Стокгольме.

² Чижов Владимир. Москва нуждается в сильном Евросоюзе. *Независимая Газета-Дипкурьер*. 2007, 22 октября. С.23.

³ Тарасов Илья. Перспективы внешнеполитического единства в ЕС. *Международные Процессы*. Том 5, № 3(15). 2007, сентябрь-декабрь.

⁴ Там же.

⁵ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Official Journal of the European Union. [http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ: C:2007:306: SOM: EN: HTML](http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML) (последнее посещение – 20 июня 2008 г.).

⁶ Договор ЕС о реформах. *Русский Журнал Штаты 2008*. http://www.states2008.russ.ru/ssha_v_global_noj_igre/dogovor_es_o_reformah (последнее посещение – 25 мая 2008 г.).

⁷ Концепция, автором которой является заместитель главы администрации президента Владислав Сурков. См. Национализация будущего. *Эксперт*. 2006, №43 (537), 20 ноября.

⁸ Чубайс Анатолий. Миссия России в XXI веке. *Независимая Газета*. 2003, 1 октября.

⁹ Мир вокруг России: 2017. Контурь недалекого будущего. Под ред. С.А. Караганова М., 2007. С.121

¹⁰ Арбатов Алексей. Безопасность: российский выбор. ЭПИцентр. М., 1999. С.11.

¹¹ Арбатов Алексей. Москва-Мюнхен: новые контурь российской внутренней и внешней политики. Рабочие материалы/ Московский Центр Карнеги. 2007, №3. С.13–14.

¹² Jones Gareth. Putin Softens on NATO. *Moscow Times*. 2001, October 4. P. 1.