

Промежуточный доклад EUREN — октябрь 2018

Выборочное сотрудничество между ЕС и Россией



Авторы: Забине Фишер и Иван Тимофеев

Аналитическая записка

Через четыре года после начала кризиса, вызванного событиями в Украине, противостояние и санкции стали новой нормой в отношениях между ЕС и Россией. Обе стороны свыклись с таким положением дел, для которого характерна инерция отношений, и не хотят и не могут изменить status quo.

Этот доклад основан на результатах серии встреч, проведенных участниками Экспертной сети по вопросам внешней политики ЕС-Россия (EUREN) в 2017-2018 годах.¹ В нем говорится, что хотя отношения между ЕС и Россией скорее всего будут развиваться в негативном ключе еще долго, обе стороны должны осознать потери и риски подобной ситуации. В докладе утверждается, что и ЕС, и России необходимо выйти из своих зон комфорта, если они хотят изменить характерную для их отношений негативную динамику. Им придется наполнить содержанием понятие «выборочное сотрудничество», о котором заявил ЕС, сформулировав в 2016 году «пять основополагающих принципов». В докладе предлагается временно сосредоточить внимание на девяти вопросах из трех областей:

Отношения с соседними государствами: ЕС и Россия должны поддержать усилия по достижению устойчивого прекращения огня в Донбассе. Долгосрочное прекращение вооруженного противостояния — не только важный шаг на пути к реализации Минских соглашений, но и обязательное условие для всех других мер, приближающих разрешение конфликта. Более того, России и ЕС следует выступить с идеей начала двух видов неформального диалога: между ЕС, ЕАЭС и странами, подписавшими Соглашение об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (AA/DCFTA), чтобы по-новому посмотреть на то, как можно в дальнейшем избежать конфликтов, вызываемых европейской и евразийской интеграцией, и между ЕС, ЕАЭС, Китаем и государствами Центральной Азии по использованию

инициативы «Один пояс и один путь» для укрепления связей внутри региона и его развития.

России и ЕС следует совместно способствовать укреплению мультилатерализма везде, где возможно. В этой области им надо сосредоточиться на спасении Совместного всеобъемлющего плана действий, сохранении всех предлагаемых данным планом преимуществ для его участников, не вышедших из сделки, и смягчении последствий кризиса в отношениях США и Ирана. Они должны продолжить поиски решения сирийской проблемы, даже если их взгляды на этот вопрос будут по-прежнему расходиться. Им потребуются рассмотреть наименее политизированные области сотрудничества в рамках ООН и ОБСЕ, такие как проблема изменения климата и окружающей среды, глобальное общее достояние человечества и экономических связей, чтобы показать малые, но воодушевляющие примеры успешного сотрудничества.

В области двусторонних отношений ЕС и России по-прежнему перспективным выглядит экономическое сотрудничество, так как сохраняются экономическая взаимозависимость сторон и их общие интересы. Более того, России и ЕС надлежит создавать новые пространства гражданского взаимодействия и устранять препятствия для мобильности граждан. Наконец, пора возобновить закрытые встречи экспертов по спорным вопросам как одну из мер по укреплению доверия.

Сейчас и, возможно, еще какое-то время избирательное сотрудничество будет направлено на сохранение status quo и недопущение ухудшения нынешней ситуации. Внимательно изучив множество разрозненных проектов, ЕС и Россия могут надеяться в среднесрочной перспективе найти новые области сотрудничества и включить их в общую сеть, чтобы добиться большего сближения в долгосрочной перспективе.

¹ Мы хотим поблагодарить всех членов Экспертной сети по вопросам внешней политики ЕС-Россия за активный вклад в наши дискуссии и комментарии к более ранним версиям этого доклада. Ответственность за содержание доклада несут его авторы.

Выборочное сотрудничество между ЕС и Россией

Что побудило вас стать членом Экспертной сети по вопросам внешней политики ЕС-Россия?²

«Я чувствовал, что не хватает профессионального не окрашенного идеологически анализа и обмена мнениями между российскими и европейскими экспертами. Вдохновляла перспектива регулярных встреч с группой [...] экспертов, которые стремятся — конечно, в меру своих возможностей — не допустить дальнейшего ухудшения отношений между ЕС и Россией».

«Даже если сегодня диалог не приводит к конкретным результатам, важно слушать [другую сторону] и отслеживать смену их позиции».

Через четыре года после начала кризиса, вызванного событиями в Украине, противостояние и санкции стали новой нормой в отношениях между ЕС и Россией. До сих пор действуют политические и экономические санкции и контрсанкции. Структура политического, экономического и общественного диалога между ЕС и Россией, который до этого был достаточно тесным, стала более неопределенной. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (РСА), действующее с 1997-го, по-прежнему служит правовой базой этих отношений и вряд ли будет заменено на другое соглашение в обозримом будущем. Переговоры по либерализации визового режима и отмене виз, начатые для сближения сообществ, приостановились. Несмотря на географическую близость и экономическую взаимозависимость, для отношений между ЕС и Россией сегодня характерны деинституционализация и взаимное отчуждение.

ЕС и Россия свыклись с таким положением дел. Для Брюсселя, изнуренного годами финансовых и институциональных потрясений, Брекситом, миграционным кризисом, вызовами со стороны правых

популистских партий во многих странах-членах ЕС, проблема отношений с Россией временно утратила актуальность. Как следствие, «усталость от России» парализовала все интеллектуальные усилия, направленные на поиск выхода из тупика. Москва, судя по всему, исходит из того, что ЕС под воздействием внутренних сложностей рано или поздно будет вынужден смягчить свою позицию по Украине, санкциям и другим спорным вопросам. Принимающие решения лица скептически относятся к перспективе значительных изменений в отношениях с ЕС и в целом с Западом. Более того, растет число политиков и предпринимателей, которым такое положение дел выгодно. Ни одна из сторон не стремится изменить status quo.

Все это происходит в контексте стремительно меняющегося мирового порядка. Нарастающий вооруженный конфликт на Ближнем Востоке и в других регионах, транснациональный терроризм, ухудшение состояния окружающей среды и изменение климата, рост нерегулируемой миграции и числа вынужденных переселенцев, — с этими проблемами сталкиваются и Россия, и ЕС, но они не могут совместно противостоять им из-за беспрецедентного отсутствия взаимного доверия.

В этой крайне неблагоприятной атмосфере в 2016 году Экспертная сеть по вопросам внешней политики ЕС-Россия начала свою деятельность, чтобы совместно проанализировать вопросы, актуальные как для ЕС, так и для России. Задача экспертов — подвергнуть критическому осмыслению правомерность позиций обеих сторон.³ Важно отметить, что это не группа единомышленников с единой точкой зрения на обсуждаемые в ходе встреч вопросы. Напротив, в дебатах между участниками отражаются многие базовые разногласия между Россией и ЕС. Членов группы объединяет уверенность в том, что несмотря на фундаментальные изменения в отношениях между ЕС и Россией (а возможно, именно в силу таковых), важно сохранить и расширить пространство для диалога в качестве долгосрочной инвестиции в будущее.⁴

² Все цитаты в этих блоках взяты из анкет, заполненных членами сети весной 2018 года.

³ Сеть была создана в 2016 году по инициативе Представительства ЕС в России как новая форма взаимодействия между экспертами в области внешней политики из ЕС и России. Реализуемая совместно с Российским советом по международным делам (РСМД), эта инициатива объединяет представителей основных аналитических центров в России и ЕС, занимающихся вопросами внешней политики. В период между февралем 2017-го и июлем 2018-го участники сети обсудили шесть тем: «Отношения между ЕС, Россией и США» (Москва, февраль 2017 г.), «Сопредельные территории ЕС и России: общие или спорные?» (Варшава, апрель 2017 г.), «ЕС и Россия на Ближнем Востоке» (Париж, июль 2017 г.), «Россия-ЕС-Китай. Восприятие меняющейся роли Китая» (Берлин, ноябрь 2017 г.), «После санкций. Перспективы экономического взаимодействия между ЕС и Россией» (Москва, февраль 2018 г.) и «Незаконная миграция и депортация: вызовы и возможности для сотрудничества между ЕС и Россией» (Рим, апрель 2018 г.).

⁴ Мы хотим поблагодарить всех членов Экспертной сети по вопросам внешней политики ЕС-Россия за активный вклад в наши дискуссии и комментарии к более ранним версиям этого доклада. Полную ответственность за содержание доклада несут его авторы.

В чем ценность диалога?

«Показать, что: а) возможен анализ, ведущий к сближению позиций, и б) разные подходы не обязательно приводят к выбору взаимонепримлемых политических решений и рекомендаций».

«[Символически] продемонстрировать нашу готовность выслушать позицию другой стороны и отнестись к ней с уважением».

ЕС и Россия по-разному смотрят на мир. Их взгляды постепенно расходились в течение почти двух десятилетий. Кризис 2014 года показал, насколько глубока возникшая между ними пропасть, кардинально меняющая характер их отношений. Разумеется, внутри как ЕС, так и России существуют разные точки зрения на события в мире. Обсуждение вопросов внешней политики выявляет широкий спектр различных позиций с обеих сторон. Здесь мы сосредоточим внимание на доминирующих установках, определяющих внешнюю политику ЕС и России.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПОРЯДОК

Россия считает современный либеральный международный порядок неустойчивой системой, охваченной тяжелым кризисом. По мнению государственных чиновников и экспертов, западный лагерь во главе с США теряет свои позиции. Российские участники уделяли особое внимание тезису о неизбежном распаде несправедливого однополярного мирового порядка и подозревали «коллективный Запад» в попытке сохранить этот порядок любыми средствами. В российских официальных документах продвигается идея многополярного и полицентричного мира, в котором все государства равны под эгидой ООН. Принцип равенства великих держав особенно важен для России, и это вполне разумная стратегия для страны, являющейся постоянным членом СБ ООН и имеющей относительно меньшие ресурсы и возможности, чем другие ведущие мировые державы. С точки зрения России, ЕС не относится к числу великих военных держав, но идет в фарватере политики США.

Европейский союз решительно выступает в поддержку либерального «порядка, основанного на единых правилах, ключевым принципом которого является мультилатерализм, а основой — Организация объединенных наций»⁵. Такой подход должен гарантировать соблюдение прав человека, устойчивое развитие и долгосрочную доступность глобального общего достояния человечества. Чиновники и эксперты из ЕС признают, что существующий глобальный и европейский порядок все чаще оспаривается, в том числе и Россией, решительно проводящей свою линию. Однако ЕС по-прежнему убежден, что либеральный мировой порядок, в отличие от порядка, основанного на соперничестве великих держав — самая эффективная модель глобального управления. Его важнейшим элементом является евроатлантическая солидарность, начавшая ослабевать после избрания президентом Дональда Трампа. В этой связи в дискурсе о внешней политике ЕС понятие «стратегическая автономия» стало более значимым, хотя среди стран-членов ЕС сохраняются существенные разногласия относительно его значения.

ПОДХОД К ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ

Для России главный компонент международной политики — безопасность. Военная мощь остается основной «валютой» международных отношений с сильным упором на оборонный потенциал. Суверенитет — абсолютная ценность для всех государств. Эта концепция подразумевает свободное принятие решений, реальную независимость от других держав и защиту от внешнего влияния на внутреннюю политику. Безопасность и суверенитет тесно связаны. Россия во внешней политике все больше делает ставку на военную силу, хотя и называет эту тенденцию вынужденной реакцией на враждебное внешнее окружение. Информационные, гибридные или идеологические войны также воспринимаются как одна из главных угроз, стоящих перед Россией.

Глобальная стратегия ЕС выявляет растущее число случаев угрозы безопасности и предлагает способы противодействия им. Ключевыми словами при этом становятся **устойчивость и прагматизм без отказа от принципов**. ЕС обязуется более активно подходить к вопросу безопасности и справиться с угрозами как обычных военных конфликтов, так и гибридных войн. Однако большее внимание к дан-

⁵ Общее видение, единый подход: сильная Европа. Глобальная стратегия Европейского Союза по внешней политике и политике безопасности, Брюссель, июнь 2016 г., стр. 8.

ным темам не означает, что ЕС отказывается от своих фундаментальных ценностей и во внутренней политике, и в отношениях с третьими странами, что само по себе является вкладом в обеспечение мира и стабильности. Суверенитет в понимании ЕС основан на независимости, территориальной целостности и свободе выбора. ЕС осуждает использование силы в качестве средства разрешения международных споров.

ПРИЧИНЫ КРИЗИСА ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

С точки зрения России кризис 2014 года и последовавшее за ним ухудшение отношений стали результатом накопившихся за долгие годы деструктивных факторов в отношениях между Россией и Западом. К их числу относятся: расширение НАТО, снижение роли ОБСЕ, бомбардировки Югославии в 1990-е годы, прецедент Косово, пренебрежение со стороны Запада к опасениям России относительно её безопасности, вмешательство Запада во внутренние дела стран на постсоветском пространстве, включая поддержку так называемых «цветных революций», и враждебность к международным институтам, создаваемым под руководством России. Отношения между Россией и США и Россией и ЕС на постсоветском пространстве представляют собой игру с нулевым результатом, усложненную из-за слабости государства и коррумпированных институтов в новых независимых государствах. Для улучшения ситуации необходимо восстановить систему евроатлантической безопасности на основе принципов неделимости безопасности («Хельсинки 2»).

Европейский союз считает политику России главной причиной текущего кризиса европейской безопасности. Он отвергает притязания России на сферу «особых интересов» на постсоветском пространстве. С точки зрения ЕС, концепция сфер влияния устарела и стала контрпродуктивной, так как она подрывает право суверенных государств на свободу выбора. «Аннексия Крыма»⁶ Москвой и поддержка ею сепаратистских сил в Донбассе считаются серьезным нарушением европейского порядка безопасности, предусмотренного Хельсинским заключительным актом и подтвержденной Парижской хартией. В ЕС многие полагают, что России нужен не «Хельсинки 2», а «Ялта 2», что, по мнению ЕС, неприемлемо. Поскольку Россия считается главным виновником текущего кризиса, ЕС

видит изменение политики России главным условием улучшения ситуации.

ВЗГЛЯДЫ НА УКРАИНУ

Москва полагает, что украинский кризис обусловлен коррупцией и слабыми институтами в Украине с одной стороны и предвзятостью Запада — с другой. В связи с этим Россия считает революционную смену власти в Киеве в феврале 2014 года неконституционным государственным переворотом, поддержанным Западом. Москва расценила переворот как прямую угрозу этническим русским и русскоязычному населению Украины, что сделало легитимным применение силы для защиты их от украинских националистов. Москва также имплицитно заподозрила новое политическое руководство Украины в приверженности членству в НАТО и более тесным военным связям с Западом в ущерб интересам безопасности России. Такая позиция оправдывала «воссоединение» с Крымом. Москва рассматривает современную Украину как несостоявшееся государство, зависимое от США и ЕС, коррумпированное и неэффективное. Она считает вооруженный конфликт в Донбассе гражданской войной, Киев — главным препятствием к осуществлению Минских соглашений, а ЕС — слишком нерешительным игроком, неспособным заставить власти Украины выполнить свои обязательства по сделке.

В ЕС революцию на Майдане считают народным протестом против коррумпированного и клептократического режима, неспособного ни ответить на общественное недовольство, ни провести необходимые политические изменения, ни адекватно отреагировать на европейские чаяния большинства населения Украины. ЕС не разделяет мнение России о том, что случившееся в Киеве в феврале 2014 года было неконституционным государственным переворотом. ЕС полагает, что Россия вмешалась в ход событий, что позднее проявилось в Крыму и Донбассе. ЕС считает Россию стороной конфликта, а политику России — главным препятствием на пути реализации Минских соглашений. Перед Украиной стоят серьезные проблемы как во внутренней политике, так и в связи с войной на востоке, включая ее неготовность претворять в жизнь политические составляющие Минских соглашений. Многие в ЕС думают, что эти проблемы усугубляются, если не порождаются, стремлением России не допустить движения Украины в сторону Европейского союза.

⁶ В России и Европе по-разному характеризуют изменение статуса Крыма. В России это называют «воссоединением», а в ЕС используется термин «аннексия». Поэтому, говоря о позиции России и ЕС, мы берем оба термина в кавычки.

ДЕМОКРАТИЯ, ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ И ВМЕШАТЕЛЬСТВО

Россия и ЕС находятся в плену взаимных обвинений во вмешательстве во внутренние дела друг друга.

Россия давно подозревает ЕС и других западных игроков в том, что они используют разговоры о демократии и правах человека для того, чтобы манипулировать внутренними процессами на постсоветском пространстве. Западная политика по смене режимов воспринимается как экзистенциальная угроза. Она мешает российской политической элите осторожно продвигать там реформы, сохраняя при этом стабильность. Использование термина «режим» для обозначения российской политической системы воспринимается как оскорбление и унижение. Наряду с этим Москва решительно отвергает обвинения со стороны США и ЕС в том, что она вмешивается в выборы в западных странах и применяет социальные сети, пропаганду, кибератаки и свои контакты с популистами для подрыва политических систем этих стран. С точки зрения России, западные политические элиты используют подобные обвинения, чтобы отвлечь внимание общественности своих стран от собственной некомпетентности и неспособности справиться с фундаментальными переменами, назревающими в их обществе. Примером может служить дело Скрипалей: в России оно считается провокацией. Москва утверждает, что у нее нет фундаментальных проблем, связанных с политической системой ЕС, но подчеркивает различие между российской приверженностью «традиционным ценностям» и европейской — «ценностям постмодерна».

В Европейском союзе Россию считают авторитарным государством, в котором на смену существовавшему прежде балансу сил пришла властная вертикаль, замыкающаяся на президенте Путине. С этой точки зрения внутренняя и внешняя политики России тесно взаимосвязаны: в то время как во внешней политике авторитарное правительство ведет себя все более агрессивно, внутри страны успешная великодержавная политика используется для придания легитимности и стабильности политической системе. **Европейский союз** очень волнуется вмешательством России во внутренние дела его стран-членов: растущая активность финансируемых Россией СМИ; более тесные контакты между Россией и политиками из лагеря евроскеп-

тиков, в том числе и во время избирательных кампаний и кампаний по проведению референдумов; кибератаки на правительственные сайты, которые, как полагают, исходят от России. Случаи, подобные делу Скрипалей, вызывают еще больший страх перед враждебными действиями России на территории ЕС. Большинство обозревателей признают, что не политика Москвы является основной причиной тех международных проблем, с которыми сегодня сталкивается ЕС. Однако считается, что Россия использует слабость ЕС для того, чтобы отстаивать свои интересы в том, что иногда называют «гибридной войной против ЕС».

Смена парадигм в отношениях между ЕС и Россией

В концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной в ноябре 2016 года, говорилось: «Накопившиеся в течение последней четверти века системные проблемы в Евро-Атлантическом регионе, выразившиеся в осуществляемой Организацией Североатлантического договора (НАТО) и Европейским союзом (ЕС) геополитической экспансии при нежелании приступить к реализации политических заявлений о формировании общеевропейской системы безопасности и сотрудничества, вызвали серьезный кризис в отношениях между Россией и государствами Запада».⁷

В марте 2016 года Европейская служба внешних связей представила **пять основополагающих принципов** политики ЕС в отношении России. Они включают в себя призыв к полному выполнению Минских соглашений, укрепление отношений с восточными партнерами ЕС и другими соседними странами, разработку дополнительных мер защиты ЕС от угроз со стороны России, в том числе и гибридных угроз, необходимость выборочного сотрудничества с Россией и готовность Евросоюза оказать поддержку гражданскому обществу России и развивать прямые контакты между людьми.⁸ В том же году в Глобальной стратегии ЕС отношения с Россией были названы «главным стратегическим вызовом», поскольку «нарушение Россией международного права и дестабилизация ситуации в Украине на фоне затяжных конфликтов в черноморском регионе, по сути, несут угрозу европейской безопасности».⁹

⁷ Концепция внешней политики Российской Федерации, декабрь 2016 г., www.mid.ru.

⁸ Выступление Верховного Представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерики Могерини на пресс-конференции по итогам заседания Совета по иностранным делам, Брюссель, 4 марта 2016 г., www.eeas.europa.eu.

⁹ Глобальная стратегия ЕС 2016, стр. 33.

Другими словами, сохранение рабочих связей, не говоря уже о партнерстве, больше не было стратегической целью ни для России, ни для ЕС. Они воспринимали друг друга как угрозу и помеху к достижению той европейской безопасности, которая представлялась им предпочтительной. Как сказал один из участников встреч, ЕС и Россия «действуют, исходя из принципиально различного понимания природы и перспектив европейского порядка». Обе стороны настаивают, что их действия являются просто реакцией на действия другой стороны и что ответственность за кризис несет исключительно другая сторона. Ни ЕС, ни Россия в настоящий момент не хотят и не могут сформулировать позитивную повестку развития отношений.

Все это свидетельствует о **существенном отходе от парадигмы стратегического партнерства**, на которой строились отношения между ЕС и Россией до 2014 года как минимум на риторическом уровне. На самом деле «стратегическое партнерство» вряд ли было чем-то большим, чем просто красивыми словами, для характеристики отношений, кризис в которых наметился задолго до 2014 года. В 2018 году на смену стратегическому партнерству пришло стратегическое недоверие; оно, как сказал один из участников, «сегодня пронизывает все стороны двусторонних отношений». Это серьезно сужает поле для даже выборочного сотрудничества.

Европейский союз и Россия на долгие годы увязнут в разногласиях. Однако они должны осознавать, что это чревато рисками — за экономическую разобщенность приходится дорого платить, особенно России. Такая ситуация ставит стороны в зависимость от избранного пути, что может в какой-то — возможно, не самый отдаленный — момент стать необратимым. Более того, сегодня сочетание инерции и установки на сдерживание не дает ни одной из сторон стимулов для действия, кроме как в случае новой эскалации конфликта (в Украине или где-то еще). Такой путь развития стремительно и многократно увеличивает издержки всех вовлеченных сторон, следовательно, от него нужно отказаться.

В то же время отношения между ЕС и Россией не так уж безнадежны (пока) по трем причинам:

- Отношения между Россией и ЕС действительно находятся на низком уровне, но они все же значительно лучше, чем отношения между Россией и США. Брюссель аккуратнее подходит к отношениям с Москвой, чем Вашингтон. Очевидно, что вводимые Брюсселем ограничительные меры обусловлены политикой России в Украине, при этом он избегает распространения

санкций на другие области. ЕС, в отличие от США, также обращает внимание на нюансы ситуации в Украине. С другой стороны, Россия склонна рассматривать ЕС как более гибкого и готового к сотрудничеству внешнего партнера, чем США. Документы российской внешней политики в большей степени ориентированы на ЕС, чем на любого другого западного игрока.

- Тесные экономические связи сохраняются между Россией и ЕС даже в условиях сокращающейся взаимозависимости. Несмотря на взаимные санкции, со стороны бизнес-сообществ существует запрос на сотрудничество и развитие торговли. Гражданские общества ЕС и России по-прежнему тесно взаимосвязаны. Другими словами, все еще есть надежная почва для сохранения и развития отношений.

- И Москва, и Брюссель признают, что на международной арене у них есть общие интересы и общие угрозы, требующие совместных действий. Сюда относится и необходимость (в ряде случаев) превентивных мер для защиты от беспорядочной и разрушительной политики США.

Выборочное сотрудничество между ЕС и Россией: выводы и рекомендации

Чего удалось достичь?

«Не слишком много в плане предложения новых идей. Но это безусловно помогает лучше понять подход обеих сторон».

«В то же время ряд неотложных вопросов, возможно, заставит Россию и ЕС сотрудничать, и наши дискуссии, отражающие разные подходы к проблеме, могут стать основой для более быстрого и плодотворного обсуждения в дальнейшем».

Сейчас на кон поставлено очень многое, а поле для конструктивного сотрудничества между Россией и ЕС весьма ограничено. Обеим сторонам придется выйти из зоны комфорта, если в долгосрочной перспективе они рассчитывают улучшить отношения. Для ЕС это означает опять включить Россию в число своих прио-

ритетов — не в том смысле, что Россия должна иметь преимущество по сравнению с другими странами Восточной Европы или какими-то еще странами, но с учетом того, что Россия является очень важным игроком на мировой арене, и ЕС не может не иметь для нее проактивной стратегической политики. С другой стороны, Москве, несмотря на установление более тесных связей с азиатскими странами и особенно Китаем, для устойчивого развития необходимы прочные партнерские отношения с ЕС.

На встречах было предложено использовать представленный ЕС термин «выборочное сотрудничество» и наполнить его содержанием. По мнению участников, выборочное сотрудничество могло бы способствовать достижению «определенного уровня взаимовыгодного взаимодействия, позволило бы избежать полномасштабной конфронтации и игры с нулевым результатом»¹⁰ (пессимистическая перспектива). Оно также могло бы способствовать созданию «банка данных об ощутимых успехах в развитии отношений» между ЕС и Россией (оптимистическая перспектива). В тоже время определение «выборочное» не должно рассматриваться как приглашение «сосредоточиться только на самых привлекательных и удобных для сторон областях и игнорировать все остальные». Не должно оно служить и оправданием для «практически полного отсутствия сотрудничества». Выборочное сотрудничество следует рассматривать как процесс, с помощью которого Россия и ЕС могут выявить области для возможного взаимодействия, несмотря на все вызовы, с которыми они сталкиваются. Вступив на этот путь, стороны обязаны четко осознавать его временные рамки. Сегодня и, вероятно, еще какое-то время выборочное сотрудничество будет означать сохранение status quo и недопущение ухудшения существующего положения. Внимательно изучив различные области, ЕС и Россия могут надеяться найти новые направления для сотрудничества и в среднесрочной перспективе развивать их наряду с уже имеющимися. Избирательное улучшение отношений и большее сближение сегодня выглядят скорее как слабая надежда, чем как реальная долгосрочная цель.

Выборочное сотрудничество по определению предполагает, что в первую очередь внимание будет обращаться на темы, способные дать ощутимый результат, и желательно — в обозримом будущем. Поэтому мы предлагаем сейчас сосредоточиться на девяти вопросах, относящихся к трем областям, в которых, на наш взгляд, прогресс остро необходим и/или реален.

Что мешает улучшению отношений?

«Этот тупик непосредственно связан с конфликтом ценностей и, следовательно, напрямую увязан с внутренней политикой и соответствующими системами, которые ЕС с одной стороны и Россия — с другой предлагают своим гражданам, а также соседним странам в общем для них регионе».

Области выборочного сотрудничества?

«Две области, как мне кажется, являются наиболее многообещающими: поддержка технологических инноваций в частном секторе (включая планы действий для развития цифровой экономики) и будущее восстановление Сирии».

«Самая очевидная область сотрудничества — экономические отношения. Но даже здесь не приходится надеяться на легкие результаты. За исключением сферы энергетики, везде неизбежно присутствует риск ухудшения отношений».

РОССИЯ И ЕС: РАЗНОГЛАСИЯ В РАМКАХ ОБЩЕГО СОСЕДСТВА

Члены экспертной сети почти единодушно назвали вопросы, касающиеся отношений с соседними государствами, той областью, в которой сложнее всего будет добиться сотрудничества между ЕС и Россией. Стороны обвиняют друг друга в стремлении расширить свое влияние в регионе за счет другой стороны и решительно отвергают выдвигаемые против них обвинения. И ЕС, и Россия считают обязательным условием обеспечения большей стабильности в регионе принципиальное изменение политики противоположной стороны. В то же время конфликт и напряженность в вопросах отношений с соседними странами наносят ощутимый вред России, ЕС и больше всего — этим странам. В таких сложных условиях мы считаем, что ЕС и России следует:

1 Поддерживать меры по укреплению доверия в Донбассе. Взгляды на ситуацию в Украине остаются непримиримыми. Статус Крыма по-прежнему будет яблоком раздора. Реализация Минских соглашений по прекращению войны в Донбассе зашла в тупик; то же можно сказать и о мирных переговорах с участием других стран (трехсторонняя контактная группа в Минске, нормандский формат и канал Волкер — Сурков). Полное выполнение Минских соглашений долж-

¹⁰ Все цитаты в этом разделе взяты из анкет, которые участники заполняли весной 2018 года.

но оставаться конечной целью всего процесса, если не появятся жизнеспособные альтернативы. Однако все участники должны осознавать, что в настоящий момент эта опция нереалистична. Поэтому России и ЕС следует сосредоточить усилия на поддержке стабильного и устойчивого режима прекращения огня, что само по себе отнюдь не простая задача. Все остальные шаги, в том числе размещение в зоне конфликта сил ООН или сил, действующих под мандатом ООН, будут возможны только при условии длительного прекращения военных действий. Один из путей достижения этой цели — разработка мер по укреплению доверия (СВМ) вдоль линии соприкосновения и аккуратное стимулирование их соблюдения сторонами. В настоящее время ЕС напрямую не участвует ни в одном из переговорных процессов, но работает в тесном контакте с ОБСЕ и другими важными заинтересованными сторонами, а также является ключевым донором гуманитарной помощи в регионах и сообществах восточной Украины, пострадавших от конфликта. Он также тесно сотрудничает с Украиной по вопросам выполнения Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (АА/DCFTA) на всей территории страны. ЕС мог бы сыграть важную роль, поддерживая меры по укреплению доверия на местном уровне и финансируя этот процесс. От России потребуются использовать свое влияние в Донецке и Луганске для того, чтобы меры по укреплению доверия стали возможны.

2 Инициировать переговоры на высшем уровне между ЕС, ЕАЭС и странами, подписавшими Соглашение об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (АА/DCFTA). И ЕС, и России следует сделать выводы из последствий событий 2014 года. ЕС после этого уже подписал новые соглашения с Арменией и Казахстаном, которые являются членами ЕАЭС, что не вызвало серьезного кризиса. Однако это может свидетельствовать о способности упомянутых двух стран искусно маневрировать с учетом региональных условий, а не о большей мудрости Москвы или Брюсселя. Российская сторона, в том числе и члены экспертной группы, выступают в поддержку сотрудничества между ЕС и ЕАЭС, считая это способом преодоления разногласий. Представители ЕС, включая членов экспертной группы, относятся к такой перспективе с гораздо большим сомнением, так как они воспринимают ЕАЭС главным образом как проект, контролируемый Россией. ЕС и Россия могли бы совместно инициировать неформальный диалог на высшем уровне (желательно в рамках трека 1.5) с участием представителей из заинтересованных стран-членов ЕС, стран-членов ЕАЭС и стран, подписавших Соглашение об углубленной и всеобъемлю-

щей зоне свободной торговли (АА/DCFTA). Это способно помочь избежать возможного «эффекта Ялты» (чего так боятся в ЕС) и предложить новые идеи совместности и взаимодействия ЕС и ЕАЭС (чего так желает Россия).

3 Инициировать диалог на высшем уровне между ЕС, ЕАЭС, Китаем и государствами Центральной Азии для обсуждения инициативы «Один пояс и один путь» и установления связей. России и ЕС следует занять проактивную позицию относительно инициативы Китая «Один пояс и один путь» для укрепления связей в европейско-евразийском регионе. Формат диалога, аналогичный тому, который был предложен выше, мог бы включать представителей ЕС, России/ЕАЭС, Китая и государств Центральной Азии. Такой формат получится использовать для развития идей по новой транспортной инфраструктуре и торговым связям. Подобный процесс может способствовать стабильности и развитию в Центральной Азии, остающейся крайне уязвимой для внешних и внутренних угроз. ЕС мог бы использовать этот диалог в своей новой стратегии для Центральной Азии. Он также может быть удачно совмещен с усилиями России по гармонизации инициативы «Один пояс и один путь» и Евразийской интеграции.

ЕС И РОССИЯ НА МНОГОСТОРОННИХ ФОРУМАХ

И Россия, и ЕС подчеркивают важность многосторонних институтов, особенно ООН, для обеспечения международной стабильности. Однако их положение в ООН значительно различается. Россия — постоянный член Совета Безопасности ООН. Благодаря этому и другим факторам, таким как военная интервенция в Сирии, она стала ведущим игроком в основных международных конфликтах. В то же время ЕС, хоть и сотрудничает с ООН во многих областях, играет гораздо менее важную роль в ключевых процессах принятия решений в рамках ООН. При таком асимметричном подходе сотрудничество между ЕС и Россией должно быть направлено на поддержку многостороннего взаимодействия во всех возможных областях, например, можно:

4 Вести совместные действия, направленные на спасение Совместного всеобъемлющего плана действий. Совместный всеобъемлющий план действий (ЖСРОА) по иранской ядерной программе — одна из областей, где ЕС и Россия не просто вместе участвуют в переговорном процессе, но и имеют общий значительный интерес в сохранении сделки. Общая заинтересованность в результате и сотрудничестве

здесь принципиальна. Усилия должны быть направлены не столько на возвращение США за стол переговоров, сколько на сохранение выгоды, которую обеспечивает соглашение тем, кто от него не отказался. Москве и Брюсселю следует также попытаться вместе поспособствовать разрешению кризиса в отношениях между США и Ираном.

5 Продолжить обсуждение ситуации в Сирии. Позиции ЕС и России по-прежнему будут расходиться. Однако им необходимо продолжить искать возможности для совместной поддержки мирного процесса. Как только прекратится вооруженный конфликт, желательным станет сотрудничество по послевоенному восстановлению страны, и ЕС мог бы сыграть в нем важную роль. Но такая перспектива нереальна до тех пор, пока продолжаются боевые действия, а ЕС и Россия по-разному оценивают политические условия, которые должны быть соблюдены, прежде чем можно будет начать восстановление экономики.

6 Найти менее политизированные области для многостороннего сотрудничества, такие как изменение климата и проблемы окружающей среды, глобальное общее достояние человечества (в рамках ООН) и экономических связей (в рамках ОБСЕ).

ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС

Кризис в отношениях между Россией и ЕС возник не весной 2014 года. Отчасти он восходит к 1990-м, но главные признаки появились в начале 2000-х, когда взаимное недоверие усилилось на фоне цветных революций в Грузии (2003 г.) и Украине (2004 г.). Потом был период взлетов и падений (речь Путина на конференции по безопасности 2007 года в Мюнхене, российско-грузинская война 2008-го, инициатива ЕС и России «Партнерство для модернизации»), но в целом отношения явно шли на спад. Сегодня для них характерен глубокий структурный кризис, который стороны не смогут быстро преодолеть. Сюда относятся санкции, почти полностью прерванный политический диалог и взаимно утраченное доверие. Однако, как и в случае со спорными вопросами в отношении соседних стран, остаются ниши для взаимодействия, если Россия и ЕС смогут:

7 Изучить возможность экономического сотрудничества в тех областях, которые не попадают под санкции одной из сторон. Бизнес-сообщества в России и ЕС сохраняют интерес к экономическим связям. ЕС останется для России самым привлекательным партнером, если она решит модернизировать и дивер-

сифицировать свою экономику. Это будет не только согласовываться с интересами обеих сторон, но и окажет стабилизирующий эффект на ситуацию во всем регионе в плане экономики, политики и безопасности. Одним из ключевых направлений экономического сотрудничества могла бы стать поддержка малых и средних предприятий (МСП) в России. Обе стороны в отношениях с друг другом и иностранными партнерами должны строго соблюдать нормы ВТО. Им следует воздержаться от введения дополнительных барьеров для торговли и экономического сотрудничества сверх установленных санкционным режимом.

8 Создать условия для более активного и разностороннего гражданского взаимодействия. Сюда относятся вопросы образования, науки, культуры, трансграничной мобильности, сотрудничество представителей гражданского общества, межрегиональное сотрудничество и др. Для успеха подобных инициатив требуется совместная координация, финансовая поддержка и прежде всего благоприятный визовый режим, гарантирующий мобильность. В условиях отложенных переговоров по отмене/либерализации визового режима России и ЕС надо рассмотреть возможные односторонние шаги для облегчения получения виз гражданами их стран.

9 Инициировать диалог экспертов по спорным вопросам. До 2014 года диалог между институтами России и ЕС был исключительно тесным; сюда относились многочисленные встречи на уровне министров и дважды в год — саммиты ЕС-Россия. Но многие из этих встреч задолго до разрыва отношений в 2014 году лишились реального содержания. Поэтому простое возвращение к прежним форматам будет бесполезным, даже если политическая обстановка изменится к лучшему. Имело бы смысл начать или возобновить закрытые встречи экспертов (с участием представителей политических институтов и экспертных сообществ) для обсуждения спорных вопросов двусторонних отношений. Это дало бы экспертам возможность услышать не только самих себя и узнать мнение другой стороны, а со временем позволило бы отнестись к оппонентам с меньшими предрассудками и меньшей опаской. Одной из первых тем для обсуждения должна стать информационная война, которая в настоящее время отравляет атмосферу в отношениях между ЕС и Россией.

Ни у одной из этих задач нет простого решения. Обе стороны должны осознавать, что любой выход из их структурных проблем потребует значительных усилий и очень длительного времени. Однако стратегическая работа в этом направлении в формате выборочного сотрудничества гораздо предпочтительнее, чем инерция и риск полного распада отношений.

Основной состав группы экспертов



Участники из ЕС

Риккардо Алькаро
Институт международных отношений > www.iaai.it

Оксана Антоненко
Лондонская школа экономики > www.lse.ac.uk

Стивен Блокманс
Центр по изучению европейской политики > www.ceps.eu

Алан Делетро
Женевский центр политики безопасности > <http://www.gcsp.ch>

Николас де Педро
Барселонский Центр по изучению внешней политики > www.cidob.org

Изабель Факон
Фонд стратегических исследований > www.frstrategie.org

Забине Фишер
Фонд «Наука и политика» > www.swp-berlin.org

Татьяна Кастуева-Жан
Французский институт международных отношений > www.ifri.org

Сарунас Лиекис
Университет Витгаутаса Великого > www.vdu.lt

Кадри Лиик
Европейский совет по международным отношениям > www.ecfr.eu

Штефан Майстер
Немецкое общество внешней политики > www.dgap.org

Эндрю Монаган
Оксфордский Университет > www.ox.ac.uk

Аркадий Мошес
Финский институт международных отношений > www.fiia.fi

Катажина Пельчинская-Наленч
Фонд Стефана Батория > www.batory.org.pl

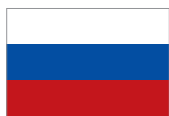
Никку Попеску
Европейский совет по международным отношениям > www.iss.europa.eu

Тони ван дер Тохт
Институт Клингендейл > www.clingendael.org

Каролина Вендил-Паллин
Шведское агентство исследований в области обороны > www.foi.se

Эрнест Выцшикевич
Центр польско-российского диалога и согласия > [cprdip.pl](http://www.cprdip.pl)

Андрис Спрудс
Институт международных отношений Латвийского университета > [liia.lv](http://www.liia.lv)



Участники из России

Александр Аксененко
РСМД > russiancouncil.ru

Ольга Буторина
МГИМО > mgimo.ru

Евгений Бужинский
ПИР-Центр > www.pircenter.org

Дмитрий Данилов
Институт Европы РАН > en.instituteofeurope.ru

Марк Энтин
МГИМО > mgimo.ru

Наталья Вяжирева
РСМД > russiancouncil.ru

Игорь Иванов
РСМД > russiancouncil.ru

Николай Кавешников
МГИМО > mgimo.ru

Андрей Кортунов
РСМД > russiancouncil.ru

Сергей Кулик
Институт современного развития > www.insor-russia.ru

Сергей Маркедонов
РГГУ > rggu.com

Татьяна Романова
СПБГУ > spbu.ru

Иван Тимофеев
РСМД > russiancouncil.ru

Сергей Уткин
ИМЭМО РАН > www.imemo.ru

Андрей Загорский
ИМЭМО РАН > www.imemo.ru

Не все члены группы присутствовали на всех заседаниях. Промежуточный доклад EUREN не всегда отражает позицию всех членов экспертной сети.

Об экспертной сети ЕС-Россия

Экспертная сеть ЕС-Россия по вопросам внешней политики (EUREN) была создана по инициативе Представительства ЕС в России в начале 2016 года как новая форма взаимодействия между экспертами в области внешней политики из ЕС и России и исследовательскими центрами.

EUREN объединяет экспертов по внешней политике и исследовательские центры из России и стран-членов ЕС для обсуждения актуальных внешнеполитических вопросов с целью обмена мнениями и подготовки рекомендаций. Члены сети встречаются раз в три месяца как в России, так и в столицах государств-членов ЕС.



Проект «Общественная дипломатия. ЕС и Россия» предлагает платформу для диалога между избранными аудиториями по ряду проблем двусторонних отношений и международной политики. Сложившиеся личные связи являются неотъемлемым элементом наших отношений с Россией, особенно с учетом перспектив для будущих поколений.

Информация

Представительство ЕС в России
www.EUinRussia.ru

www.facebook.com/EUinRussia

www.twitter.com/EUinRussia

www.flickr.com/EUinRussia

Раздел «Мосты» на портале Colta.ru
www.colta.ru/mosty

Европейская служба внешних связей (ECBC)

на русском языке eeas.europa.eu/ru/index_ru.htm

Российский совет по международным делам (РСМД)

www.russiancouncil.ru/en/

www.facebook.com/RussianCouncilEn/

www.twitter.com/Russian_Council

Содержание этого документа не отражает официальную точку зрения Европейского Союза.