



Российский совет
по международным
делам

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Россия и Европа: в чем-то разные, в чем-то похожие?

Татьяна Романова

*Доцент факультета международных отношений Санкт-Петербургского
государственного университета, заведующая кафедрой Жана Монне*

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

Лавров С.В. — председатель попечительского совета
Греф Г.О.
Дзасохов А.С.
Драчевский Л.В.
Дынкин А.А.
Комиссар М.В.
Косачев К.И.

Маргелов М.В.
Осипов Ю.С.
Приходько С.Э.
Торкунов А.В.
Фурсенко А.А.
Шохин А.Н.
Юргенс И.Ю.

ПРЕЗИДИУМ

Авен П.О.
Иванов И.С. — президент РСМД
Кортунов А.В. — генеральный директор РСМД
Лукьянов Ф.А.
Мешков А.Ю.
Песков Д.С.

Выпускающие редакторы:

Тимофеев И.Н., канд. полит. н.
Махмутов Т.А., канд. полит. н.
Алексеенкова Е.С., канд. полит. н.

Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД) является основанной на членстве российской некоммерческой организацией. Деятельность РСМД направлена на укрепление мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение международных конфликтов и кризисное регулирование. Партнерство создано решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 02.02.2010 г. № 59-рп «О создании некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

УЧРЕДИТЕЛИ



Министерство иностранных дел Российской Федерации



Министерство образования и науки Российской Федерации



Российская академия наук



Российский союз промышленников и предпринимателей



Информационное агентство «Интерфакс»

МИССИЯ РСМД

Миссия РСМД заключается в содействии процветанию России через интеграцию в глобальный мир. РСМД — связующее звено между государством, экспертным сообществом, бизнесом и гражданским обществом в решении внешнеполитических задач.

Мнения, выраженные в этой публикации, могут не совпадать с позицией РСМД.

Россия и Европа: в чем-то разные, в чем-то похожие?

Проблем, которые разделяют Россию и ЕС, существует куда больше, чем объединяющих их факторов. Несмотря на то, что обе стороны полагают необходимым сохранение основ современного миропорядка (особенно когда речь идет о таком вызове этому миропорядку, как ИГ), Россия склонна считать, что существующая система исключает равноправие партнеров и выстроена по западным лекалам и в интересах Запада. Представители гражданского общества и с той, и с другой стороны убеждены в необходимости снятия санкций и укрепления отношений, поскольку эти ограничительные меры привели к потерям как в России, так и в ЕС, однако они расходятся во мнении относительно условий возобновления экономических отношений, возможности технического сотрудничества вопреки политическим разногласиям и возможной модели взаимодействия между ЕС и Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС). Россия и ЕС признают необходимость объединения усилий для урегулирования конфликта на территории Украины, стабилизации ситуации на Ближнем Востоке и борьбы с терроризмом, но в то же время они придерживаются разных точек зрения относительно мер, которые должны быть приняты для достижения этих целей, расстановки приоритетов (что важнее — права человека и демократия или безопасность и стабильность?) и подходов к привлечению международных организаций.

В этих условиях можно говорить об использовании двух параллельных моделей взаимодействия. Во-первых, это может быть адресное сотрудничество в целях устранения наиболее острых общих угроз (урегулирование ситуации на территории Украины и борьба с ИГ и терроризмом) или решения актуальных экономических вопросов, представляющих обоюдный интерес (например, в сфере авиации, космоса, медицины и газоснабжения). Подобная модель взаимодействия требует создания различных международных форумов и заключения двусторонних соглашений между Россией и ЕС. В то же время успех устойчивого долгосрочного сотрудничества зависит от концептуальных дискуссий на тему будущего порядка, в рамках которого интересы обеих сторон будут гарантированно учитываться таким образом, чтобы ни одна из них не чувствовала себя преданной или ущемленной. Ключевым условием для таких дискуссий является наличие взаимопонимания, добиться которого можно за счет более широкого диалога на уровне гражданского общества, более сбалансированного освещения в СМИ, сохранения существующих экономических связей и взаимодействия экспертов. Лишь такое принципиальное соглашение позволит отказаться от существующей дихотомии разделяющих и объединяющих факторов в пользу большего единства.

Россия и Европа: истоки конфликта

ЕС считает, что Россия поставила под угрозу саму основу мирового порядка и что именно ее агрессивные действия (в первую очередь на территории Украины) стали причиной текущего кризиса. Руководство РФ категорически несогласно с этим утверждением, полагая, что кризис берет свое начало еще в 1990-х гг., когда страны Запада (то есть США и члены ЕС) восприняли окончание холодной войны не как общую победу, а как поражение России, и стали обращаться с ней как с проигравшей стороной и младшим партнером ЕС и США. В результате новая система миропорядка была выстроена по западным лекалам «без должного учета общемирового

контекста»¹. Россия обвинила Запад во вмешательстве во внутренние дела разных стран в целях содействия политическим преобразованиям и революционным изменениям, при котором игнорировалась как внутренняя политическая динамика этих стран, так и международное право.

Кроме того, НАТО и ЕС начали приближаться к границам России. Расширение НАТО дало повод для особой обеспокоенности, обусловленной как продвижением военной машины этой организации, так и негативным восприятием альянса, сформировавшимся еще во времена холодной войны. Расширение ЕС

¹ Статья Сергея Лаврова «Историческая перспектива внешней политики России», журнал «Россия в глобальной политике», 3 марта 2016 г.
URL: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2124391.

было воспринято как разрыв ряда экономических связей и утраты личных контактов, так как россияне отныне были вынуждены получать визы для поездок в страны, которые раньше посещали без каких-либо ограничений. Что касается соглашений ЕС об ассоциации с Грузией, Молдовой и Украиной, то, по мнению РФ, они носят дискриминационный характер по отношению к российским компаниям. Россия склонна считать, что ЕС пренебрежительно относится к целому ряду значимых для нее вопросов, связанных с соседним регионом.

Таким образом, официальная позиция российских властей заключается в том, что украинский кризис 2014 года стал следствием «системных проблем». Вот почему в ответ на излюбленную формулировку представителей ЕС о том, что «возврата к прежнему порядку ведения дел с Россией не будет», Москва заявляет: «Мы и не хотим вести дела как прежде».

Достаточно лишь взглянуть на результаты соцопросов, чтобы понять, что официальная позиция властей страны пользуется широкой поддержкой простых россиян. Около 60% жителей страны отрицательно относятся к ЕС (в последнее время этот показатель незначительно снизился)². 12% граждан считают, что отношения России и Запада носят враждебный характер, 42% оценивают их как напряженные, а 32% — как прохладные³. 75% опрошенных согласны с тем, что воссоединение с Крымом стало лишь предлогом для введения санкций⁴. Опросы, проведенные среди жителей ЕС, также свидетельствуют о том, что половина населения Европейского союза не считает Россию европейской страной из-за несовпадения ценностей, а 48% немцев относятся к ней как к угрозе⁵. Таким образом, можно говорить о том, что представители широкой общественности и с той, и с другой стороны воспринимают друг друга в негативном свете.

Среди крупных промышленных компаний России 48% признают, что санкции повлияли

на их работу, а 40%, напротив, отрицают это⁶. 64% предприятий малого и среднего бизнеса не ощутили какого бы то ни было прямого воздействия санкций на их деятельность. 57% малых и средних предприятий заявили, что спрос на их продукцию вследствие санкций снизился⁷. Существуют подтверждения и того, что санкции негативно отразились на работе компаний ЕС⁸. Тем не менее все это не убедило ни одну из сторон в том, что необходимо добиваться кардинальных перемен в отношениях РФ и Евросоюза. В то же время 79% россиян выступают за снятие санкций (того же мнения придерживаются 69% немцев)⁹. 95% немцев и 84% россиян считают, что России и ЕС необходимо улучшить политические отношения¹⁰. При этом 66% россиян выступают против укрепления связей с Евросоюзом, а 60% немцев, напротив, поддерживают эту идею¹¹. Это различие особенно наглядно демонстрирует разницу в восприятии взаимозависимости обеими сторонами (для жителей Германии это позитивный факт, тогда как россияне, наоборот, расценивают такую взаимозависимость негативно — это продиктовано опытом санкций и убежденностью в том, что ЕС не учитывает российские интересы, в том числе экономические).

Российский и европейский подходы к глобальным проблемам

Первым столпом, на котором зиждется российская внешняя политика, является принцип равенства с ключевыми мировыми державами.

Он предполагает многополярность (или полицентричность, если исходить из концепции внешней политики страны за 2013 г.) и подразумевает ослабление относительной власти

² Отношение к странам / «Левада-Центр». URL: <http://www.levada.ru/indikatory/otnoshenie-k-stranam>.

³ Внешнеполитические ориентации / «Левада-Центр». URL: <http://www.levada.ru/2015/10/13/vneshnepoliticheskie-orientatsii>.

⁴ Пресс-выпуск № 3059//Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ). URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115622>.

⁵ Russia and Europe: Rapprochement or Isolation. The results of a representative survey conducted by TNS Infratest Politikforschung in Germany and Russia. URL: https://www.koerber-stiftung.de/fi/leadadmin/user_upload/internationale-verstaendigung/fokus_russland-in-europa/pdf/2016/Survey_Russia-in-Europe.pdf.

⁶ Результаты опроса «Последствия введения санкций для российского бизнеса»/Российский союз промышленников и предпринимателей. URL: <http://www.rspp.ru/library/view/104?s=>.

⁷ Малый и средний бизнес в России не заметил влияния санкций. URL: <http://www.interfax.ru/business/485756>.

⁸ Потери Европы от антироссийских санкций. URL: <http://ria.ru/infografika/20150915/1253446590.html>; Economic impact on the EU of sanctions over Ukraine conflict. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS_BRI\(2015\)569020_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS_BRI(2015)569020_EN.pdf).

⁹ Russia and Europe: Rapprochement or Isolation. The results of a representative survey conducted by TNS Infratest Politikforschung in Germany and Russia. URL: https://www.koerber-stiftung.de/fi/leadadmin/user_upload/internationale-verstaendigung/fokus_russland-in-europa/pdf/2016/Survey_Russia-in-Europe.pdf.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

США, рост независимости ЕС и активизацию участия незападных держав — Китая, Индии и Бразилии. По словам Сергея Лаврова, «произошло относительное сокращение влияния так называемого “исторического Запада”, который на протяжении практически пяти веков привык видеть себя в роли вершителя судеб человечества»¹². Однако эти изменения пока не отразились на системе управления мировым порядком. Россия видит себя в качестве рупора незападного мира, тогда как ЕС, в свою очередь, не ставит под сомнение равенство партнеров, но считает, что все игроки должны руководствоваться общими (западными) ценностями, а самому ЕС в этом случае должна отводиться роль законодателя и наивысшего авторитета.

Вторым основополагающим элементом российского подхода является «формирование пространства равной и неделимой безопасности»¹³.

Россия выступает против расширения НАТО. Она убеждена в необходимости создания новой — неделимой и инклюзивной — системы безопасности (и неоднократно выступала с различными предложениями по данному вопросу). Россия считает себя значимым гарантом безопасности, которая подвергается воздействию как традиционных, так и новых угроз. ЕС не относит себя к ключевым игрокам в сфере военной силы, но при этом готов сотрудничать по вопросам обеспечения «мягкой» безопасности. Не отвергая российские идеи в целом, европейцы в то же время не испытывают ни малейшего желания изменять архитектуру безопасности, которая находится под контролем НАТО. Новые члены ЕС, имеющие негативный исторический опыт, особенно настороженно относятся к России и выступают в поддержку напористой политики НАТО.

В-третьих, Россия настаивает на том, что центральная роль должна отводиться международному праву (и Совету Безопасности ООН). Те изменения и толкования, которые предлагает сегодня Запад, редко находят у нее понимание.

¹² Статья Сергея Лаврова «Историческая перспектива внешней политики России», журнал «Россия в глобальной политике», 3 марта 2016 г. URL: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2124391.

¹³ 70 сессия Генеральной Ассамблеи ООН. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50385>.

Москва расценивает подобные попытки как политику двойных стандартов. В своей знаменитой речи на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН президент РФ Владимир Путин так и заявил: «Нельзя играть и манипулировать словами»¹⁴. В соответствии с этим подходом Россия отвергает обвинения в разрушении мирового порядка, аргументируя это тем, что не она бомбила «Югославию в 1999 г. в нарушение Устава ООН и Хельсинкского заключительного акта... [или] игнорировала международное право, вторгаясь в Ирак в 2003 г., и извращала резолюции Совета Безопасности ООН, свержая силовым путем режим Муаммара Каддафи в Ливии в 2011 г.»¹⁵. ЕС же настаивает на необходимости адаптировать действующие нормы с учетом текущей ситуации, в большинстве случаев оставляя за собой право самостоятельно устанавливать стандарты. Попытки России поставить под сомнение авторитет Запада в этом вопросе пока особым успехом не увенчались.

Эти толкования отличаются целым рядом тонкостей, затрудняющих сотрудничество. Для России права группы лиц всегда выше прав отдельного человека. Отсюда отчасти вытекает и тот факт, что для россиян патриотизм и непобедимость (символом которой является победа во Второй мировой войне) — это смежные понятия, тогда как жители ЕС склонны к критической переоценке истории. Россия настаивает на сохранении традиционных ценностей в противовес более либеральной политике ЕС. Это различие в подходах, которое нередко изображают в виде гротескного конфликта между приверженцами семейных ценностей и однополых браков, связано еще и с тем, что россияне считают себя более духовными. Для России нет ничего важнее безопасности (в сравнении, например, с рыночной экономикой или правами человека), в то время как ЕС придерживается принципиально иной позиции по этому вопросу.

Четвертым основополагающим элементом российской внешней политики является понятие суверенитета, подразумевающее невмешательство во внутренние дела другого государства

¹⁴ Там же.

¹⁵ Статья Сергея Лаврова «Историческая перспектива внешней политики России», журнал «Россия в глобальной политике», 3 марта 2016 г. URL: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2124391.

для поощрения каких бы то ни было политических изменений.

Это не означает, что Россия считает допустимым игнорировать нарушения прав человека или демократии. Просто, по ее мнению, факты таких нарушений не являются законным основанием для любых форм вмешательства. Вместо этого Россия призывает к конструктивному диалогу между всеми заинтересованными сторонами (при возможном содействии международного сообщества). ЕС же считает, что права человека являются наивысшей ценностью, и в определенных случаях допускает возможность вмешательства. Тем не менее во многих случаях Евросоюз и его члены предпочитали поддерживать стабильность и избегать перемен до тех пор, пока ситуация не приобретала взрывной характер (как это произошло, например, на юге Средиземноморского региона и в Сирии).

Наконец, руководство РФ убеждено в том, что Запад опасается мощи России и всегда стремился сдерживать ее.

По словам Сергея Лаврова, «европейские страны испытывали опасения в отношении нарождавшегося гиганта на востоке и предпринимали шаги для того, чтобы по возможности изолировать его, не допустить до участия в наиболее важных делах континента»¹⁶. Впрочем, ЕС обеспокоен не столько ростом мощи России, сколько ее стремлением действовать наравне с Западом, когда речь заходит о толковании различных правил и норм.

В целом, несмотря на то, что обе стороны обсуждают одни и те же вопросы, зачастую оказывается, что каждый из участников дискуссии говорит о чем-то своем и не слышит доводов оппонента. Это не означает, что любые попытки сотрудничества заведомо обречены. Однако такое сотрудничество будет приемлемым для Москвы только в том случае, если в его основу лягут три принципа: прагматизм и нацеленность на результат в сферах общих интересов, соблюдение суверенитета и равноправное участие России во всех

этапах принятия решений на международном уровне.

Это сотрудничество также имеет свои региональные особенности. Москва настаивает на необходимости учитывать ее интересы и особые чаяния в регионе так называемого ближнего зарубежья, подчеркивая при этом отсутствие каких-либо планов по восстановлению Советского Союза. Россия хочет добиться признания ее интеграционных проектов (основным из которых является ЕАЭС). Она предлагает партнерам по интеграции доступ к своему рынку, сниженные цены на энергоносители и безвизовый режим (в том числе для трудовых мигрантов). Москва также играет центральную роль в урегулировании различных конфликтов в регионе, позиционируя себя как защитницу русскоговорящего населения. Наконец, она предлагает представителям региона возможность участия в различных механизмах обеспечения безопасности.

Стратегия ЕС заключается в том, чтобы поощрять преобразования в соседних странах для приведения их в соответствие с общеевропейскими нормами. Брюссель полагает, что процветающие и демократические соседи являются залогом собственной безопасности ЕС. К тому же в дальнейшем эти страны могут стать привлекательным рынком для других стран Евросоюза. Для оказания воздействия на своих соседей ЕС использует следующие три инструмента: техническую помощь, предоставление доступа к своему рынку и безвизовый режим. Впрочем, два последних условия в большинстве случаев остаются лишь обещаниями, исполнение которых откладывается на неопределенный срок. Россия отказывается от участия в программах добрососедства ЕС (требуя предоставления ей особых условий) и неизменно подчеркивает, что Европа создает проблемы, вынуждая соседние страны делать выбор между Россией и ЕС. Евросоюз, в свою очередь, всегда относился к интеграционным проектам России с немалой долей скепсиса и опасения. В результате регион превратился в зону стратегического соперничества, и у Грузии и Украины даже возникли проблемы территориального характера.

Россия позиционирует себя как мировую державу, и рост амбиций ЕС в качестве гло-

¹⁶ Там же.

бального игрока означает, что Россия и ЕС все чаще будут сталкиваться друг с другом на международной арене.

Чем дальше тот или иной регион находится от Европы, тем больше шансов на успех российско-европейского сотрудничества в решении проблем этого региона (примерами такого рода успешного взаимодействия могут служить диалог по поводу ситуации на Ближнем Востоке, урегулирование кризисных ситуаций в Африке или борьба с распространением оружия массового уничтожения).

В то же время вышеперечисленные концептуальные расхождения между сторонами в любой момент тоже могут дать о себе знать, особенно если речь заходит о равноправии, толковании норм или примате государственного суверенитета над правами человека.

Россия и ЕС: отношение к общим соседям

Российское видение будущего Восточной Европы связано в первую очередь с Украиной и выполнением всех пунктов Минских соглашений в том порядке, в котором они фигурируют в этом документе (незамедлительное и всеобъемлющее прекращение огня и отвод всех тяжелых вооружений с последующим проведением местных выборов в Донецкой и Луганской областях и принятием закона об их особом статусе; затем принятие Киевом ряда других мер, за которыми должны последовать окончательное восстановление контроля властей Украины над внешними границами страны и наконец децентрализация страны).

По мнению Москвы, отсутствие прогресса в этом вопросе связано с тем, что Киев не прилагает достаточных усилий для своевременного осуществления Минских соглашений.

Для урегулирования ситуации в Восточной Европе в долгосрочной перспективе необходимо сохранение нейтрального статуса региона. По мнению России, это означает отказ от членства в НАТО и военного присутствия

НАТО в регионе. Долгосрочные гарантии безопасности должны быть результатом совместных усилий государств Восточной Европы, России и стран Запада и отражать принцип равной безопасности для всех. Для долгосрочного урегулирования необходимо также соглашение относительно регионального экономического режима, совместимого с нормами ЕС и России/ЕАЭС. В идеале речь должна идти о «формировании общего экономического и гуманитарного пространства, простирающегося от Атлантики до Тихого океана, так чтобы недавно сформированный Евразийский экономический союз смог стать интегрирующим звеном между Европой и АТР»¹⁷.

Ожидания России в отношении Запада логически проистекают из ее восприятия будущего общих соседей. Главным условием является полное осуществление Минских соглашений (для которого потребуется более активное и последовательное давление на киевские власти в целях обеспечения децентрализации и урегулирования экономических и социальных проблем Восточной Украины).

Москва также рассчитывает, что ЕС и НАТО будут сотрудничать с ней по вопросам установления торгово-экономических режимов и режимов безопасности для общих соседей (при участии стран — представительниц региона). Новые режимы должны, по мнению руководства РФ, носить инклюзивный характер, обеспечивать равную безопасность для всех и способствовать формированию общего экономического и гуманитарного пространства от Лиссабона до Владивостока.

В то же время Москва четко обозначает, что не допустит расщепления существующей проблемы на отдельные технические составляющие до достижения глобального консенсуса по этому вопросу. Это не совпадает с позицией ЕС, который хотел бы утвердить общие стандарты и выработать ряд других решений в отношении Украины, например в рамках прошлых переговоров по поводу соглашения об ассоциации Евросоюза и Украины. В то же время более конструктивное отношение Москвы к этому вопросу позволило бы снизить градус политизации ряда проблем.

¹⁷ Там же.

Одновременно с этим огромное значение имеет восстановление отношений России с новыми членами ЕС в целях разрядки общей атмосферы — это способствовало бы как урегулированию разногласий в соседнем регионе, так и улучшению взаимоотношений России и ЕС в целом. Для этого можно рассмотреть ряд следующих инициатив:

- ведение диалога на тему спорных исторических вопросов с участием историков, журналистов и НПО (обе стороны должны не ограничиваться взаимными упреками, а быть самокритичными);
- допустимость разных толкований спорных исторических событий обеими сторонами, включая их освещение в средствах массовой информации (так стороны могут обязать свои СМИ представлять альтернативные точки зрения, как это происходит, например, во время избирательных кампаний);
- привлечение внимания к вопросам, которые не имеют отношения к политике и способствуют диалогу и участию представителей гражданского общества обеих сторон (это могут быть природоохранные и образовательные проекты, проекты в сфере самоуправления и различные культурные мероприятия, взаимные исследования языков и культуры соответствующих соседей);
- общие деловые инициативы, которым может быть придан дополнительный стимул за счет устранения бюрократических барьеров и, возможно, создания тех или иных кредитных программ;
- отказ от «игры с нулевой суммой» (можно привести два примера из области российско-польских отношений. Россия может отказаться от принципа незамедлительной взаимности при обсуждении вопроса установки памятника полякам, погибшим в авиакатастрофе под Смоленском, тогда как Польша, в свою очередь, может снять запреты на открытие музеев, тематика которых не вполне соответствует ее официальной версии тех или иных исторических событий);
- снижение числа военных маневров для повышения уровня доверия обеих сторон.

В настоящее время, когда укрепляется убеждение в том, что от России исходит значительная угроза, государства — члены ЕС, настроенные к Москве более

лояльно, вряд ли смогут помочь Кремлю улучшить отношения с новыми членами Европейского союза (и с ЕС в целом).

Новые члены ЕС готовы поддерживать руководство Германии лишь при условии, что оно будет занимать жесткую позицию в отношении России. Франция и Италия, которые на словах ведут себя с Россией более мягко, не обладают достаточной властью для того, чтобы изменить политику ЕС (особенно в ситуации, когда действия самой России свидетельствуют о ее жесткой позиции). Небольшие государства — члены Евросоюза вроде Греции и Венгрии — разыгрывают российскую карту при проведении переговоров внутри ЕС, например, чтобы получить дополнительные льготы в обмен на свое согласие на продление санкций.

Таким образом, для улучшения отношений с ЕС в целом России придется сделать много небольших шагов на пути к сближению с его новыми членами.

Политизация экономики: будущее экономического сотрудничества

Оценка эффективности санкций по-прежнему сопряжена с определенными трудностями, так как замедление российской экономики началось еще до санкций, и сегодня понять, в какой мере они способствовали снижению деловой активности, достаточно непросто. Падение объемов торговли между Россией и ЕС после 2012 г. связано со снижением цен на нефть (и, как следствие, на газ). Наконец, Москва сперва преуменьшала значение санкций, а затем заявила, что именно они являются одной из причин экономической рецессии в стране в 2015 г.

Тем не менее двусторонний товарооборот сократился с рекордных 338,5 млрд евро в 2012 г. до 284,6 млрд евро в 2014 г., причем за период с января по ноябрь 2015 г. эта цифра снизилась еще на 70 млрд евро¹⁸. Согласно российским данным, потери России в связи с санкциями составили около 40 млрд долл.

¹⁸ Торговые отношения России и ЕС, статья Постоянного представителя России при ЕС, Чрезвычайного и Полномочного Посла В.А. Чижова, 20 февраля 2016 г.
URL: <http://www.russianmission.eu/en/news/russia-eu-trade-relations>.

США в 2014 г. и еще 50 млрд долл. США в 2015 г. (то есть около 1,5% ВВП РФ), а ЕС в период 2014–2015 гг. потерял около 90 млрд долл. США¹⁹. Согласно европейским источникам, Россия потеряла 23 млрд и 75 млрд евро в 2014 и 2015 гг., а для ЕС эти цифры составили 49 и 50 млрд евро соответственно²⁰. По оценкам, которые приводятся в самом недавнем исследовании, в период с апреля 2014 г. по сентябрь 2015 г. российская экономика потеряла около 11% своего возможного экономического роста главным образом по вине санкций, тогда как рост экономики ЕС обеспечивался за счет падения цен на нефть и газ²¹. Больше всего от взаимных санкций пострадали Германия, Италия, Франция, Нидерланды и Польша²².

Санкции повлекли за собой и другие серьезные последствия. Так, например, прямое или косвенное воздействие санкций привело к тому, что было отложено заключение множества сделок.

Прямое воздействие санкций подразумевает создание «черных списков» отдельных лиц и компаний и введение секторальных санкций (под них подпали финансовая сфера, военные технологии, товары и услуги двойного назначения и энергетический сектор). Косвенное воздействие является следствием отсутствия четкого представления о том, какими отношения между Россией и ЕС будут в будущем и как это отразится на ведении дел с русскими.

Наибольшее влияние на Россию оказали финансовые санкции ЕС, так как из-за них крупные российские компании вынуж-

дены конкурировать за скудные внутренние ресурсы.

При предоставлении финансирования банками предпочтение отдается крупным (энергетическим) корпорациям. Российский финансовый сектор, разумеется, получил серьезный удар, так как под санкции ЕС подпали более 70% банков страны, лишившихся доступа к глобальным финансовым ресурсам. Западные санкции в отношении энергетического сектора станут более ощутимыми в средне- и долгосрочной перспективе, когда дадут о себе знать последствия отказа от ряда проектов в сфере разведки и разработки месторождений. Впрочем, в свете текущих цен на нефть велика вероятность того, что эти планы в любом случае были бы свернуты. Ограничение доступа к технологиям затронуло и ряд проектов в авиакосмической сфере (включая предприятия, сотрудничавшие с украинскими сборочными заводами). Появилась информация о том, что отсутствие поставок западного электронного оборудования сказалось на некоторых видах военной продукции²³.

Что касается ЕС, то больше всего от санкций пострадали сельское хозяйство, транспортная отрасль и туризм. Общие потери европейских фермеров вследствие российского эмбарго в одном только 2014 году оцениваются в 6–10 млрд евро²⁴. Главной проблемой для туристической отрасли стало падение доходов россиян, которые начали отказываться от поездок из соображений экономии. Понесли убытки и европейские высокотехнологические компании, ощутившие на себе последствия российской стратегии импортозамещения и падения доходов россиян.

Меньше всего пострадали те сферы, в которых обе стороны зависят друг от друга и в настоящее время не могут отказаться от сотрудничества.

Примером такого сотрудничества может служить космическая сфера, где ЕС требуются российские технические знания и ноу-хау. Точно так же, столкнувшись с нехваткой лекарственных препаратов, Россия была

¹⁹ Силуанов оценил потери России от санкций и дешевающей нефти в \$140 млрд.

URL: <http://www.rbc.ru/finances/24/11/2014/5472ededcbb20f50f1970522>.

«Замглавы МЭР: убытки для ЕС от антироссийских санкций в 2014–2015 гг. составили €90 млрд».

URL: <http://tass.ru/ekonomika/2583530>,

«Кудрин: санкции негативно влияют на экономику России»/ РИА Новости.

URL: <http://ria.ru/economy/20151121/1325569509.html>

²⁰ Multi-billion losses expected from Russia sanctions. URL: <https://euobserver.com/economic/125118>.

²¹ «Санкционное падение. Со второго квартала 2014 года российская экономика могла лишиться до 11% роста».

URL: <http://www.rbc.ru/newspaper/2016/05/12/57322fb99a794753913fc68b>;

«Экономика России лишилась 8,4% роста» / «Ведомости».

URL: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/02/05/626922-ekonomika-lishilas>.

²² «Кудрин: санкции негативно влияют на экономику России»/ РИА Новости. URL: <http://ria.ru/economy/20151121/1325569509.html>.

²³ «Российский рынок ИТ для ОПК».

URL: [http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:ИТ_для_оборонно-промышленного_комплекса_\(рынок_России\)](http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:ИТ_для_оборонно-промышленного_комплекса_(рынок_России)).

²⁴ «В ЕС назвали отрасли, наиболее пострадавшие от продэмбарго России». URL: <http://rg.ru/2015/07/14/embargo-site-anons.html>.

вынуждена возобновить диалог с европейскими фармацевтическими компаниями. Продолжается и сотрудничество в научной сфере. Наконец, не пострадали от санкций поставки нефти и газа, хотя обе стороны ищут пути для снижения взаимной зависимости в этом вопросе.

В то же время девальвация рубля вкупе с российскими ответными санкциями обеспечили некоторый рост производства местных сельскохозяйственных товаров (в первую очередь молочной продукции, мяса и птицы). Успешными оказались и попытки импортозамещения некоторых потребительских товаров (таких как косметическая продукция). Россия также приступила к реализации масштабных проектов по импортозамещению технологий в энергетической и военной сферах и технологий двойного назначения. Если в долгосрочной перспективе эти усилия увенчаются успехом, это позволит сделать российскую экономику менее уязвимой для санкций в будущем и создать новые рабочие места. Впрочем, на сегодняшний момент чистый итог программ импортозамещения можно охарактеризовать как весьма скромный по причине ограниченного доступа к финансовым рынкам и ключевым западным технологиям, отсутствия свободных производственных мощностей и нехватки международной конкуренции. Более того, скудные ресурсы сегодня расходуются на дублирование технологий, которые уже существуют на Западе.

Способна ли экономика стать той силой, которая придаст новый импульс взаимоотношениям России и ЕС?

Возможны ли в сегодняшних условиях аналоги Партнерства для модернизации ЕС и России 2010 г.? Проблема заключается в том, что этому партнерству в свое время не удалось добиться каких-либо успехов по причине разницы в подходах ЕС и России. Россия считала, что деятельность Партнерства должна ограничиваться экономической сферой и техническими аспектами, тогда как для ЕС модернизация в первую очередь означала политические преобразования (укрепление верховенства права, борьба с коррупцией и т. д.). По мнению Брюсселя, экономические трансформации являются следствием политических реформ. Несмотря на то, что

краткосрочный и ограниченный характер деятельности Партнерства (в том формате, который действовал в 2010–2014 гг.) отвечает текущим потребностям обеих сторон, вопрос о специфике Партнерства в настоящее время представляется еще более насущным, нежели в 2010 г. Российское руководство сегодня как никогда убеждено в том, что никаких изменений в политической сфере не требуется.

Критика ЕС в адрес действующих властей РФ носит значительно более непримиримый характер. Более того, экономические отношения сторон сталкиваются в ограничениями в виде взаимных санкций. Возобновление взаимодействия ЕС и России — весьма острая тема с политической точки зрения.

Наконец, шансы на возрождение Партнерства остаются невысокими ввиду нежелания России идти на компромисс по техническим вопросам до тех пор, пока не будут устранены концептуальные разногласия. Следовательно, в настоящий момент эта идея обречена на провал.

В то же время Россия, которая не теряет надежду на создание устойчивой и авторитетной интеграционной структуры, выдвигает идею объединения интеграционных механизмов. С экономической точки зрения Евразийский экономический союз дает своим членам возможность максимально повысить свое влияние на мировую экономику в целом и ЕС в частности. Политически он представляет собой попытку создать организацию, подобную ЕС со структурной точки зрения. Он также приближает идею о создании единого экономического пространства от Лиссабона до Владивостока. Несмотря на то, что ЕС никогда не испытывал особенного оптимизма по поводу ЕАЭС, его отношение к этой структуре в период с 2014 г. претерпело определенные изменения. Сейчас ЕАЭС воспринимается (в первую очередь в Германии) как возможность поддерживать отношения с Россией и сохранять положительные темпы экономического роста на европейском континенте. ЕС не признаёт ЕАЭС официально, поскольку часть его членов не входят в состав ВТО, но поддерживает с ним взаимодействие на техническом уровне.

В краткосрочной перспективе шансы на сотрудничество между ЕС и ЕАЭС остаются невысокими, так как обе стороны склонны к политизации контактов между структурами.

Для России проблема по-прежнему носит концептуальный характер. Следовательно, главной задачей вновь становится урегулирование концептуальных разногласий. Москва, хоть и выражает готовность пойти на сближение норм, не согласна на значительное преобладание норм ЕС, полагая это несправедливым. Евросоюз же, со своей стороны, считает ЕАЭС политическим проектом.

В среднесрочной перспективе успех сотрудничества между ЕС и ЕАЭС будет зависеть в первую очередь от того, насколько серьезно члены ЕАЭС будут относиться к вопросам интеграции, а также от их способности сформировать заслуживающий доверие правовой режим.

Необходимо также выработать решение, которое позволит ЕС и ЕАЭС сблизить свои стандарты без потери лица и одностороннего перехода на нормы ЕС. Для этого участникам, возможно, придется обсуждать общие правила в рамках международных организаций (например, ВТО или Европейская экономическая комиссия ООН).

Заключение общего концептуального соглашения относительно долгосрочных взаимоотношений ЕС и ЕАЭС будет способствовать их укреплению.

Россия и Европа на Ближнем Востоке: каковы шансы на сотрудничество?

ЕС и России приходится противостоять множеству общих угроз, исходящих с Ближнего Востока. К числу таких угроз относятся радикальный ислам и массовый терроризм; масштабная миграция, порождающая целый ряд внутренних проблем; боевики, которые отправляются в «горячие точки», а затем возвращаются обратно, чтобы вербовать себе последователей; распространение оружия массового поражения, осложняющее усилия по его контролю и размывающее влияние ключе-

вых игроков; дестабилизация энергетических рынков. Как Россия, так и ЕС заинтересованы в максимальном снижении нестабильности в этих вопросах.

Российское видение своей роли на Ближнем Востоке носит сложный характер. Во-первых, оно предполагает участие в общем урегулировании ситуации в регионе, что включает в себя ликвидацию ИГ (в том числе военными средствами); политическое урегулирование сирийского конфликта в рамках Женевского формата таким образом, чтобы Сирия осталась единым и светским государством; прекращение конфликтов в Ливии и Йемене; устранение последствий «арабской весны», в первую очередь в Тунисе и Египте; разрешение арабо-израильского конфликта и предотвращение гражданской войны в Ливане. Во-вторых, любые меры, по мнению Москвы, должны быть основаны на принципах невмешательства во внутренние дела (включая любые попытки принудительной демократизации) и соблюдения международного права и прав различных групп христиан и этнических меньшинств, таких как курды. Здесь вновь возникает ситуация, когда концептуальные разногласия осложняют все усилия по сотрудничеству, направленному на решение конкретных вопросов. В-третьих, Россия хотела бы ограничить распространение радикального ислама на своей территории и территории близлежащих государств. В-четвертых, она намерена сохранить свою авиабазу Хмеймим в Сирии и базу ВМФ в Тартусе и в то же время добиваться того, чтобы Ближний Восток оставался зоной, свободной от оружия массового уничтожения и химического оружия. Наконец, она чрезвычайно заинтересована в тесном сотрудничестве с ключевыми газо- и нефтедобывающими странами региона как в рамках ОПЕК и Форума стран — экспортеров газа, так и в двустороннем формате.

Существует несколько форматов российско-европейского сотрудничества в этом регионе, которые, по мнению Москвы, являются предпочтительными и осуществимыми на практике. Специфика ЕС заключается в том, что сотрудничество с Брюсселем должно быть сосредоточено в первую очередь на создании основ для разнообразных видов политического диалога.

В качестве таких форматов сотрудничества можно рассмотреть Ближневосточный квартет по мирному урегулированию арабо-израильского конфликта, Группу 5 + 1, занятую вопросами нераспространения ядерного оружия и контроля ядерной программы Ирана, и регулярные политические консультации разных уровней между ЕС и Москвой. Что касается военной составляющей, то для российской стороны идеальным вариантом является адресное военное сотрудничество в рамках миротворческих операций в Сирии, призванное обеспечить прозрачность действий и отсутствие неожиданностей (как в рамках Совета Россия — НАТО, так и путем диалогов между Россией и государствами, принимающими участие в операции), а также более широкий диалог между Россией и НАТО. В идеале внутреннее урегулирование ситуации в Сирии должно проходить при содействии Международной группы поддержки Сирии и в рамках дискуссий между всеми сторонами сирийского конфликта в Женевском формате.

Наконец, наличие разных форматов поможет ЕС и России противостоять угрозам «мягкой» безопасности (это может быть диалог по проблемам миграции или взаимодействие между правоохранительными органами). В большинстве случаев эти форматы с начала 2014 г. находятся в состоянии заморозки.

Позиции государств — членов ЕС по ряду проблем Ближнего Востока в последние годы значительно сблизились, и определенную роль в этом вопросе сыграли и институциональные реформы, направленные на укрепление компетенций ЕС. Этому сближению способствовали координационные усилия Европейской службы по внешнеполитической деятельности и использование экономических и гуманитарных инструментов. Сила позиции самого Евросоюза определяется слаженностью подходов его членов.

Первоначально разногласия между бывшими колониальными державами были вызваны давним арабо-израильским конфликтом. Несмотря на то, что государства-члены до сих пор не могут выработать общую позицию по Палестине, в первую очередь на уровне раз-

личных органов ООН, генеральная линия ЕС остается единой: создание более независимого Палестинского государства и критика ряда действий Израиля (например, создания поселений). Схожим образом, государства — члены ЕС продемонстрировали разную скорость и интенсивность реакции на ситуацию в Ираке в 2002 г. и «арабскую весну» в 2011 г. (в частности, они разошлись в своих оценках вмешательства в конфликты). Тем не менее после завершения конфликтов им удалось выработать общую позицию.

Что касается ситуации в Сирии, то государства — члены ЕС согласны как с необходимостью бороться с ИГ и сохранять статус Сирии в качестве светского государства, так и с важностью поддержки умеренной оппозиции. Однако несовпадение их позиций проявляется и в степени готовности этих стран принимать участие в военном решении конфликта. Кроме этого, государства Евросоюза расходятся во мнениях относительно мер по регулированию потоков мигрантов и претендентов на получение статуса беженца. До тех пор пока основное бремя по решению этой проблемы ложится на плечи южных членов Союза, шансов на достижение консенсуса относительно распределения общей нагрузки будет немного. Некоторые члены ЕС уже начали восстанавливать границы внутри Шенгенской зоны. В то время как Германия призывает к солидарности, большинство государств-членов отказываются принимать у себя вновь прибывающих мигрантов. Проблема беженцев сегодня приобрела такую остроту, что уже угрожает внутренней стабильности ЕС.

Общая безопасность Европы: миф или реальность?

У России и ЕС есть целый ряд общих вопросов в области безопасности (распространение оружия, терроризм и угроза исламского радикализма, а также изменение климата, киберпреступность, контрабанда наркотиков и торговля людьми). Тем не менее Россия больше обеспокоена вопросами «жесткой» безопасности (системы контроля ядерных вооружений и противоракетной обороны и контроль обычных вооружений). Это именно те сферы, в которых ЕС выступает в качестве объекта, ответственного за формирование

политики. В отношениях России и ЕС, в отличие от российско-американских отношений, отсутствует культура сотрудничества по теме «жесткой» безопасности. ЕС в большей степени заинтересован в вопросах «мягкой» безопасности и особенно — в решении проблемы изменения климата. Хотя Москва и использует такое сотрудничество для восстановления отношений с Западом, она не является значимым игроком в этой сфере. Что касается борьбы с терроризмом, то ЕС и Россия расходятся во мнении относительно приоритетов (для Брюсселя наивысшее значение имеют права человека, тогда как для России нет ничего важнее безопасности).

Повышение значимости вопросов «жесткой» безопасности в Европе (после событий на территории Украины) привело к снижению интереса к повестке «мягкой» безопасности. Кроме того, Россию в последнее время принято изображать в качестве основной угрозы, стоящей перед европейского региона, что ограничивает возможности для сотрудничества, ведет к расширению влияния США в Европе и придает НАТО новый смысл существования. Ситуацию усугубляют и военные учения и маневры обеих сторон. Все это делает невозможным сколько-нибудь значимое долгосрочное стратегическое сотрудничество в области безопасности между ЕС и Россией.

Взаимодействие между сторонами ограничено преимущественно тактическими вопросами и точечными сделками.

Одной из платформ по обеспечению безопасности и сотрудничества между ЕС и Россией даже в текущих обстоятельствах остается ОБСЕ. Тем не менее сотрудничество осложняется расхождениями в подходах партнеров. ЕС уделяет особое внимание вопросу прав человека и считает, что Россия своими действиями ограничивает эффективность ОБСЕ, тогда как Россия со своей стороны высоко оценивает работу этой организации, называя ее единственным дискуссионным форумом²⁵, действующим в настоящее время, однако

при этом связывает ее стратегическую значимость с концепцией неделимой безопасности в Европе, полагая, что ЕС и НАТО вытеснили ОБСЕ на второй план и тем самым сделали невозможной реализацию идеи равной безопасности для всех. Резюмируя, можно сказать, что механизм сотрудничества в рамках ОБСЕ и его технические аспекты по-прежнему требуют прояснения.

Тем не менее ОБСЕ может быть особенно полезна в качестве инструмента мониторинга прекращения огня, ситуации с правам человека и выборов на территории Украины. В этой сфере ЕС и России постепенно удастся прийти к согласию. Это лишний раз доказывает, что в настоящее время стороны могут сотрудничать исключительно по вопросам, которые носят неотложный и особо важный характер.

Центральным элементом сотрудничества в области безопасности в Европе остается диалог между Россией и НАТО. По мнению России, требуется восстановление работы Совета Россия — НАТО на всех уровнях, включая его политическую и военную составляющие, причем в основе деятельности Совета должны лежать принципы взаимного уважения и прагматизма. В краткосрочной перспективе обе стороны нуждаются в Совете для согласования политики и военных действий на Ближнем Востоке, координации тактических маневров и военных учений, контроля выполнения Минских соглашений, урегулирования ситуации в Афганистане и противостояния региональным террористическим угрозам. Эти дискуссии позволят гарантировать минимальный уровень предсказуемости. В долгосрочной перспективе Совет может быть полезен для возобновления переговоров по поводу сокращения вооружений и системы противоракетной обороны в Европе, которая является предметом особого раздражения России²⁶. С течением времени должны быть возобновлены совместные военные учения и студенческий обмен между военными учебными заведениями для обеспечения более широкой социализации на низовых уровнях.

²⁵ Основные внешнеполитические события 2015 года/ Министерство иностранных дел Российской Федерации. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2003505.

²⁶ Комментарий МИД России в связи с заседанием Совета Россия — НАТО на уровне постоянных представителей. URL: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2245344.

Для повышения эффективности дискуссий следует избегать разговоров о том, кто в большей степени виноват в текущем кризисе (или по крайней мере постараться отложить их на какое-то время).

В то же время главным фактором, препятствующим эффективной работе Совета, является отсутствие взаимного доверия.

Наконец, ЕС и Россия расходятся в подходах к борьбе с терроризмом. Евросоюз, где меры по противостоянию терроризму принимаются преимущественно на национальном уровне, взаимодействует со странами происхождения или транзита террористов (например, с государствами Северной Африки и Турцией), а не с Россией, которая борется с террористами. Таким образом, ЕС полагается на инструменты «мягкой силы», а его органы по борьбе с террористической угрозой, судя по всему, не имеют какой бы то ни было стратегии сотрудничества с Россией. Военный и кадровый вклад ЕС в эту борьбу носит весьма ограниченный характер. Из всех государств — членов Евросоюза лишь Франция сегодня удалось выработать некоторую форму оперативного сотрудничества с Россией по Сирии.

Россия, со своей стороны, всегда подчеркивала, что никаких альтернатив международному сотрудничеству при борьбе с террористической угрозой не существует; она настаивает на оперативном сотрудничестве и разработке антитеррористических конвенций.

Москва также готова делиться своим опытом. Впрочем, реализации общих целей вновь препятствуют концептуальные различия в подходах.

Несмотря на эти разногласия, имеется ряд форматов, которые, как представляется, отвечают нуждам российско-европейского сотрудничества. Это постоянный обмен информацией о потенциальных террористах и их финансировании, оперативное сотрудничество (особенно между правоохранительными органами), обмен опытом по управлению потоками мигрантов и претендентов на статус беженца и различные форматы сотрудничества в сфере урегулирования конфликтов (см. выше). Эти инициативы позволят решить наиболее острые проблемы и сохранить минимальный уровень сотрудничества между ЕС и Россией.



[facebook.com/
russiancouncil](https://facebook.com/russiancouncil)



[twitter.com/
Russian_Council](https://twitter.com/Russian_Council)



[vk.com/
russian_council](https://vk.com/russian_council)



[russiancouncil.
livejournal.com](https://russiancouncil.livejournal.com)



[flickr.com/photos/
russiancouncil](https://flickr.com/photos/russiancouncil)



[youtube.com/
russiancouncilvideo](https://youtube.com/russiancouncilvideo)



[slideshare.net/
RussianCouncil](https://slideshare.net/RussianCouncil)



linkedin.com/company/russian-international-affairs-council/
linkedin.com/groups/Russian-International-Affairs-Council-4473529

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
E-mail: welcome@russiancouncil.ru
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1.

www.russiancouncil.ru