

2.16. Европейское направление внешней политики России

Россия – ЕС

Европейское направление внешней политики России на протяжении большей части её истории было одним из основных. В новейший период роль главных субъектов взаимоотношений РФ и остальной части Европы играли Европейский союз и его страны-члены. В Российской академии наук ведущей организацией, занимающейся комплексными европейскими исследованиями, является Институт Европы РАН. Выпускаются периодические издания: журналы «Современная Европа», «Научно-аналитический вестник», «Аналитический записки», бюллетень «Европейский союз: факты и комментарии», коллективные и индивидуальные монографии. Изучение Европы – традиционное направление в работе Центра европейских исследований и Отдела европейских политических исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН. С 1992 г. в России действует Ассоциация европейских исследований, объединяющая в своих рядах несколько сотен российских европеистов и 30 региональных отделений. Большинство из них базируются в ведущих российских университетах (ряд из них имеют специализированные кафедры по тем или иным аспектам европеистики), например: Санкт-Петербургский государственный университет (кафедра европейских исследований), ННГУ им. Н.И. Лобачевского, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Воронежский государственный университет, Казанский (Приволжский) федеральный университет (кафедра международного и европейского права), Уральский федеральный университет, Томский государственный университет, Тюменский государственный универси-

тет, Пермский государственный национальный исследовательский университет и др. Большую роль в развитии российской европеистики играют кафедра европейской интеграции МГИМО МИД России (переименована в 2023 г. в кафедру интеграционных процессов) и кафедра европейского права (с 2023 г. – кафедра интеграционного права и прав человека). Своими изысканиями в области европеистики известны ИНИОН РАН (в частности Отдел Европы и Америки) и НИУ «Высшая школа экономики» (Центр комплексных европейских и международных исследований факультете мировой экономики и мировой политики).

Официальные отношения между СССР и Европейскими сообществами (Европейское экономическое сообщество, Европейское объединение угля и стали, Европейское сообщество по атомной энергии) были установлены в июне 1988 г. В декабре 1989 г. стороны подписали Соглашение о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве. В июне 1994 г. на греческом острове Корфу Россия и Европейский союз (создан на основе Европейских сообществ в 1992 г.) заключили Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве (СПС), вступившее в силу 1 декабря 1997 г. и рассчитанное на 10 лет. Взаимодействие сторон изначально отличалось сложным характером. Россия после 1991 г. проходила период выработки новых внутренних и внешнеполитических ориентиров. Европейский союз (ЕС) также находился в процессе трансформации, продолжалось его расширение, в результате трёх волн которого в 1995, 2004 и 2007 гг. ряды ЕС выросли до 27 участников, включая три бывшие советские республики – Эстонию, Латвию и Литву. В 2011 г. 28-м членом ЕС стала Хорватия, а в 2020 г. из его рядов вышла Британия. Напряжённые отношения между Россией и НАТО, в которую входят большинство стран-членов ЕС, постоянно оказывали негативное влияние на взаимодействия между Москвой и Брюсселем (в столице Бельгии располагаются такие ключевые институты ЕС, как Европейская комиссия и Совет Европейского союза, а также проходят заседания Европейского парламента).

Длительное время сотрудничество между Россией и ЕС в целом имело положительную динамику, перемежавшуюся, однако, про-

тиворечиями: в середине 1990-х гг. в отношении Операции по восстановлению конституционного порядка в Чечне и в 1999–2000 гг. из-за новых военных действий на Северном Кавказе; в связи с валютно-финансовым кризисом в России в 1998 г.; из-за агрессии НАТО против Союзной республики Югославия в 1999 г. Тем не менее с начала 2000-х гг. быстро нарастала экономическая взаимозависимость РФ и ЕС. Сложилась плотная институциональная основа сотрудничества: дважды в год проводились саммиты Президента РФ, председателя Еврокомиссии и председателя Совета ЕС; встречи Председателя Правительства РФ с Комиссией ЕС; заседания Совета сотрудничества (в 2003 г. преобразован в Постоянный совет партнерства на уровне министров); встречи в рамках Политического диалога Министров иностранных дел и Постоянного представителя РФ с Комитетом по политике и безопасности ЕС; встречи в Совете по парламентскому сотрудничеству.

Стратегия ЕС в отношении к РФ была утверждена в 1998 г. России предлагался курс на стратегическое партнёрство, включавший формирование общей зоны свободной торговли, тесное взаимодействие в целях укрепления стабильности и безопасности в Европе. Отношение РФ к европейской интеграции было изложено на следующий год в Стратегии развития отношений с Евросоюзом на среднесрочную перспективу (2000-2010 гг.), которая предусматривала строительство Европы без разделительных линий. В ней также указывалось, что Россия не ставит цель вступления в ЕС или получения статуса ассоциированного членства. В то же время желание поднять отношения на более высокий уровень выразилось в принятии в мае 2003 г. совместной Концепции создания четырех общих пространств (экономического; пространства свободы, безопасности и правосудия; пространства внешней безопасности; пространства культуры, науки и образования). Через два года последовала программа «дорожных карт» – конкретных шагов по всестороннему развитию отношений. Стороны заявили друг о друге как о стратегических партнёрах.

К этому времени основы взаимодействия Россия и Евросоюза значительно изменились. В 1990-е гг. система отношений между ними развивалась по формуле «ведущий – ведомый», когда от Рос-

сии ожидали адаптации её внутренней и внешней политики к нормам, ценностям и интересам ЕС. Впоследствии Москва настояла на принципе равноправия, что нашло отражение в её отказе от участия в программе ЕС «нового соседства», разработанной в 2003 г. По сути, речь шла о политике Евросоюза «помощь в обмен на реформы» с целью распространения его влияния на зоны жизненно важных интересов России. Отношения сторон становились более прагматичными, свободными от завышенных ожиданий. В 2002 г. ЕС признал Россию страной с рыночной экономикой.

Со стороны различных институтов Евросоюза, в особенности Европарламента, неизменной оставалась критика России по вопросам соблюдения прав человека, верховенства закона, независимости судебной системы. В то же время сближению позиций сторон по ряду внешнеполитических вопросов способствовало недовольство внешнеполитическим курсом администрации президента США Дж. Буш-младшего (2001–2009 гг.). Ряд стран ЕС, как и Россия, выступили против вторжения Соединённых Штатов, Британии и ряда их союзников в Ирак в 2003 г. Одновременно в России росло понимание того, что Евросоюз продолжит рассматривать себя как часть евроатлантического пространства, на котором доминируют США.

РФ, другие ведущие международные игроки в отношениях с ЕС имели дело с дуалистической межгосударственной и наднациональной организацией одновременно. В вопросах внешней политики и безопасности, в ряде экономических областей, еще не подвергшихся «коммунитаризации» (передачи части национальных полномочий наднациональным органам), интересы крупных стран-членов ЕС оставались важным фактором. В свете этого Россия в зависимости от задач, требующих решения, выбирала либо трек двусторонних отношений со странами-членами ЕС, либо с его руководящими структурами. Многие вопросы на двусторонней основе решались с Германией, Францией, Британией, Италией. Во взаимоотношениях с РФ внутри ЕС складывались различные группы: «друзей России», нейтрально настроенных государств, «ястребов».

В первой половине 2000-х гг. разногласия между Россией и ЕС вызвал вопрос его расширения. Список озабоченностей Москвы, переданный Брюсселю в 1999 г., включая права русскоязычного

населения Эстонии, Латвии и проблему калининградского транзита, Еврокомиссия согласилась обсуждать только в начале 2002 г. Процесс согласования позиций удалось завершить незадолго до официальной даты расширения – 1 мая 2004 г. Однако в целом на фоне принятия концепции «четырёх общих пространств» и «дорожных карт» климат взаимоотношений сохранялся благоприятный. В 2000 г. была принята совместная декларация России и ЕС о диалоге по вопросам политики и безопасности. С 2001 г. российские официальные лица на ежемесячной основе проводили консультации с европейскими партнерами в рамках комитета ЕС по политике и безопасности. В 2005 г. соглашение о сотрудничестве подписали Российское и Европейское космические агентства; были запущены двусторонние консультации по правам человека. Развивались совместные проекты в сфере культуры, образования, науки. В 2006 г. в Москве начал работу Европейский учебный институт при МГИМО (У) МИД России, созданный для повышения квалификации российских государственных служащих в вопросах европейской интеграции и отношений Россия – ЕС (переименован в Евразийский учебный институт). В 1996-2015 гг. в МГИМО функционировал Институт европейского права.

Происходило не только сближение позиций по обоюдовыгодным вопросам, но усиливались трения там, где интересы расходились. Противоположные трактовки получили результаты президентских выборов на Украине осенью 2004 г. (события «оранжевой революции»), другие «цветные революции» на постсоветском пространстве. Политика «нового соседства» ЕС всё больше приходила в столкновение с российскими национальными интересами. Наглядным тому подтверждением стал проект «Восточное партнёрство», запущенный в марте 2009 г. на саммите ЕС в Праге. Обострение противоречий произошло из-за проблемы одностороннего признания рядом европейских стран независимости Косово, нарушающем территориальную целостность Сербии. Расширение ЕС в 2004 и 2007 гг. всё ближе передвигало к России «визовый барьер».

Несмотря на то что диалог в сфере энергетики стороны вели с 2000 г., большим раздражителем становился вопрос поставок российских энергоресурсов. Этому способствовали недобросовестные

действия Киева в отношении транзита российского газа через территорию Украины зимой 2008-2009 гг. и отказ РФ ратифицировать Энергетическую хартию ЕС, содержащую неприемлемые для нашей страны положения в сфере либерализации энергетического рынка в Европе. Разногласия в энергетической сфере между ЕС и Россией достигли очередного пика в 2014 г. в результате начала украинского кризиса. Проект по поставкам газа в Европу «Северный поток», первые две нитки которого были введены в строй в 2010–2011 гг., приносил обоюдную выгоду. Однако руководство ЕС предприняло политически мотивированные усилия для срыва строительства газопровода «Южный поток», который должен был пройти по дну Чёрного моря из России в Болгарию и далее в другие европейские страны.

1 декабря 2007 г. истёк срок действия СПС. Переговоры о новом «базовом договоре» начались только в июле 2008 г. после саммита Россия – ЕС в Ханты-Мансийске. Польша с 2006 г. блокировала предоставление Еврокомиссии мандата на переговоры с РФ из-за разногласий по вопросам двусторонней торговли. Претензии к России, связанные с поставками нефти по трубопроводу «Дружба», высказывала Литва. Позже переговоры были прерваны после того, как в августе 2008 г. руководство Грузии отдало приказ о нападении на Цхинвал и российских миротворцев, после чего последовал ввод российских войск в Южную Осетию и Абхазию. В ЕС возобладало мнение о неправомерности действий Москвы и о непропорциональном использовании силы.

Вместе с тем посреднические усилия Евросоюза, в котором на тот момент председательствовала Франция, сыграли важную роль в переводе конфликта в дипломатическую плоскость. В ноябре 2008 г. переговоры о новом «базовом договоре» возобновились. В 2007 г. вступило в силу Соглашение между РФ и ЕС об упрощении визового режима и реадмиссии, в том же году – Соглашение по торговле сталью, в 2010 г. – Соглашение о защите секретной информации. В 2008–2009 гг. Россия приняла участие в миротворческой операции ЕС по мандату ООН в Чаде и Центрально-Африканской Республике, а позже сотрудничала с ним в операции по борьбе с пиратством в Аденском заливе.

Характерной чертой периода, предшествовавшего мировому экономическому кризису («великая рецессия»), было наращивание объемов экономического сотрудничества между Россией и странами ЕС. Так, в 2008 г. во внешнеторговом обороте России доля Евросоюза превышала 52%, ЕС служил для РФ источником 75% прямых зарубежных инвестиций. Россия к 2009 г. превратилась в третьего по значению внешнеторгового партнёра ЕС после США и Китая, занимая 6% в экспорте товаров в ЕС и 9,6% в импорте его продукции. Россия являлась лидером нефтепоставок в ЕС, которые с 2000 по 2009 гг. выросли на 56% до 208 млн. тонн ежегодно, а также лидером по поставкам угля (53 млн тонн). По экспорту газа в ЕС Россия располагалась на третьем месте (134 млрд куб. м в 2008 г.), что составляло 40% всего газового импорта ЕС. В прибалтийских странах доля России в поставках газа достигла 100%, в Словакии и Болгарии – 90%, в Чехии и Греции – 75%. Среди других энергоресурсов выделялся также уран, по поставкам которого в ЕС Россия лидировала.

Прогресс в сфере экономического взаимодействия ЕС и России зависел от её присоединения к Всемирной торговой организации (ВТО), состоявшегося в 2011 г. Открывались перспективы перехода к осуществлению концепции общего европейского экономического пространства и создание зоны свободной торговли между Россией и ЕС. Идею о таком пространстве в 2001 г. высказал председатель Еврокомиссии Романо Проди; в том же году Россия и ЕС создали группу высокого уровня для разработки концепции. Со своей стороны российское руководство выдвигало идею экономического альянса на пространстве от Лиссабона до Владивостока. После создания в 2009 г. Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана, переросшего в 2015 г. в Евразийский экономический союз (ЕАЭС), развивалась дискуссия об унификации ЕС и ЕАЭС таможенных тарифов и технического регулирования.

Мировой финансово-экономический кризис, разразившийся в 2008 г., внёс в отношения Евросоюза и России негативные коррективы. Показатели взаимодействия их хозяйственных комплексов значительно снизились, после чего стали возвращаться на докризисные уровни. Однако новый всплеск разногласий между Россией

и ЕС вызвали события на Украине, переросшие в феврале 2014 г. в государственный переворот в Киеве. Они получили диаметрально противоположные оценки в Москве и Брюсселе и положили конец перспективам «общего пространства», как и прежнему уровню сотрудничества в целом. Последний саммит Россия – ЕС состоялся в январе 2014 г. Попытка Франции и Берлина на саммите ЕС в июне 2021 г. провести решение о возобновлении диалога с Россией на высшем уровне успехом не увенчалась.

В 2013 г. на долю Евросоюза приходилось 48,8% внешнеторгового товарооборота России. РФ, в свою очередь, была третьим торговым партнёром ЕС (ок. 10%) после США и Китая. Внутри ЕС её ведущими контрагентами выступали ФРГ, Нидерланды, Италия, Франция, Финляндия, Польша и др. Однако внутриотраслевого разделения труда и глубокой производственной кооперации между сторонами не сложилось. Россия поставляла в основном сырьё, энергоносители, а также ферросплавы, чугун в болванках, стальной лист, медь, никель, алюминий, удобрения и др. Главными статьями импорта из ЕС были машины, промышленное оборудование, транспортные средства, потребительские товары длительного пользования, лекарственные препараты и т.д. С 2014 г. ЕС всё глубже втягивался в санкционную войну с Россией. Если раньше экономическая взаимозависимость с РФ рассматривалась как основа стратегического партнёрства, то теперь стала восприниматься как угроза.

Одновременно для урегулирования украинского кризиса сложился формат «нормандской четвёрки» с участием президентов России, Украины, Франции и канцлера Германии. Также была создана Трёхсторонняя контактная группа в составе России, Украины и ОБСЕ. В сентябре 2014 г. последовало подписание документа «Минский протокол-1», а в феврале 2015 г. – Соглашение «Минск-2» (Комплекс мер по выполнению Минских соглашений и Декларация лидеров «четвёрки»). Однако в последующие годы Париж и Берлин фактически заняли проукраинскую позицию в переговорном процессе. Отношения России с ЕС всё больше испытывали деградацию. В 2018 г. в экспорте ЕС доля России составили только 1,5%, а в импорте – 2,9%. Доля ЕС в российском экспорте и

импорте также снижалась – соответственно до 37,5 и 45,5%. В то же время Россия оставалась крупнейшим поставщиком газа в ЕС (более 40% в его импорте).

22 февраля 2022 г. Россия признала независимость Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики. 24 февраля Президент В.В. Путин объявил о проведении Специальной военной операции (СВО) в связи с ситуацией в Донбассе с целью защиты граждан ДНР и ЛНР, а также демилитаризации и денацификации Украины. После начала СВО практически все официальные политические контакты между РФ и ЕС были свёрнуты, а его страны-члены внесены в российском законодательстве в категорию «недружественных», как и ряд других европейских государств, включая Британию, Норвегию, Швейцарию и др. 29 сентября 2022 г. В.В. Путин подписал указы о признании государственного суверенитета и независимости Запорожской и Херсонской областей, а на другой день – договоры о принятии в состав России ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей и образовании в составе РФ четырёх новых субъектов. Эти шаги России в ЕС были восприняты в штыки.

В ЕС Германия, Польша, прибалтийские страны, а вне ЕС – Британия, стали наиболее активными проводниками политики санкционного давления на РФ. Многие страны-члены ЕС начали поставки Киеву нелетальных, а затем летальных видов вооружений. Кроме того, на уровне ЕС финансирование военных поставок Киеву было организовано через «Европейский фонд мира» (European Peace Facility) – финансовый механизм ЕС в рамках Общей внешней политики и политики безопасности. За год после начала СВО ЕС ввёл против России 10 пакетов санкций. В то же время многократное сокращение физического объёма экспорта российских энергоносителей в ЕС было смягчено увеличением российских поставок зерна, масличных культур, минеральных удобрений. За девять месяцев 2022 г. экспорт стран-членов ЕС в Россию в стоимостном выражении сократился на 35,6% до 42,2 млрд евро, но российский экспорт в ЕС увеличился на 53%, достигнув 168 млрд евро. Однако в 2023 г. товарооборот между РФ и ЕС, с точки зрения физического объёма и в стоимостном выражении, резко снизится.

Заключение

Отношения между Россией и Евросоюзом, его странами-членами находятся в низшей точке за всю их историю. Фактически ЕС вместе с США ведёт против РФ прокси-войну на территории Украины. Политические отношения между сторонами заморожены, но в Брюсселе продолжает работу Постоянное представительство России при ЕС, а в Москве – Представительство Евросоюза. Россия проводит активную политику «разворота на Восток», в то время как ЕС взял курс на резкий разрыв с Россией практически во всех областях: политической, экономической, научной, образовательной, культурной. Однако в среднесрочной перспективе не исключено, что определённые коррективы в их отношениях произойдут на основе прагматизма, необходимости стабилизации экономической ситуации в Европе, снижения рисков в сфере безопасности. Различные формы взаимодействия России с европейскими странами будут сохраняться в Совете Безопасности Организации Объединённых Наций и в рамках других органов и структур ООН, в рамках «ядерной пятёрки» – государств-обладателей ядерного оружия (согласно Договору о нераспространении ядерного оружия 1968 г.), в «Группе 20» (G20), на площадке Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в формате «группы шести» (постоянные члены СБ ООН и Германия) по ядерной программе Ирана и т.д.

Литература

1. Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность. Серия «Старый Свет – новые времена». М.: ИЕ РАН, Весь мир, 2015. 592 с.
2. Европейские исследования в России (1992–2017) / Под общ. ред. О.В. Буториной. Томск: АЕВИС, Изд-во Том. ун-та, 2017. 464 с.
3. Громыко Ал.А. О насущном: Европа и современный мир. М., СПб.: ИЕ РАН, Нестор-История, 2017. 232 с.
4. Табаринцева-Романова К.М. Культурная политика и дипломатия Европейского союза / Учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018. 110 с.
5. Европа между трёх океанов. Серия «Старый Свет – новые времена». М.: ИЕ РАН, Нестор-История, 2019. 608 с.

6. Михайленко Е.Б., Михайленко В.И. Внешняя региональная политика Европейского союза. Европейский интеррегионализм. Екатеринбург: Изд. Урал. ун-та, 2019. 330 с.

7. Европейский союз в мировом хозяйстве: проблемы конкурентоспособности / Под ред. Е.С. Хесина. М.: ИМЭМО РАН, 2020. 317 с.

8. Стратегическая автономия ЕС и перспективы сотрудничества с Россией / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, Весь Мир, 2020. 368 с.

9. Буторина О.В. Экономическая история евро. М.: ИЕ РАН, Весь Мир, 2020. 576 с.

10. Кондратьева Н.Б. Европейская модель интеграции рынков. Становление и перспектива. М.: ИЕ РАН, 2020. 384 с.

11. The Routledge Handbook of EU-Russia Relations: Structures, Actors, Issues / Ed. by T.A. Romanova, M. David. Routledge, 2021.

12. Европа в кризисном мире / Отв. ред. Ал.А. Громыко. М.: ИЕ РАН, Весь мир, 2022. 376 с.

13. Этап специальной военной операции на Украине. Анатомия анти-российской политики в Европе / Под ред. Ал.А. Громыко. Доклады ИЕ РАН, № 390, 2020. М.: ИЕ РАН, 2022. 194 с.

Вопросы для самоконтроля

1. Расскажите, как устанавливались официальные отношения между СССР/Россией и Европейскими сообществами / Европейским союзом?

2. Какие основные формы сотрудничества между Россией и ЕС сложились в 1990-е – 2000-е гг.?

3. Назовите основные взаимные выгоды и разногласия в истории отношений между Россией и ЕС.

Вопросы для размышлений

1. Как менялась роль европейского направления внешней политики современной России?

2. Какое место занимает европейская цивилизация в истории России?