

## БОЛЬШАЯ ЕВРОПА В ПАУТИНЕ УКРАИНСКОГО КРИЗИСА

© 2015 г. Ал.А. Громыко

Отношения Евросоюз–Россия и Украинский кризис. Отв. ред. Н.К. АРБАТОВА. Москва, ИМЭМО РАН, 2014. 183 с.

*Ключевые слова:* внешняя политика, ЕС, Россия, украинский кризис, европейская безопасность.

*Рецензия получена 06.03.2015.*

Тема внешнеполитической стратегии Европейского союза традиционно привлекает внимание специалистов. Споры идут не только о наполнении и направленности такой стратегии, но и о самом факте ее существования. Действительно, можно привести немало аргументов в пользу того, что надежды Евросоюза на собственную внешнюю политику до сих пор выглядели обреченными. Однако не менее обосновано другое мнение, что, преуспев в системной политике экономического и социального развития, по крайней мере, в период до 2008 г., ЕС неизбежно рано или поздно обретет и собственную внешнеполитическую субъектность, вплоть до формирования единой внешней политики и политики безопасности.

Эти противоречащие друг другу точки зрения не учитывают одно важное обстоятельство: двоякую суть европейского интеграционного проекта, опирающегося как на межгосударственные, так и на наднациональные отношения. Конечно, справедливо утверждать, что коммунитарная сторона деятельности ЕС во второй половине XX века возрастала. На этом пути были свои приливы и отливы, но в целом государства-члены по мере “перелива” интеграции из одной сферы в другую делегировали в политическую надстройку ЕС все больше своих полномочий. В результате “пул суверенитетов” становился все шире и глубже.

Но это развитие событий, действительно, долгое время имевшее место, совсем не означает, что 28 членов объединения постепенно и запрограм-

мированно сливаются в сверхгосударство, своего рода Соединенные Штаты Европы. Дело в том, что в связи с уникальной природой, отличающей Евросоюз как от типичного государства-нации, так и от традиционного межгосударственного объединения, было бы неверно ожидать появления у ЕС атрибутов власти, аналогичных тем, что находятся в распоряжении национальных столиц. Если в долговременном плане ЕС и движется в сторону полноценного федерализма, то на обозримую перспективу это движение зримого развития не получит.

Более того, этот интеграционный проект в современных условиях не гарантирован не только от новых серьезных неудач, но и от попятного движения, будь то новый всплеск трудностей в еврозоне, например, в связи с событиями в Греции, или опасность раскола самого ЕС, например, в случае выхода из него Великобритании. Вполне уместно поставить вопрос и о том, не оказался ли ЕС уже в ситуации стратегического перенапряжения, реакцией на которую станет упрочение межгосударственной основы организации?

В рамках проблематики формирования внешней политики ЕС возрастающее значение приобретает тема отношений между Москвой и Брюсселем. Ей посвящена новая коллективная монография ИМЭМО РАН. Материалы книги наглядно показывают, что до сих пор во многом эти отношения развиваются в двух измерениях: коммунитарном и двустороннем. Однако при всем разнообразии подходов тех или иных европейских столиц к взаимодействию с Россией, по ряду вопросов и в определенных ситуациях “объединяющаяся Европа” все увереннее начинает говорить с на-

ГРОМЫКО Алексей Анатольевич, доктор политических наук, директор Института Европы РАН, РФ, 125993 Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3 (europe@ieras.ru).

шей страной “одним голосом”. Эта тенденция особенно заметно крепнет в таких вопросах, как европейская безопасность и энергетика. Причем ситуация развивается не по благоприятному для России сценарию.

Внешняя политика “двух треков” – маневрирование между отношениями с руководящими органами ЕС или напрямую со странами-членами – остается высоко востребованной. Такой подход западные специалисты нередко критикуют, как политику “разделяй и властвуй”. Эта критика в адрес Москвы представляется необоснованной, по крайней мере, по трем причинам.

Во-первых, политика “двух треков” в отношении с ЕС – не изобретение России, а общемировая практика. Достаточно вспомнить американские тезисы о “старой и новой Европе” или о “коалиции добровольцев”. Никто в Европе не собирается ликвидировать национальные министерства иностранных дел, как и посольства, включая диппредставительства стран-членов на территории других государств ЕС. Каждое из них имеет собственные концепции внешней политики и безопасности, хотя по своему качеству и самостоятельности они, конечно, сильно разнятся. Делегации ЕС играют не более чем координационную роль в деятельности посольств стран-членов и представляют не столько их, сколько вице-президента Еврокомиссии по вопросам внешней политики и безопасности. Последний же (с 2014 г. – Федерика Могерини) действует строго в рамках предоставленного ей национальными столицами мандата с четко определенным кругом вопросов (с. 145-151).

Во-вторых, область внешней политики превратилась в коллективный инструмент лишь частично, а вопросы обороны и безопасности большей частью остаются в суверенном ведении стран-членов. Принцип солидарности в данном случае имеет консультативное, а не обязательное применение. Благо это или беда ЕС – вопрос отдельный. Но факт остается фактом: концепция безопасности ЕС в первый и последний раз появилась в 2003 г., и с тех пор страны-члены ничего более амбициозного не предприняли. В лучшем случае документ в ее развитие появится в 2016 г. Общая политика безопасности и обороны с принятием Лиссабонского договора несколько продвинулась вперед, но не принципиально.

В-третьих, политика “двух треков” часто эффективна и приносит результаты. Таким образом, с точки зрения международных норм и практик ее не только допустимо, но и необходимо продолжать. Однако внимание должно уделяться тому,

что “зазор” между этими треками постепенно будет, судя по всему, сужаться за счет снижения самостоятельности внешней политики на национальном уровне. А, следовательно, принцип солидарности будет обходить все сложнее. Но это долговременная тенденция и, тем более, не абсолютная.

Можно утверждать, что ряд малых стран – членов ЕС уже де-факто утратили свою независимую внешнюю политику, будучи вмонтированными в структуры ЕС и НАТО. Но это никак нельзя сказать о крупных игроках, в первую очередь о “большой четверке” ЕС. Причем, такая страна, как Великобритания, собирается вернуть себе ряд прерогатив, уже делегированных Брюсселю. Более того, и среди стран ЕС “второго эшелона”, не имеющих большого экономического и геополитического веса, могут появляться свои возмутители спокойствия, как показал пример Греции с приходом к власти СИРИЗЫ во главе с А. Ципрасом.

Европейские тяжеловесы тем более не собираются отказываться от представления о собственных национальных интересах во внешней политике. Это наглядно в начале столетия продемонстрировал кризис евроатлантизма в 2003 г. из-за Ирака, разногласия вокруг признания независимости Косово, трения между Испанией и Британией из-за Гибралтара, односторонние решения Парижа и Лондона начать военную операцию в Ливии и т.д. Кроме того, лидеры крупнейших государств ЕС могут предпринимать самостоятельные шаги, движимые не обязательно узконациональными интересами, но и своим представлением об интересах Европы в целом. Так поступил Н. Саркози в августе 2008 г., когда активно подключился к урегулированию грузинского кризиса, не имея на то мандата ЕС; так сделали А. Меркель и Ф. Олланд, отправившись в феврале 2015 г. вначале в Москву, а затем в Минск для урегулирования кризиса на востоке Украины.

Украинский кризис ярко высветил двоякость внешней политики ЕС и входящих в него государств (а также стран-кандидатов). Несмотря на разношерстность состава организации, тем более, в вопросах отношений с Москвой, под давлением обстоятельств был достигнут консенсус о введении антироссийских санкций. Однако добиться этого удалось в условиях беспрецедентных: государственный переворот на Украине; крах соглашения 21 февраля, поддержанного Польшей, Францией и Германией; воссоединение Крыма с Россией; небывалое давление, оказанное на своих союзников Вашингтоном.

Но именно в этих обстоятельствах межгосударственный трек отношений в Европе и мире в очередной раз стал для России ведущим. Именно на нем выстраивалась львиная доля работы по разъяснению позиции Москвы, по противодействию углублению антироссийской политики, по поиску выходов из опасного положения. Напротив, коллективная внешняя политика ЕС проявила полную неспособность к переводу ситуации из фазы противостояния в фазу урегулирования. Межгосударственный трек позволил осуществить государственные визиты президента РФ в Турцию, Австрию, Венгрию, Сербию, приехать в Сочи президенту Финляндии, выйти на подписание соглашения Минск-2. Очевидно, что именно он и дальше будет главным средством по решению проблемы отмены санкций и нормализации отношений России с большинством стран – членом ЕС.

Указанная монография ИМЭМО сочетает в себе как концептуальные подходы к рассматриваемой проблематике, так и богатый фактический страновой материал. Исключительно важен тезис о том, что текущий кризис в отношениях России и ЕС стал следствием “напряжения в отдельных звеньях многополярной системы, вызванного собственной динамикой международных отношений после окончания биполярности” (с. 4). Действительно, украинский кризис прорвался наружу болезнью, от которой европейская система безопасности страдала уже не одно десятилетие. Конечно, свою лепту в эскалацию ситуации внесли и конкретные обстоятельства, и человеческий фактор. Но главное было в другом – в неспособности добиться учетов взаимных интересов в сфере региональных интеграционных проектов и общеевропейской безопасности. Что касается собственно украинского измерения кризиса, то не менее верно и то, что его корни – в провале украинской политической элиты, в несостоятельности политического класса Украины, в игнорировании социально-экономических проблем восточных областей страны и Крыма.

Большое внимание заслуживают тезисы монографии, связанные с прогнозом развития ситуации вокруг украинского кризиса. Бесспорно, что сценарии его перерастания в общеевропейский конфликт, как и сценарий *status quo ante bellum*, имеют минимальные шансы на реализацию (с. 22-23). Также верно и то, что высока вероятность перехода конфликта в стадию “замороженного”. Насколько этот вариант станет промежуточным, судить сложно, так как эта промежуточность может растянуться как минимум на несколько лет.

Но чтобы случилось даже это, не говоря уже о полноценном урегулировании, требуются, вне всякого сомнения, “не только трехсторонние переговоры между Россией, ЕС и Украиной, но и российско-американские переговоры”.

Интересно отметить, что в западном политологическом дискурсе, особенно в США, Британии, Канаде, американскому фактору в генезисе и развитии украинского кризиса уделяется гораздо меньше внимания, чем среди российских, да и в целом европейских специалистов. Его роль принижают и основную ответственность за эскалацию ситуации возлагают на Россию. Высказывают мнение, что события “евромайдана” стали неожиданностью для Вашингтона и что дальнейшие действия американских политиков и дипломатов носили реактивный характер. Очевидно, что такая точка зрения не только искажает канву событий, но и затрудняет процесс умиротворения, который требует оказания влияния не только со стороны Москвы на ополченцев, но и в первую очередь со стороны США на официальный Киев.

В монографии поставлена важная проблема “украинизации” отношений Москвы с Брюсселем (см., например, с. 107). Насколько украинский кризис сделает Россию и ЕС заложниками противостояния по всему спектру их взаимодействия? Сумеет ли он разрушить установку на “стратегическое партнерство” до такой степени, что ее возрождение даже после достижения умиротворения станет невозможным? Может ли, наконец, украинский трафарет событий в своем худшем воплощении повториться в другом месте, например, в Молдове? Представляется, что на сегодня развитие ситуации в Кишиневе во многом развивается по похожему опасному сценарию. Хочется надеяться на то, что Брюссель и национальные столицы стран – членом ЕС извлекут горькие уроки из украинских событий (что, к сожалению, не произошло после грузинского конфликта 2008 г.) и вовлекут Россию в процессы, предусматривающие переформатирование пространства экономики и безопасности Молдавии. В целом для Евросоюза было бы не только честно, но и целесообразно оценить результаты “Восточного партнерства”; пусть негласно, но по факту признать этот проект несостоявшимся и спровоцировавшим целый ряд конфликтов. Решение Ф. Могерини и Й. Ханна, еврокомиссара по вопросам расширения, начать в марте 2015 г. пересмотр политики соседства, – движение в правильном направлении.

Значительное внимание в книге уделяется энергетической теме. Этот аспект подробно рассматривается в главах, посвященных отношениям

России с Италией, Австрией, странами Западных Балкан. Авторы книги приходят по существу к одному выводу: «Южный поток» был в национальных интересах участвовавших в нем государств, отвечал интересам их энергетической стабильности и безопасности. Учитывая объективную привлекательность этого проекта, вынужденная отмена Россией его осуществления вряд ли поставит окончательную точку в его истории. Судя по всему, задачи, которые планировалось решить с помощью этого проекта, будут поставлены вновь, но в иных формах, освобождающих Россию от роли заложника политических процессов в ЕС. Идея «Турецкого потока» направлена именно на это.

Страновые главы монографии полны интересной ретроспективы, в них широко представлены анализ текущей ситуации и освещение особенностей отношений разных национальных столиц и европейских регионов с Россией. Несомненную пользу принесла установка авторского коллектива на рассмотрение партийно-политических систем соответствующих государств, включая программные установки партий, через призму подходов к взаимодействию с Россией. Общим рефреном служит то, что данные системы со временем становились более плюральными и многообразными, что помимо прочего усиливает в них прагматичные и более сбалансированные представления о месте и роли России в Европе и мире.

Здесь следует сказать о том, что в последнее время получила распространение критика нашей страны за ее связи с радикальными левыми, правыми, антисистемными партиями европейских стран. Думается, что это ошибочная оценка. Во-первых, в любой стране необходимо и дальновидно развивать связи не только с явными фаворитами, но и с оппозиционными структурами. Пример Греции показал, что недавние маргиналы могут достаточно быстро выходить на большую политическую сцену. Во-вторых, любая политическая сила, действующая легально и в соответствии с национальным законодательством, является законным представителем той или иной части населения. Установление с ней контактов и диалога, особенно когда это способствует целям внешней политики России, не только допустимо, но необходимо. И в большинстве случаев идеологическая ориентация таких политических сил имеет второстепенное значение.

Проведенное коллективом специалистов ИМЭМО исследование показало, что в рассматриваемый период, с одной стороны, возрастала составляющая «солидарности» в действиях ев-

ропейских государств, с другой, – что страны-члены (как и участники Европейской ассоциации свободной торговли) во многом сохранили свои собственные особенности на российском направлении. Это характерно для Австрии, Финляндии, Норвегии, Италии, в достаточной мере для Германии, Франции, Испании. Результаты рассмотрения экономических связей между Россией и избранными для исследования странами наглядно свидетельствуют, что накоплен уникальный опыт масштабного сотрудничества и что антироссийская санкционная политика наносит обоюдный ущерб. Очевидно, что экономический фактор будет играть ведущую роль в нормализации отношений на европейском континенте, как только бизнес освободится от прокрустового ложа политической обусловленности.

В монографии значительное место уделено вопросам трансформации в подходах к европейской безопасности «евронейтралов» в свете украинского кризиса. Особо обращают на себя внимание материалы, посвященные подвижкам в военном планировании Швеции и Финляндии, что ставит под сомнение вопрос неизменности их статуса нейтральных государств. В то же время показано, что Австрия своими выверенными действиями подтвердила преимущества государства с нейтральным статусом (с. 120, 126, 137).

С учетом сложности и многообразия затронутых в монографии проблем постановка ряда вопросов стимулирует развитие научной дискуссии. Это относится, например, к тезису о том, что поворот России в Азию – это уход с европейского модернизационного пути (с. 17). Необходим анализ того, как он соотносится с представлением о перемещении центра мировых политических, экономических, технологических процессов в АТР. В Азии ряд стран уже осуществили модернизационные изменения, намного опережающие не только российскую, но и западноевропейскую практику.

Не очевидно и утверждение, что улучшение отношения к российским властям со стороны некоторых партий западноевропейского политического истеблишмента, например, Французской социалистической партии, возможно «лишь после очень долгих и глубоких трансформаций в российском обществе» (с. 69). Не ясно, идет ли в данном случае речь о совершенствовании политической системы России или о каком-либо существенном изменении российского образа жизни как о необходимых условиях такого рода перемен.

Не соответствует статистическим данным содержащееся в книге положение о том, что «визит

Д. Кэмерона в Москву показал экономическую слабость Великобритании... и ее зависимость от российской нефти, газа и инвестиций” (с. 86). Требуется пояснения ряд формулировок, например, что “для урегулирования российско-украинского спора Британия предложила выделить 1000 военнослужащих и 25 танков...” (с. 100). Допущены неточности в написании ряда имен, например, депутата палаты общин британского парламента Криса Брайанта (с. 85).

Категория “Запад” не была монолитной в годы холодной войны. Она стала еще более размытой и неоднозначной за последнюю четверть века. При всей своей остроте украинский кризис демон-

стрирует это достаточно наглядно. Несмотря на явные неудачи в реализации совместной внешней политики, тем более, общей политики безопасности и обороны, Евросоюз, в первую очередь в лице ряда ведущих государств-членов, не отказывается от претензий на собственную роль в полицентричном мире нового столетия. К этому ключевому выводу приходит и авторский коллектив нового исследования ИМЭМО РАН. Всецело хотелось бы поддержать и тезис о том, что долгосрочные интересы России и ЕС совпадают, а, значит, и стратегическое партнерство между ними еще возможно (с. 181-183).

***GREATER EUROPE IN THE SPIDER'S WEB OF THE UKRAINIAN CRISIS***

*[Review of the book: The Relations Russia-EU and Ukrainian Crisis. Arbatova N.K., ed., Moscow, IMEMO, 2014. 183 p. (In Russ.)]*

*(MEMO Journal, 2015, no. 7, pp. 118-122)*

*Received 06.03.2015.*

*GROMYKO Alexey Anatol'evich (europe@ieras.ru).*

*Institute of Europe RAS, 11-3, Mokhovaya Str., Moscow, 125993, Russian Federation.*

*Keywords: foreign policy, the EU, Russia, European security, Ukrainian crisis.*

*About author:*

*GROMYKO Alexey Anatol'evich, Dr. Sci. (Political Science), Director of IE RAS.*