ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

INSTITUTE OF EUROPE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №32, 2018 (№128)

Отношения Россия – ЕС в сфере безопасности: ограничения и перспективы

Дмитрий Данилов

кандидат экономических наук, зав. Отделом европейской безопасности ИЕ РАН

Аннотация. *В статье анализируются современные отношения России и ЕС в сфере безопасности, которые испытывают дефицит стратегического видения и продолжают развиваться реактивно, хотя и в парадигме взаимного сдерживания. Формула Евросоюза «избирательное сотрудничество + конструктивный диалог» не работает, поскольку стороны не могут определить желательные ориентиры и институциональные рамки отношений. Нарастающая неопределенность увеличивает риски консолидации конфронтационных тенденций. Несмотря на стремление Евросоюза к стратегической автономии и эффективной ОПБО, его увеличивающаяся зависимость от американских гарантий и стратегических целей США размывает потенциал сотрудничества Россия – ЕС. Но с другой стороны, это является еще одним серьезным аргументом для восстановления системного и структурированного политического диалога по линии между Россией и ЕС. В статье сделан вывод, что обе стороны должны рассматривать это как непременное условие сотрудничества, особенно в сфере безопасности, которое, в свою очередь, не должно утерять общеевропейскую (евразийскую) перспективу.*

Ключевые слова: *Россия, ЕС, Глобальная стратегия, Евро-Атлантика, политический диалог, сдерживание, постсоветское пространство, ЕАЭС, США, украинский кризис*.

Проект общеевропейской конвергенции после холодной войны, несмотря на импульсы первой половины 2000-х годов, провалился. Россия для ЕС из стратегического партнера превратилась в стратегический вызов и главную угрозу европейской безопасности.

Системный политический диалог и сотрудничество на основе отраслевых диалогов демонтированы, на смену им пришла санкционная философия и практика отношений.

Внешнеполитические концепции: отсутствие стратегического видения

После последнего саммита РФ – ЕС в январе 2014 г., прошедшего в урезанном формате, отношения сторон остаются неопределенными. Их стратегическое видение отсутствует, практическое взаимодействие строится в ограничительных санкционных рамках и в геополитической парадигме взаимного сдерживания. Приспособительные реакции к изменившимся реалиям и динамично меняющейся международной обстановке превалируют над стратегическим мышлением и перспективой.

Глобальная стратегия ЕС (ГС/ЕС) отражает нынешнее видение РФ в качестве «ревизионисткой державы», но не является стратегией в отношении России. Пять руководящих принципов Ф. Могерини[1] являются, скорее, попыткой найти внутренний политический и институциональный баланс в Евросоюзе, нежели концептуальными рамками развития отношений. Брюссель готов пересмотреть характер и содержание отношений только после выполнения Минских соглашений, видимое через призму ответственности России в урегулировании украинского конфликта. Москва не считает себя стороной конфликта и поэтому не может согласиться ни с европейским подходом к его урегулированию, ни с «рамочными условиями» ЕС по отношениям с РФ.

При этом Москва, несмотря на кардинальный пересмотр Евросоюзом своей линии в отношении России, отвечает ему ассиметрично, продолжая называть ЕС «важным торгово-экономическим и внешнеполитическим партнером»[2]. Однако и в России нет ясного видения, как строить отношения с «важным партнером» – Евросоюзом, члены которого объединились вокруг сдерживания России, противостояния ее «агрессивным действиям» и «возрастающей военной наступательности»[3].

Европейским ответом на попытки РФ стабилизировать отношения стало признание, что без Москвы невозможно решать важнейшие международные проблемы, включая кризисное урегулирование, а значит, нужны каналы для диалога. Но и в этом случае Москва рассматривается не как сложный партнер, а как неизбежный сосед (от которого нельзя улететь на другую планету), и это явно снижает профиль заинтересованного «содержательного диалога» и потенциал сотрудничества. Но, по крайней мере, не закрывает перспективу и, напротив, оставляет окна возможностей открытыми. Согласно ГС/ЕС, «ЕС и РФ взаимозависимы. Поэтому мы будем привлекать Россию к обсуждению разногласий и к сотрудничеству в случае совпадения наших интересов»[4].

---

[1] Outcome of the Council Meeting. 3457th Council meeting. Foreign Affairs. Brussels, 14 March 2016. – P. 4.
[2] Концепция внешней политики РФ (утверждена Президентом РФ В.В.Путиным 30 ноября 2016 г.). П. 63. // Сайт МИД РФ, 1.12.2016. URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2542248
[3] Facing Russia's strategic challenge: Security developments from the Baltic to the Black Sea // Directorate-General for External Policies. Policy Department. – November 2017 – PE 603.853. – P. 4. URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603853/EXPO_STU(2017)603853_EN.pdf
[4] Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. – June 2016. – P.33. (http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

Такие окна возможностей, наряду с объективной заинтересованностью ЕС нормализовать сотрудничество, позволяют рассматривать позитивную перспективу отношений. По существу, стратегический выбор сводится к двум сценариям – эскалация конфронтации или восстановление всестороннего сотрудничества. И в данном случае речь не идет о «назначении» виновных в нынешнем кризисе, речь идет о том, чтобы национальные и коллективные стратегии были ориентированы на сохранение и продвижение глобальной цели Единой Европы. Мы уже сделали значительный крен в сторону взаимного сдерживания, продолжаем вкладывать значительные политические и материальные ресурсы в «управление гневом», но поддержание относительной стабильности в условиях сдерживания должно быть вписано в стратегическую перспективу восстановления общеевропейского партнерства. Другими словами, даже если у России и ЕС теперь нет возможности вернуться в русло общих пространств, необходимо декларировать и следовать стратегическому видению Единой Европы как неизменной объединяющей цели. В практическом плане это должно способствовать восстановлению системного политического диалога на всех международных площадках и уровнях: Россия – ЕС, Совет Россия – НАТО, ОБСЕ.

Проблемы восстановления диалога: взгляд с российской стороны

Восстановление системного диалога Россия – Запад должно стать приоритетной политической задачей. Обе стороны согласны с тем, что «business as usual» в современных условиях не возможен. Вместе с тем, даже управление отношениями взаимного сдерживания требует налаживания прерванных коммуникаций. Дефицит диалога может провоцировать мультипликацию взаимных рисков и угроз, включая военно-политические, и консолидацию конфронтационных тенденций. Евросоюз заморозил системный политический диалог с РФ, активность Совета Россия – НАТО сведена к минимальному уровню поддержания политических контактов, ОБСЕ деградирует как общеевропейская площадка, как и Совет Европы, и становится заложницей российско-западных противоречий и ареной политической борьбы.

В то же время, несмотря на декларируемое евроатлантическое единство, отсутствует концептуальное политическое единство по отношениям с РФ. Одни и те же государства блокируют политический диалог с Москвой в рамках ЕС, но предлагают развивать основанное на принципах избирательное сотрудничество; и, напротив, в рамках НАТО они поддерживают двуединый подход «сдерживание + политический диалог», но отказываются от практического сотрудничества. Это, в свою очередь, усиливает стратегические дисбалансы национальных внешних политик, особенно в сфере безопасности. Несбалансированные национальные политики безопасности и обороны затрудняют развитие межгосударственного диалога стран ЕС/НАТО с РФ. Нарастающие вызовы обеспечения трансатлантических балансов, существенные разногласия в европейско-американских отношениях и внутри ЕС и НАТО осложняют нахождение единых подходов в отношениях с РФ. В этой связи Москва, с одной стороны, и Евро-атлантическое сообщество, с другой, сталкиваются с проблемой стратегических коммуникаций РФ – Запад и развития политического диалога.

С российской точки зрения, важно устранить институциональную евроатлантическую асимметрию: разблокировать практическое взаимодействие в СРН, чтобы наполнить

реальным содержанием политический диалог Россия – НАТО; по линии РФ – ЕС найти пути обеспечения перспективной повестки сотрудничества (пусть и избирательной) за счет восстановления политического диалога. Однако до сих пор такая сбалансированная концепция в отношении РФ не рассматривается на Западе в качестве стержневой линии практической политики. ЕС и НАТО объединились вокруг поиска консолидированных ответов на «российский вызов» и формирования совместных механизмов партнерства, и российская повестка рассматривается в этих рамках в парадигме сдерживания.

Однако для Москвы в отношениях с ЕС важно не упустить общеевропейскую перспективу и нацелить диалог именно в это русло. В условиях, когда конъюнктура взаимного сдерживания ограничивает возможности двусторонних отношений, Россия апеллирует к «гармонизации и сопряжению процессов европейской и евразийской интеграции, что позволит не допустить появления разделительных линий на европейском континенте»[5]. Это создает одновременно и препятствия и перспективы.

Перспективы связаны с формированием стратегического видения и практического сотрудничества в рамках общего Евроазиатского пространства, с включением в контекст будущего взаимодействия ЕС и РФ их широких интересов в Азии, в отношениях с региональными державами и, особенно, с КНР. Разработка Стратегии ЕС по Центральной Азии (ЦА) увеличивает заинтересованность ЕС согласовывать свою активность с РФ.

Препятствия связаны со сложностью сопряжения интересов России и ЕС на постсоветском пространстве, и особенно в ЦА, где позиции Евросоюза относительно слабы. Москва не склонна рассматривать регион как пространство договоренностей с Евросоюзом в контексте «избирательного партнерства» в интересах ЕС. С другой стороны, и ЕАЭС находится в стадии становления, что ограничивает его потенциальное взаимодействие с ЕС. К тому же сотрудничество двух интеграционных союзов в любом случае не может вырваться за рамки российско-европейских противоречий. А отсутствие в ЕАЭС повестки безопасности и обороны, по определению, не дает возможности России и ЕС ориентироваться на развитие этого канала политических отношений.

Конечно, различие интересов и стратегическая конкуренция по-прежнему будут довлеть над отношениями РФ – ЕС на этом пространстве. Однако стороны должны учитывать как общие цели, которые их объединяют, так и возможности – канализировать двусторонние отношения в рамки потенциального сотрудничества интеграционных объединений – ЕС и ЕАЭС. Но диалог РФ – ЕС по сотрудничеству на постсоветском пространстве и в ЦА не может развиваться как «избирательный», он может состояться лишь в общем контексте развития российско-европейских отношений. Аналогично, взаимодействие РФ и ЕС на пространстве СНГ, включая так называемые замороженные конфликты, неизбежно будет рассматриваться обеими сторонами в парадигме взаимного сдерживания и конфликта интересов на постсоветском пространстве. Это, в свою очередь, затрудняет или даже препятствует

[5] Концепция внешней политики Российской Федерации. П. 63.

прогрессу в урегулировании конфликтов в рамках совместных переговорных форматов с участием РФ и ЕС (5+2, Минская группа ОБСЕ, Нормандский формат и т.д.).

Изменяющийся облик и оборонные амбиции Евросоюза

Не только Россия для ЕС после 2014 года видится по-другому, но и Евросоюз для РФ.

Евросоюз перестал восприниматься Москвой как доминанта ее «европейского выбора», утвержденного Путиным на рубеже 2000-х годов. Еще до украинского кризиса Москва делала акцент на том, что Россия – неотъемлемая часть Европы, что Евросоюз не может монополизировать европейскую перспективу, в том числе в отношении общих демократических ценностей. Нормативная экспансия ЕС наталкивалась на российскую стену – Москва настаивала на взаимной гармонизации в рамках общих пространств. Восточное партнерство ЕС воспринималось как наступление на постсоветское пространство – без учета интересов России и вне общеевропейской перспективы.

Отказ Евросоюза в 2014 году от постоянного системного сотрудничества с Москвой спровоцировал существенное обезвоживание поля двустороннего диалога по вопросам глобальной повестки и европейской безопасности. Стороны не склонны драматизировать ситуацию и подчеркивают, что диалог продолжается. Наряду со встречами на полях международных мероприятий, Ф. Могерини посетила Москву в апреле 2017 г. Однако до сих пор это так и не стало «первым шагом» для восстановления двусторонних политических коммуникаций. Дефицит системного политического диалога существенно сужает возможности сотрудничества в сфере безопасности. Со стороны Москвы, это воспринимается как существенное препятствие для двусторонних отношений и как проблема партнероспособности Евросоюза. Объективно ЕС не может претендовать на роль глобального игрока, не установив рамки стратегических отношений с ключевыми центрами силы, особенно с РФ. Другими словами, Брюссель должен найти возможности нормализации коммуникаций и диалога с Москвой, если ЕС действительно нацелен на увеличение своего международного влияния и вклада в обеспечение безопасности.

ГС/ЕС рассматривает США в качестве ключевого партнера в широкой повестке безопасности[6]. Декларации о партнерстве ЕС-НАТО, подписанные в 2016 и 2018 годах в рамках Варшавского и Брюссельского саммитов альянса, ориентируют ОПБО на стратегические цели и решения, принятые в НАТО. Активность ЕС в сфере безопасности и обороны теперь прочно увязывается со стратегическими ориентирами и оперативной деятельностью НАТО, которая нацелена на сдерживание РФ и комплексное противодействие «российским» угрозам и вызовам, включая гибридные и кибер-угрозы, в том числе с применением статьи 5 Вашингтонского договора о коллективной обороне. Принятый в ЕС план по военной мобильности (в Североморско-Балтийском коридоре) свидетельствует о консолидации действий ЕС в рамках стратегии сдерживания РФ. Комиссар ЕС по транспорту В. Булц, представляя совместное Сообщение Еврокомиссии и Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности «Улучшение военной мобильности в ЕС», особо

[6] Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. – June 2016. – P.37. (http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

подчеркнула, что союзники, особенно американцы, стремятся к транспортировке войск и материалов, которые будут облегчены в рамках ЕС[7].

Для России это означает изменение облика ЕС и его «оборонного измерения», формирование которого, в том числе в рамках PESCO, может укрепить долгосрочную линию на сдерживание РФ и еще больше осложнить сотрудничество в сфере безопасности и выход из политического кризиса в Европе. Такой атлантический дрейф ЕС не только не укрепляет перспективы европейской политической автономии, но и, напротив, связывает ее со стратегией и доктриной безопасности США, не говоря уже о деструктивном воздействии политического маневрирования Трампа и его послания союзникам – «America first» («Америка прежде всего»). Более того, российская карта продолжает постоянно разыгрываться в трансатлантической партии (солидарное сдерживание, санкции, Северный поток-2, Хельсинкский саммит Трамп-Путин…). Поэтому заявка Евросоюза на стратегическую автономию представляется, скорее, ослаблением возможностей самостоятельной ОПБО, изменением ее профиля в направлении консолидированного западного сдерживания России и, следовательно, еще большей зависимостью от стратегических установок США.

«Окна возможностей» сотрудничества России и ЕС, и не только в сфере международной безопасности, не могут открыться без нормализации российско-американских отношений, а перспективы этого минимальны. Даже там, где позиции ЕС объективно близки российским, но не совпадают с американскими, как, например, по Иранскому досье, европейцы ограничены как в возможностях стабилизирующего влияния на американскую политику, так и в объединении усилий с Москвой. Влияние европейцев на ключевые темы обеспечения стратегического баланса Россия-Запад в конфронтационных условиях и при администрации Д. Трампа критически снизилось, тогда как возможные односторонние действия Вашингтона, особенно отказ от ДРСМД, угрожают стать новым ударом и по европейской системе безопасности, и по европейской оборонной и политической автономии, и по российско-европейским отношениям. В этой связи РФ и ЕС необходимо предпринять усилия по активизации сотрудничества по повестке международной и европейской безопасности, включая урегулирование украинского кризиса, противодействие общим вызовам и угрозам стратегического характера, прежде всего в сферах борьбы с международным терроризмом, контроля над вооружениями, незаконной миграцией. Важнейшим условием для этого является восстановление институциональных площадок диалога и сотрудничества, включая системный политический диалог Россия – ЕС и ориентированную на результат работу Совета Россия – НАТО.

Abstract. *The article analyzes EU–Russia political and security relations, which suffer from the deficit of long-term vision and continue to develop reactively, although in the deterrence paradigm. The EU's formula of «selective cooperation + constructive dialogue» does not work, as the parties cannot determine the desired guidelines and institutional framework of relations. Growing uncertainty increases the risks of consolidation of confrontational trends. Despite the EU's claims for strategic*

[7] Bulletin Quotidien Europe. 2018. N 11991. 29.03.

autonomy and credible CSDP, its growing dependence on American guarantees and U.S. strategic objectives weaken the potential for EU–Russia cooperation. On the other hand, it is a serious argument and motivation for restoring the systemic and structured EU–Russia political dialogue.

Key words: *Russia, EU, Global Strategy, Euro-Atlantic, political dialogue, deterrence, post-Soviet space, EAEU, USA, Ukrainian crisis.*

Дата выпуска: 9 августа 2018 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics