

## Россия и программа «Восточное партнерство»

Резкая критика и интерес к кооперации по ограниченному количеству пунктов  
*Сьюзен Стюарт*

7 мая в Праге под эгидой председательства Чехии в ЕС стартует инициатива «Восточное партнерство». На саммит с участием 27 глав государств и правительств стран ЕС приглашены Беларусь, Украина, Республика Молдова, Грузия, Армения и Азербайджан. Инициатива служит продолжением Европейской политики соседства (ЕПС) и активизирует ее восточное измерение. «Новичок» в этой инициативе – Беларусь, которую ЕС до сих пор не вовлекал в ЕПС из-за недостаточного прогресса этой страны в плане развития демократии. Со стороны Евросоюза пока нет ясности в том, какую роль в «Восточном партнерстве» следует отвести России. Тем временем тональность комментариев российского правительства в отношении этой новой инициативы ЕС звучит весьма резко. Тем не менее, в Москве, кажется, есть принципиальная готовность участвовать в конкретных проектах в рамках «Восточного партнерства». Как объяснить эту противоречивую позицию? Каких последствий нужно ожидать в отношениях между Россией и ЕС?

«Восточное партнерство» начиналось как польская инициатива, которая вскоре превратилась в польско-шведский проект. Она должна была направить внимание ЕС на восточное направление и способствовать активизации отношений ЕС с «восточными соседями». Проект получил сильный дополнительный импульс вследствие грузино-российской военного конфликта в августе 2008 года и последующего формального признания Россией независимости Южной Осетии и Абхазии. Оба события укрепили волю ЕС к более действенной,

чем это было до сих пор, поддержке восточных стран-партнеров по Европейской политике соседства. В Итоговом заявлении внеочередного заседания Европейского Совета от 1 сентября 2008 года прослеживается связь между продвижением «Восточного партнерства» и осуждением поведения России по время кризиса на Кавказе, из-за чего даже возникло впечатление, будто инициатива направлена против России. В декабре 2008 года Европейская Комиссия представила амбициозную концепцию «Восточного

партнерства», которую Европейский Совет поднял на уровень всего ЕС еще в июне 2008 года. В соответствии с предложением Комиссии, на двустороннем уровне должны быть заключены договоры об ассоциировании, которые, среди прочего, нацелены на развитие широкомасштабных зон свободной торговли. Кроме того, должны обсуждаться визовые вопросы и вопросы пограничного контроля, а также комплекс тем, связанных с энергетикой. На многостороннем уровне Комиссия рекомендует создание четырех «тематических платформ»: демократия и стабильность, экономическая интеграция, энергетические вопросы и расширение контактов на уровне общества. В сообщении Комиссии значится, что программа «Восточное партнерство» должна развиваться параллельно со стратегическим партнерством с Россией. В соответствии с этим Российская Федерация хоть и не является участником, но как третье государство на основе общих интересов могла бы время от времени привлекаться к проектам. Как российская сторона, так и некоторые страны – члены ЕС подняли вопрос о том, какую конкретно роль должна играть Россия в рамках «Восточного партнерства». Комиссар по внешней политике ЕС Бенита Ферреро-Вальднер в российской газете «Коммерсант» (5.2.2009) пояснила: Россию не включена непосредственно в программу «Восточное партнерство» потому, что она в свое время решила остаться за рамками Европейской политики соседства. При этом Ферреро-Вальднер оставила открытой возможность выборочного привлечения России. В государствах-членах ЕС, сильно заинтересованных в «Восточном партнерстве», - таких как Польша и Германия, большинство высказывается за приглашение России к

участию в конкретных проектах. А Франция даже выступает за то, чтобы пригласить Москву, например, к участию в важных встречах в верхах в рамках инициативы «Восточное партнерство».

### **Реакция России и ее причины**

Как в российской прессе, так и в официальных высказываниях представителей правительства доминирует негативная оценка программы «Восточное партнерство». Наиболее отчетливо это прозвучало в одном высказывании российского министра иностранных дел Сергей Лаврова, отождествившего «Восточное партнерство» с созданием зоны влияния ЕС в соседних с ней восточных государствах. В других комментариях российского МИДа говорится, что инициатива вынуждает вовлеченные страны выбирать между ЕС и Россией. Отклики со стороны исполнительной власти тоже были негативными. Вице-председатель Государственной думы Александр Бабаков еще в июне 2008 года призвал ЕС консультироваться с Москвой, прежде чем давать ход инициативам, затрагивающим «традиционные интересы» России. Как утверждает другой депутат Госдумы Сергей Марков, эта инициатива является помехой для «стратегического партнерства» между Россией и странами, которые предполагается пригласить в программу «Восточное партнерство». Однако неофициальные высказывания высокопоставленных российских чиновников позволяют сделать вывод о том, что Москва принципиально готова работать над отдельными проектами в рамках «Восточного партнерства». Кремль даже приветствует то, что ЕС пригласил на Пражский саммит 7 мая 2009 года Александра Лукашенко. Но Россия хочет тем самым просто признать, что и ЕС наконец-то поддержи-

вает российский подход в плане сотрудничества с Лукашенко. Та активность, с которой в России проходит дискуссия о программе «Восточное партнерство», удивительна по нескольким причинам. Во-первых, инициатива – это во многом продолжение Европейской политики соседства, против которой Россия никогда особенно массированно не выступала. Во-вторых, страны, которым предложено стать партнерами, в частности, вследствие экономического кризиса не в состоянии достичь быстрого прогресса в отношениях с ЕС. В-третьих, ЕС, как правило, продвигается вперед не рывками, а постепенно, поэтому от «Восточного партнерства» не следует ожидать радикальных перемен. В-четвертых, финансовая составляющая «Восточного партнерства» представляется несколько скудной – 600 миллионов евро дополнительных средств до 2013 года для всех шести государств-партнеров. В-пятых, Россия в последнее время была больше занята *hard security* (жесткой безопасностью) и выстраиванием новых отношений с Соединенными Штатами Америки, и меньше – *soft security* (мягкой безопасностью), о чем преимущественно идет речь в «Восточном партнерстве».

То, что реакция России на программу «Восточное партнерство» оказалась тем не менее такой негативной, связано в особенности с двумя новейшими тенденциями. Во-первых, с тем фактом, что ЕС хочет расширять свои отношения с Беларусью и рассматривает «Восточное партнерство» как средство достижения этой цели. Во-вторых, с тем, что 23 марта Украина и ЕС подписали декларацию о модернизации украинской газотранспортной системы, где в явном виде роль России не предусмотрена. Москва оценивает эти тенденции как

подтверждение того, что ее влияние на постсоветском пространстве заметно снижается. Это снижение отмечается уже в течение нескольких лет, но частично оно было скрыто российской «победой» в войне с Грузией и отдельными экономическими успехами, которые в годы путинского правления стали возможны благодаря высоким доходам от сырьевого сектора. И именно на том этапе, когда потеря влияния становится все заметнее, ЕС предпринимает попытку нарастить свой вес среди «общих соседей».

### **Восприятие Россией политики ЕС в отношении стран-соседей**

Беларусь в течение последних 15 лет относится к тем странам, которые наиболее тесно связаны с Российской Федерацией, поэтому решение ЕС активизировать контакты с Минском было понято как действие, направленное против России. Это решение ЕС совпало с созданием программы «Восточное партнерство». 29 марта в Итоговом заявлении заседания Европейского Совета было сформулировано намерение принять Беларусь в «Восточное партнерство». В глазах российских наблюдателей именно это отличает новую инициативу от Европейской политики соседства. Однако как российские, так и белорусские наблюдатели придерживаются мнения, что Лукашенко попытается извлечь максимальную выгоду из отношений с ЕС. Одновременно с этим он будет по возможности избегать далеко идущих изменений в собственной стране, которые могли бы поставить под угрозу его контроль над внутривнутриполитической и общественной ситуацией. Российские СМИ полагают, что лавирование Лукашенко имеет прежде всего финансовые мотивы: Лукашенко разыгрывает друг против друга обе

стороны – Россию и ЕС, чтобы получить максимальные денежные суммы от каждой. Москва считает поворот ЕС в сторону Минска угрозой ее «особым отношениям» с Беларусью именно потому, что эти отношения отнюдь не являются беспроблемными, а потому весьма уязвимы. Решение ЕС рассмотреть возможное признание белорусским парламентом Южной Осетии и Абхазии в контексте включения Беларуси в «Восточное партнерство» было для России очень болезненным. И министр иностранных дел Чехии Карел Шварценберг, и Ферреро-Вальднер предостерегали Беларусь от признания независимости обеих республик. Российские СМИ преподносят это таким образом, будто непризнание является условием для сотрудничества ЕС с Беларусью в рамках программы «Восточное партнерство». Тот факт, что белорусский парламент даже не внес вопрос о признании в повестку дня, интерпретируется в России как уступка Минска ЕС и оценивается как оскорбление России. Российская сторона считает призыв ЕС неправомерным вмешательством в сферу принятия решений суверенного государства Беларусь.

И в российской прессе, и на уровне официальных высказываний чиновников ЕС совместная декларация ЕС и Украины о модернизации украинской газотранспортной системы связывается с «Восточным партнерством». Заявление было подписано исключительно представителями Европы и Украины; российская делегация, прибывшая в последний момент, в знак протеста покинула место проведения встречи. Позже российский премьер-министр Владимир Путин даже пригрозил пересмотром отношений с ЕС. Несмотря на уверения Киева в том,

что Россия сможет участвовать в проектах по модернизации украинской ГТС, Москва рассматривает декларацию как подтверждение того, что Украина делает ставку на усиление энерго-экономического сотрудничества с Европейским Союзом. Россия этим чрезвычайно встревожена и опасается частичной потери своего доминирующего положения в сфере энергетики в постсоветском пространстве. Еще более важным, чем модернизация советской системы газоснабжения внешними игроками, является включение этой сети в структурно-политические рамки энергетического рынка ЕС. К тому же экономическая эффективность продвигаемых Россией проектов Северного и Южного потоков была бы ограничена вследствие возможного расширения мощностей украинской транзитной сети. Примеры Беларуси и Украины показывают России, что ЕС, выдвинув новую инициативу по партнерству, активизирует свои отношения с восточными соседями. Одновременно это усиливает у России восприятие того, что ее собственное влияние в этих странах сокращается.

### **Привлечение России не решает основной проблемы**

Программа «Восточное партнерство» была воспринята значительной частью российской внешнеполитической элиты негативно. Это объясняется и тем, что старт этой инициативы происходит на таком этапе, когда отчетливо проявляются экономические и внешнеполитические слабости России. Провозглашенная российской стороной принципиальная готовность участвовать в отдельных проектах «Восточного партнерства» указывает однако на определенную амбивалентность. Российская элита хочет получить призна-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009

#### **SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
T: +49-30-88007-0  
F: +49-30-88007-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ние как ценный потенциальный участник европейских инициатив, даже если она нередко подвергает их резкой критике. Конечно, привлекать Россию к конкретным проектам, в которых присутствует обоюдный интерес, - это вполне возможно и целесообразно. Большинство представителей германских экономических и общественных кругов в силу своих тесных связей с Россией способны вовремя определить, какие проекты подходят для этой цели. Политики могли бы помочь запустить эти проекты и продвинуть их вперед. Инициатива «Восточное партнерство» считается в России еще одним доказательством неудач российской внешней политики в постсоветском пространстве, которая рассматривает его как свой высший приоритет. Признаками этого фиаско являются выход Грузии из СНГ, медленное продвижение российско-белорусского союза и отказ постсоветских республик признавать Южную Осетию и Абхазию в качестве независимых государств. Все эти тенденции могут

привести к тому, что и без того уже присутствующий у многих российских политиков комплекс неполноценности по отношению к западным игрокам усилится еще больше. Это стало бы дополнительным тормозом для российско-европейского диалога, который и так пробуксовывает. В силу этого представляется маловероятным, что сотрудничество на основе проектов окажется достаточным, чтобы противодействовать дальнейшему ухудшению отношений между ЕС и Россией. Но существенного улучшения отношений можно ожидать только в том случае, если Москва фундаментально изменит господствующий сегодня в российской внешней политике образ мышления (что в данном анализе определяется в качестве основной проблемы). Таких изменений можно ожидать лишь в долгосрочной перспективе. Однако успешная кооперация в рамках программы «Восточное партнерство» может стать кирпичиком в необходимом процессе формирования доверия. ■