

Тимофей Бордачёв

НОВЫЙ стратегический союз

Россия и Европа
перед вызовами XXI века:
возможности
«большой сделки»



 **европа**

Тимофей Бордачёв

**Новый стратегический
союз. Россия и Европа
перед вызовами XXI века:
возможности «большой сделки»**

«Европа»

2009

Бордачёв Т.

Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки» / Т. Бордачёв — «Европа», 2009

Это не публицистика, а серьезное исследование истории, текущего состояния и возможностей развития отношений России с Европейским союзом. От неумеренного оптимизма 90-х годов – к растущему недоверию, а теперь, порознь, но одновременно, – к пониманию общих вызовов, от чего трудный, но в принципе возможный шаг – нет, не к фундаментальному договору, в целесообразности которого автор сомневается, а к пакету соглашений во имя обеспечения общей безопасности. В отличие от публицистов, прямо работающих на власть, автор не склонен винить только ЕС во всех трудностях контакта и достаточно убедительно фиксирует немалое количество ошибок, совершенных и совершаемых в контактах с ЕС как российской дипломатией, так и ее бюрократией как целым. В отличие от чисто академических штудий, автор не ограничивается позицией наблюдателя, рискуя предложить абрис собственного проекта разработки нового модус вивенди с ЕС в условиях глобальной утраты прежнего порядка. This is not political journalism but a serious study of the present situation and the possibilities of developing the EU-Russia relations. It was a long road from an unrestrained optimism of the 1990's to a growing mistrust, and now when both sides have independently realized the common challenges, there is one step to make – albeit a hard one but nevertheless possible – by signing a number of mutual security agreements, which will necessarily fall short of a fundamental treaty that the author deems to be unsustainable. Unlike those journalists who support the state propaganda line, the author is far from exclusively blaming the EU for all the difficulties of contact. He is convincing in registering quite a number of lapses committed in the past and present by Russian diplomacy as well as its bureaucracy. Unlike the purely academic studies, the author is not satisfied with an observer's position, taking the risk to propose an outline of his own project of modus vivendi with the EU at the time when the previous global order is no longer valid.

© Бордачёв Т., 2009

© Европа, 2009

Содержание

Благодарность автора	6
Введение	7
Часть первая	14
Глава первая	14
Внутренняя структура	14
Хроника трансформации	18
Вечный суверенитет	20
Дом, который построил Жак	22
Конец ознакомительного фрагмента.	23

Тимофей Бордачев

Новый стратегический союз

Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки»

Моей жене Оксане Синявской

Благодарность автора

Названием этой книги я обязан Сергею Александровичу Караганову, предложившему в период подготовки доклада Совета по внешней и оборонной политике «Новое соглашение Россия – Европейский союз» (август – октябрь 2005 года) заменить неопределенное понятие «партнерство», предложенное изначально научной дирекцией СВОП, на «союз» как более емко отражающее долгосрочный смысл российско-европейских отношений. Однако еще большую благодарность я хотел бы выразить ему за внимательное прочтение рукописи.

Я глубоко признателен за пристрастное отношение к моим текстам другу и коллеге Федору Александровичу Лукьянову, а также Дмитрию Вячеславовичу Суслову, мысли и сомнения которого для меня ценны и необходимы. Отдельное спасибо директору российских программ Французского института международных отношений Тома Гомару. Его идеи и способ их выражать оставляют надежду на способность России и Европы организовать свое будущее.

Я благодарен моим коллегам по работе в СВОП, журнале «Россия в глобальной политике» и в особенности сотрудникам факультета мировой экономики и мировой политики Государственного университета – Высшей школы экономики Наталье Андреевне Винокуровой и Марии Алексеевне Павловой за время, которое смог высвободить для работы над текстом.

И, наконец, эта работа не была бы написана, не будь у меня моральной и интеллектуальной поддержки моей жены – Оксаны Вячеславовны Синявской.

Введение

ПЛЕННИКИ «НУЛЕВОЙ СУММЫ»

Уже более полутора десятилетий Россия и Европа, воплощенная сейчас в институционально-правовой оболочке Европейского союза, пытаются и пока не могут найти волшебную формулу устойчивых долгосрочных отношений. Обязательные ингредиенты такой формулы – максимальное отражение национальных интересов партнеров и их равная выгода. Результатом ее действия, как уже понимают в Москве и европейских столицах, будет ускоренное развитие как России, так и Европы, укрепление их международной конкурентоспособности и устойчивости к вызовам и угрозам новейшего времени.

Это последнее особенно актуально на фоне стремительного оформления черт нового мира. К их числу относятся объективное снижение удельного веса Старого Света в мировой политике и экономике, а также смещение экономических полюсов в сторону от прежде безраздельно господствовавшего Евро-Атлантического региона. А затем, возможно, и центров силы в традиционном смысле этого понятия – полюсов военно-политического влияния.

Общий практический смысл воссоединения России и Европы достаточно емко обозначил в одной из своих недавних работ Сергей Караганов:

«Россия получила бы мощный источник экономической, социальной модернизации, надежного потребителя энергоресурсов. Европа – надежного поставщика энергии, стратегического союзника мирового масштаба, которого остро не хватает теряющему свои мировые позиции Старому Свету. Политически от потенциального союза, который пока называется партнерством, выиграли бы обе стороны. Сложение двух единиц многократно приумножило бы совокупные возможности каждой».¹

Однако помимо существенных выгод для внутреннего развития каждого из партнеров обретение политической формулы стабильных долгосрочных отношений может иметь и большое международно-политическое значение. *Союз России и Европы, основанный на взаимовыгодном согласовании интересов, лежит в основе структурной стабильности Евразии* – состояния, при других обстоятельствах невозможного и неизвестного со времен Реформации в Западной Европе и появления России на мировой, по тем представлениям, политической сцене.

Формирование в XVI–XVII веках системы суверенных государств на пространстве от Атлантики до Волги и далее до Тихого океана создало основу для череды политических конфликтов и регионально-глобальных войн, изредка перемежающихся тактическими примирениями. Последняя из таких пауз, начавшаяся в 1945 году, позволила создать на западе континента интеграционное объединение – Европейское сообщество и затем Европейский союз. В состав этого объединения, однако, не вошла пока Россия – важнейший, вместе с Германией и Францией, участник европейской политики.

Попытка создания зоны стратегической стабильности от Атлантики до Владивостока могла быть предпринята на закате СССР и в первые годы существования новой России. В силу целого ряда причин, не последней из которых была неспособность нашей страны выступить в роли самостоятельного суверенного государства и с этой позиции сформулировать собственные национальные интересы, данная попытка сближения оказалась безуспешной. Однако и чисто объективно Россия не могла даже на заре 1990-х годов вступить в *существующее* НАТО

¹ Караганов С. Ханты-Мансийск: новый этап? // Российская газета. – 2008. – 26 июня.

или создать «четвертое сообщество» с теми Европейскими сообществами и тем Европейским союзом.

Подписание в 1994 году Соглашения о партнерстве и сотрудничестве и согласие европейских держав на расширение НАТО за счет стран бывшего Варшавского договора поставили точку в дискуссии о гипотетической возможности объединения новой России и Европы. Вместо стремительного сближения, возможного, по мнению таких политиков, как Франсуа Миттеран, Рууд Любберс или Михаил Горбачев, Россия и Европа вступили в период раздельного существования.

Высокий конфликтный потенциал такого сосуществования становится все более очевидным по мере исчезновения последних остатков железного занавеса – объективного роста экономических и культурных контактов, узнавания друг друга и пересечения национальных интересов. Тем более что у одного из партнеров эти интересы находились в состоянии постоянного согласования (Европа), а у другого (Россия) начали формироваться как единое целое только в первой половине текущего десятилетия.

Дополнительную трудность для плодотворного развития отношений, хотя и не для их анализа, создают отличия внутренней структуры каждого из партнеров. Россия всегда, хоть и с разной степенью успешности, была и является единым участником международных отношений. Внешняя политика – поведение страны на международной арене – подчиняется их объективным законам и на практике реализуется Президентом России, как это указано в Конституции.

Эта политика, безусловно, остается эгоистической и направленной на увеличение собственной относительной силы. Но именно за счет своей унитарности она может быть достаточно легко развернута в том или ином направлении. Она может быть ориентирована на конфронтацию и даже силовое противостояние, а может – в сторону планомерной работы по созданию политико-правового режима сотрудничества с другими государствами. Оба варианта одинаково технически осуществимы.

Современная же Европа, будучи сама подсистемой международных отношений, включающей сейчас уже 27 государств, несет в себе все их негативные проявления – конкуренцию и борьбу государств за власть. Международный режим, известный нам под именем «европейская интеграция», смягчает эти противоречия, но не устраняет их полностью. Как подтверждает современная политическая дискуссия даже в самых европеизированных странах ЕС, именно национальные интересы Франции, Нидерландов или Греции являются для их граждан и политических элит безусловным приоритетом.

Европейский союз, в свою очередь, остается не более чем сложно структурированным инструментом защиты и продвижения позиций почти трех десятков государств. А теперь попробуйте сложить 27 национальных эгоизмов и представьте поведение группировки на выходе! А затем прибавьте к полученному результату интересы пресловутых «лиц брюссельской национальности» – представителей общих институтов ЕС, которые вообще ведут войну на два фронта: и взаимодействуют с внешними партнерами Европы, и отбивают попытки Берлина, Парижа или Лондона еще больше ограничить полномочия Брюсселя.

Именно в силу всех перечисленных факторов внутренняя структура каждого из партнеров играла всегда определяющую роль в развитии их двусторонних отношений. Первые главы первой части этой книги посвящены подробному анализу того, как трансформации, происходившие в России и делающей попытку объединиться Европе, влияли на состояние их политического диалога, качество взаимопонимания на мировой арене и в вопросах двустороннего характера. Особое внимание (и специальная глава первой части) уделяется тому, как структурные изменения России и Европы, ставшие не только результатом их собственной эволюции, но и ответом на глобальные вызовы новейшего времени, сказались на взаимодействии сторон в последние три-четыре года.

Именно в этот период Россия в своей политике все больше начинает ориентироваться на требования исторического момента. Главное из этих требований – нарастание беспорядка в международных делах. Анархия, ставшая отсроченным на 12 лет последствием распада биполярной системы, усиливает стремление каждого из участников международной среды вне зависимости от политического режима увеличивать свою относительную силу, измеряемую в сравнении с другими государствами. Используя все доступные инструменты и ресурсы.

Причем особенно в тех регионах и вопросах мировой политики, где у страны были и остаются конкурентные преимущества. В случае России – это энергетика, деятельность важнейших институтов международной безопасности и постсоветское пространство. И во всех этих областях Москве сейчас целесообразно оказывать на Европу конкурентное давление, а Европе в свою очередь – планомерно работать над расширением собственного влияния. Влияния, практические проявления которого являются объективным ограничителем российских возможностей.

Возможно, именно поэтому пока прогресс в деле обретения волшебной формулы работоспособного российско-европейского единства отсутствует. Споры нет, отношения России и Европы знают примеры отдельных достижений. Во-первых, сторонам удастся достаточно успешно урегулировать большинство торгово-демпинговых споров. Во-вторых, партнеры все более уверенно ставят вопрос об отмене визового режима передвижения. Интенсивно развиваются двусторонний туризм, культурное сотрудничество, крепнут человеческие контакты.

В целом, как отмечала еще в 2005 году заведующая сектором международно-политических проблем Европы Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук Надежда Арбатова:

«Отношения партнерства и сотрудничества стали повседневной практикой».

Эти успехи, впрочем, носят преимущественно тактический характер и не могут обратить вспять общую тенденцию к накоплению критической массы проблем. Несмотря на² объективные преимущества стратегического партнерства, все эти годы Россия и Европа остаются пленниками «игры с нулевой суммой», при которой выполнение условий каждого очередного варианта соглашения будет означать потери для одного и приобретения для другого.

Объективный анализ накопленного за период 1991–2008 годов опыта отношений Россия – Евросоюз свидетельствует о том, что напряженность, возникшая между сторонами на фоне событий в Южной Осетии, во многом связана с инерционным характером, который эти отношения приобрели за прошедшие годы. Несмотря на то что объем торгово-экономических, культурных и человеческих связей между Россией и странами ЕС неуклонно увеличивается, способность сторон к поиску взаимоприемлемых решений в таких важнейших областях, как политический диалог, международная торговля, энергетика и инвестиции, остается низкой.

Окончательно параметры такой игры определились в начале 2004 года. Тогда Европейский союз и Россия впервые перешли на официальном уровне к политике «красных линий» и стали фиксировать позиции, движение по которым возможно только вперед, вглубь территории партнера. Однако и до этого времени действительно взаимовыгодное решение сложных вопросов не просматривалось. Как мы сможем убедиться ниже, за маргинальными исключениями за прошедшие годы каждая односторонняя инициатива России и Евросоюза либо их на первый взгляд совместная программа действий ведет или может привести к неравноценному росту возможностей.

² Арбатова Н. и др. Концепция модернизации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС и заключения Соглашения о продвинутом партнерстве, учреждающем ассоциацию. – М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2005.

Попытки вывести отношения на ровную дорогу предпринимались и предпринимаются регулярно. До определенной поры активизация таких усилий связывалась с новостями из российской внутривластной среды. В этой связи одним из наиболее распространенных вопросов заинтересованных европейских наблюдателей в феврале – марте 2008 года стал вопрос о возможных уступках Европе, на которые может пойти избранный Президент РФ в рамках неизбежного в начале правления «сезонного потепления отношений» с Западом. Показательной реакцией на такие настроения стало заявление в стиле «не надейтесь», сделанное Президентом РФ Владимиром Путиным на пресс-конференции после встречи с федеральным канцлером Ангелой Меркель 8 марта 2008 года:

«...хочу вам сказать следующее: Дмитрий Анатольевич Медведев будет свободен от того, чтобы доказывать свои либеральные взгляды, но он не меньше в хорошем смысле слова русский националист, чем я. Не думаю, что нашим партнерам будет с ним проще. Во всяком случае, это человек, который настроен патриотически и будет самым активным образом отстаивать интересы Российской Федерации на международной арене».³

В целом рассуждения о возможности тактического смягчения подходов России, как это ни прискорбно, целиком укладываются в рамки хорошо известной «игры с нулевой суммой». Ради прогресса отношений одна из сторон должна пойти на уступку – других возможностей не просматривается. Как правило, такие уступки определяются понятием «проблемы технического характера», решение которых может значительно улучшить отношения в целом. До появления следующих по списку «проблем», разумеется.

Еще больше конкуренцию между Россией и Европой обостряет то, что партнеры вынуждены сейчас давать свои ответы на одинаковые по сути вызовы. Наблюдение за внутренней и внешней политикой России и европейских стран подтверждает наличие по меньшей мере четырех проблем глобального характера. Каждая из них становится предметом внимания в главах второй части этой книги. Во-первых, это *реальная многополярность или, называя вещи своими именами, глобальный беспорядок*. Современное состояние международной среды возникло на руинах относительно стабильного мирового порядка эпохи холодной войны, на которых к тому же почти десять лет пытались выстроить «новый мировой порядок» под руководством США и ведомого ими сообщества стран Запада.

В результате потенциальный гегемон – США – все больше теряет свое превосходство. И, добавим, предпринимает все более резкие движения ради сохранения если не полного господства, то контроля над ключевыми странами и регионами. Разрушая остатки феномена, который ученые-идеалисты называли на излете холодной войны «международным обществом» – относительно целостной совокупностью передовых государств, стран, сумевших в результате внутренней эволюции преодолеть конкурентные мотивы своего поведения, в отличие от всех прочих, «отсталость» которых оставляет их в рамках гораздо более гетерогенного «международного сообщества».

Результатом крушения одного («биполярная система») и неудачных попыток выстроить нечто новое стала многополярность в форме почти классической международной анархии – ситуации, в которой государства, не обладающие оптимальным сочетанием силовых и экономических возможностей, чувствуют себя недостаточно комфортно. К России и Европе, всем без исключения европейским странам это относится в полной мере.

Во-вторых, *все более заметным становится сокращение стабилизирующей роли Соединенных Штатов* в европейской политике и переход их в число факторов нестабильности. Настолько заметным, что игнорировать этот процесс не могут даже самые политически кор-

³ Путин В. Ответы на вопросы журналистов по окончании переговоров с федеральным канцлером Германии Ангелой Меркель 8 марта 2008 года // http://www.kremlin.ru/appears/2008/03/08/2237_type63377type63380_161952.shtml.

ректные западноевропейские столицы. Основную роль здесь сыграло то, что Европа уже не является для Вашингтона важнейшим для национальной внешней политики регионом. Центр внимания США сместился в сторону Восточной и Юго-Восточной Азии. В первую очередь Китая, который уже является вызовом американскому доминированию. Вторым по важности направлением с 2001 года является так называемый расширенный Ближний Восток, откуда исходит прямая угроза безопасности граждан США. И только на третьем месте стоят Россия и остальная Европа. Пропорционально перераспределились и интеллектуальные ресурсы американской элиты, что весьма заметно по состоянию в том числе и дискуссии об отношениях Соединенные Штаты – Европейский союз, не говоря об отношениях США – Россия.

Кроме того, перестав играть в Европе роль стабилизирующего фактора, США, когда целенаправленно, а когда и нет, начинают выступать в довольно деструктивном качестве. Такие серьезные решения, как размещение элементов системы противоракетной обороны в Польше и Чехии принимались Вашингтоном с учетом, пожалуй, всех мотивов, кроме укрепления стабильности международных отношений в Европе. В значительной мере действия США уже просто исходят из конкурентного восприятия Европы, препятствуют развитию европейского интеграционного процесса и направлены на его размывание изнутри и путем разжигания костров по ее границам. На это, в частности, направлены действия Вашингтона по принятию в НАТО Украины. В этой связи Сергей Караганов пишет:

«Ситуация напоминает отчаянную борьбу, которую Вашингтон вел с конца 1950-х до начала 1980-х годов против развития и расширения энергетического сотрудничества между СССР и западноевропейскими странами. Тогда Соединенные Штаты проиграли, экспортные трубопроводы в Западную Европу были проложены. Сегодня Америка борется не только против усиления России, но отчасти и против укрепления Европы, точнее, против ослабления своих позиций в Старом Свете. И рассчитывать на снижение противоречий с Соединенными Штатами по этой проблематике не стоит».⁴

Неудивительно поэтому, что явное обострение риторики в отношениях Москвы и Вашингтона, ставшее особенно заметным с февраля 2007 года, подавалось Великобританией и рядом стран – новых членов ЕС как осложнение отношений Россия – Запад в целом. И судя по заявлениям, сделанным в ходе предвыборной кампании основными кандидатами на пост президента США Джоном Маккейном и Барак Обамой, признаков того, что мир в Евразии станет в ближайшие годы более стабильным, не наблюдается.

В-третьих, *одинаковым вызовом для суверенных государств России и Европы является финансовая и информационная глобализация*, ставшая объективной реальностью за последние годы. Глобальные финансовые рынки, изначально вполне контролируемые финансово-экономическими властями ведущих держав, усложнились настолько, что выходят из-под эффективного управления.

Как отмечает в одной из своих последних работ Тьерри де Монбриаль, по мере развития информационно-коммуникационных технологий

«... происходит неуклонный рост свободы перемещения капиталов. В конечном итоге стерты оказались различия между формами вложения капитала и частной собственности, на основе которых были выстроены монетарные системы и экономические теории. Любое предприятие может в одночасье сменить владельцев, быть разделенным на несколько мелких фирм, распроданным по частям или интегрированным в еще большую компанию.

⁴ Караганов С. Новая эпоха противостояния // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 4.

И все эти процессы возможны без учета существования суверенных границ государств».⁵

Появление частных акционерных капиталов, хеджевых фондов, а затем и суверенных фондов ведет к тому, что из рук правительств ускользают рычаги экономической власти. Результатом в Европе, а отчасти и в России становится возрождение «экономического патриотизма» или, более прямо выражаясь, – национализма в экономике в формах и проявлениях, не известных либеральной рыночной экономике со второй половины XVII века. И ответы на вызов финансовой глобализации предлагаются соответствующие – в духе классического европейского меркантилизма эпохи Нового времени.

И, наконец, как *Россия, так и Европа ищут сейчас ответ на проблему роли и функций государства*. Не меняя качественно правил игры, глобализация заставляет государства искать новые инструменты эффективного осуществления своих функций по сдерживанию и защите граждан – перераспределению благ и легитимному применению насилия. Поэтому качество и, если позволите, изысканность реализации суверенных прав и обязанностей также становятся залогом выживания в анархическом мире нашего времени.

Спору нет, большинство трансграничных процессов, включая такие сферы, как Интернет и движение капиталов, все равно определяется и регулируется государствами. За исключением природных явлений вроде так называемого птичьего гриппа или глобального потепления, конечно. Правительство физически способно контролировать работу серверов, находящихся на его суверенной территории. Однако глобализация в экономике, политике и частично культуре становится для государства вызовом.

Суверенное государство остается главным участником международных отношений. Однако формы осуществления им своих властных функций меняются. Известно, что в отдельных случаях государства используют для продвижения своих интересов инструменты настолько изощренные, что позволяют аналитические обобщения о якобы потере ими государственного суверенитета. Наиболее ярким, если не уникальным, примером попыток проведения такой политики остается Европейский союз, наднациональная структура которого подвергается сейчас жесточайшей проверке на прочность.

В более общем плане речь идет о приспособлении государства к реалиям глобализации – жестокая конкурентная борьба, на которую обрекает страны система, может нивелировать позитивные последствия неизбежного экономического и культурного взаимопроникновения – или же трансформировать его в инструмент контроля над побежденным конкурентом.

Вопрос о том, смогут ли Россия и Европа избавиться от синдрома «игры с нулевой суммой» и трансформировать отношения в нечто более продуктивное, будет решаться применительно к их способности найти общий или совместный ответ на четыре вышеперечисленных вызова: глобальный беспорядок, новая роль США, невозможность для государства напрямую контролировать финансовые и информационные потоки, необходимость нового формата отношений между человеком, властью и бизнесом. Успешный ответ зависит от того, смогут ли партнеры сперва обрести качественно новую философию отношений, а затем облечь эту философию в политико-правовой и институциональный формат.

Очередной раунд обсуждения подходов России и Европы к стратегии и дизайну отношений начинается в связи с работой над новым стратегическим соглашением, старт этому был дан на саммите в Ханты-Мансийске 25 июня 2008 года. Завершение в ноябре 2007 года первого срока действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве от 1994 года, вступившего в силу в 1997 году, даже в условиях его автоматического продления провоцирует партнеров на очередной содержательный разговор. Результатом этого разговора может стать новая философия и модель отношений.

⁵ Montbrial T. de. Vers un monde multipolaire // Ramses 2008. IFRI: Paris, 2008.

В настоящее время содержание и формат новой модели отношений не определены. Серьезное препятствие для развития процессов по наиболее благоприятному для обеих сторон сценарию – неспособность как России, так и стран Евросоюза отказаться от псевдоинтеграционных элементов сотрудничества, ярким проявлением которых являются совместные «дорожные карты» четырех общих пространств России и ЕС, в особенности в сфере экономики. Несмотря на явное изменение в соотношении сил, многие практические планы взаимодействия сторон основаны на тезисе о необходимости одностороннего сближения российского законодательства с нормами и требованиями Евросоюза. Несовместимость политической ориентации на стратегический союз и псевдоинтеграционной модели торгово-экономических отношений очевидна.

В значительной степени сохранение диалогом инерционного характера объясняется отсутствием у сторон четкого видения своих стратегических целей. Со стороны Европейского союза эта проблема связана с кардинальными отличиями позиций отдельных стран-членов, их внешнеэкономическими и внешнеполитическими приоритетами, а также с необходимостью поиска решений по принципу низшего «общего знаменателя».

Формированию политики ЕС мешает как разочарование в том, что Россия не пошла по пути подчиненного либерально-демократического развития стран Центральной и Восточной Европы, так и непонимание того, к какой модели взаимоотношений Европа должна стремиться. Очевиден также критический настрой по отношению к существующим в России элементам государственно-бюрократического капитализма и нарушениям прав граждан со стороны отдельных органов власти.

Со стороны России неясными остаются роль и место ЕС в процессе комплексной модернизации российской экономики и общества, закрепления России на путях современного развития. В этой связи имеет важнейшее значение ответ на вопрос о потенциале ЕС как традиционного для России стимула для модернизации российских общественных *институтов*, источника *инвестиций*, общественной морали, увеличения *инновационной* составляющей экономики и совершенствования транспортной и информационной *инфраструктуры*.

Вместе с тем для определения общих целей и нахождения общего ответа России и Европы на вызовы современности имеются серьезные предпосылки. Историческая основа стратегического союза России и Европы – их цивилизационная общность: культурная, экономическая и социальная взаимодополняемость. Также нахождению устойчивой формулы согласования интересов способствует то, что в современной Европе отсутствуют внутригосударственные источники напряженности – милитаризм или воинственный национализм одного или нескольких значимых государств. А стало быть, и *цель структурной стабилизации Евразии может быть достигнута путем осознанного межгосударственного сотрудничества*, параметры которого должны стать предметом новой «большой сделки» сторон ради стратегической стабильности Евразии.

Поэтому цель данной работы и основное содержание третьей части – попытка обозначить возможные условия «большой сделки» между Россией и современной Европой. В более продолжительной исторической перспективе воплощение в жизнь условий такой «сделки» может привести к формированию на пространстве от Ирландии до Владивостока международного режима, живущего по своим нормам и правилам. Такой режим, по глубокому убеждению автора, будет проявлением Россией и Европой наивысшей формы глобальной ответственности, поскольку сможет не только обеспечить *структурную стабильность Евразии* (первое важнейшее понятие данной работы), но и стать одной из основ столь необходимого миру нового *баланса сил* (второе ключевое понятие).

Часть первая

РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ИСТОРИЯ И СТРУКТУРА ОТНОШЕНИЙ

Глава первая

СУВЕРЕНИТЕТ И ИНТЕГРАЦИЯ

Внутренняя структура

Отношения между Россией и объединением европейских государств, которое известно нам с 1992 года под наименованием Европейский союз, уже давно и прочно стали одним из значимых и заметных элементов современной системы международных отношений. Эти связи, балансирующие подчас на грани между интенсивным сотрудничеством и несколько конфликтной риторикой, затрагивают важнейшие аспекты политической, экономической и культурной жизни народов России, Европы и зачастую их соседей.

Вместе с тем попытки выделить из общего комплекса российско-европейских отношений те, которые могут быть четко и однозначно квалифицированы как происходящие исключительно по линии Россия – Евросоюз, всегда сталкивались с серьезными трудностями. Даже в, казалось бы, совершенно технических и не имеющих национальной окраски вопросах проблемы с определением того, чьи интересы затронуты в наибольшей степени, испытывает не только российская дипломатия. Равным образом отделить позицию условного Брюсселя от взглядов и интересов Берлина, Парижа или даже Варшавы бывает трудно ее партнерам в институтах ЕС, не говоря уже о представителях экспертного сообщества, бизнеса, СМИ и рядовых гражданах.

Это неудивительно. В современном мире отношения между народами основаны на взаимодействии политических организаций – государств и национальных идентичностей – культур. Как пишет в своей работе Тьерри де Монбриаль:

«Структура любой группы человеческих существ, включая государства, состоит из „культуры“ и „организации“, которая может быть сильной или слабой. Культура объединяет членов группы чувством принадлежности чему-то единому, тогда как организация, которая представлена правительством с его тремя ветвями власти, является инструментом принятия решений по вопросам, связанным с общественными благами».⁶

Поэтому, строго говоря, ставить вопрос о наличии отношений Россия – Европейский союз не вполне корректно. В первую очередь потому, что один из участников этой гипотетической подсистемы – Европа, объединенная под сенью Договора о Европейском союзе, – не обладает пока ни единым государством, ни общей культурой – идентичностью. О том, что возникновение некой общеевропейской политической общности остается делом далекого будущего, свидетельствует сохранение в исключительно национальном ведении вопросов социальной политики и безопасности – основных обязанностей государства.

⁶ Montbrial T. de. L'action et le systime du monde. Paris, 2003.

При наличии уже заметной тенденции к европеизации мировосприятия жителей стран Евросоюза процесс формирования единой европейской идентичности займет еще долгие годы. Об этом свидетельствуют не только присутствие в правительствах стран – членов ЕС министров по делам Европы, но и результаты опросов общественного мнения. Последние же неизменно показывают почти тотальное преобладание национального над общеевропейским в сознании и самоидентификации граждан стран «единой Европы». Так, по последним данным Евробарометра – регулярных исследований общественного мнения, проводимых Европейской комиссией, – только 7 % опрошенных считают себя скорее европейцами, чем гражданами своей страны. При этом 42 % жителей стран – членов ЕС уверены в том, что *никогда* не испытывают ощущения принадлежности к Европе в целом и остаются гражданами исключительно Франции, Италии или Нидерландов.⁷

Россия, оставаясь федерацией, со своей стороны обладает как единым государством, так и единой идентичностью. Несмотря на противоречивые процессы, происходившие в период 1991–2000 годов, признаками которых были усиление автономии регионов и неспособность государства выполнять свои социальные обязательства перед гражданами, основы государственного единства под сомнение никогда не ставились. Вопрос был скорее в способности государства – власти – соответствовать ожиданиям населения. Суть этих ожиданий – защищенность от угроз безопасности и социальной нестабильности, – как показывают исследования общественного мнения, на протяжении всего переходного периода не менялась. И внешние партнеры России имели и имеют дело с *одним* государством, слабым или сильным, и *одной* национальной идентичностью.

В Европейском союзе, несмотря на 50 лет интеграционных усилий, даже приблизительно напоминающее российский аналог единство политической организации и культурной идентичности пока не сформировалось – и вряд ли появится в будущем. Подтверждение того, что Европа, как бы тщательно страны-члены ни координировали свои экономические политики, никогда не станет по-настоящему единым целым, мы находим в высказываниях бывшего министра иностранных дел Франции (1997–2002) Юбера Ведрина:

«Европейские страны не имеют ничего общего с Соединенными Штатами... первый американский президент Джордж Вашингтон говорил: „Мы все одинаковы, мы говорим на одном языке, у нас одна религия, мы имеем одинаковые права, у нас один враг – британская монархия“. Ничего подобного нельзя сказать в отношении шведов и португальцев, британцев и греков. Именно поэтому идея отказа от национальных государств в Европе и полной политической интеграции являлась иллюзией с самого начала».⁸

Однако по ряду важных вопросов страны Евросоюза уже достигли весьма высокого качества согласования интересов. А также, что наиболее важно, реализации этих интересов силами не правительств каждой из стран-членов по отдельности, а через работу общего исполнительного органа – Европейской комиссии. Более того, объемы совместно произведенных политических решений, получаемых в результате множества согласовательных процедур стран-членов, приобрели уже весьма серьезные масштабы. Настолько серьезные, что позволяют ставить вопрос о появлении некой общеевропейской составляющей политики.

Эта составляющая может оказывать на поведение стран – членов ЕС большее или меньшее влияние, она в каждом конкретном случае является предметом постоянных споров и перетягивания каната, но существует. И кроме того, что наиболее важно для России, воплощается в весьма настойчивых требованиях и инициативах пресловутой брюссельской бюрократии, с

⁷ См.: Бордачёв Т. Суверенитет и интеграция // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 1.

⁸ Ведрин Ю. Отказ от государств-наций – иллюзия: Интервью // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 6.

представителями которой российским дипломатам и другим чиновникам приходится сталкиваться на каждом шагу.

Наибольшую сложность представляет собой то, что, в отличие от России или США, внутренняя структура Европы основана на взаимодействии почти трех десятков национальных культур и государственных организмов, к которым добавляется пока еще только формирующаяся общеевропейская культура и политическая организация институтов ЕС – Европейской комиссии и Европейского парламента. Внутренняя политическая трансформация ЕС всегда являлась определяющим фактором внешнеполитического поведения как Евросоюза в целом, так и отдельных стран-членов. Россия – это единый участник международных отношений. Европейский союз – международная структура, объединение государств, каждое из которых сохраняет свои национальные интересы, на их основе выстраивает внешнюю политику, в том числе в рамках интеграционной группировки ЕС.

Поэтому структура отношений уже на уровне Россия – Европейский союз определяется тем, что первая была и остается целостным государством – субъектом международных отношений, а Евросоюз сочетает в себе признаки как совокупности малых и больших субъектов, так и в ряде случаев единого международного игрока. Эта особенность оказывает определяющее воздействие на взаимное восприятие партнеров, то, как каждый из них реагирует на внешние раздражители, на чем основаны их ответные действия, и как результат именно ею формируются динамика и содержание двусторонних отношений.

Внутренние структурные характеристики каждого из партнеров – менявшаяся в течение последних 17 лет степень реальной суверенности российского государства и способность Евросоюза создать нечто подобное общеевропейскому суверенитету, сохранив при этом от 15 до 27 национальных, – становятся решающими для того, как действуют в предлагаемых международной системой обстоятельствах Россия и Европа.

Европа на протяжении этого времени балансировала между попытками выстроить на российском направлении нечто похожее на общую политику с неизбежным доминированием национальных предпочтений и повесток, как только дело доходило до решения действительно важных вопросов. Россия, со своей стороны, постоянно стремилась к экономической интеграции с ЕС и одновременно сохранению полной самостоятельности и диалога на равных в политике. И в том и в другом случае главными действующими лицами выступали суверенитет и интеграция.

Первый, сохраняя свое традиционное «вестфальское» значение, заботился о том, чтобы вопросы, связанные с распределением общественных благ – безопасностью и социальной политикой, – оставались в исключительном ведении национального государства: Германии, Италии, России или Франции. Второе понятие, интеграция, отражало необходимость все более тесной координации государственных политик, направленной на достижение большей эффективности и ведущей к появлению весьма чувствительных для суверенитета вызовов.⁹

В этой связи вся история практических отношений Россия – Евросоюз развивалась на фоне борьбы именно между государственным суверенитетом и той или иной формой интеграции.¹⁰ Так, в течение исторического отрезка 1991–1999 годов эволюция структуры двусторонних отношений России и Европы была связана с двумя тенденциями. Во-первых, с сохранявшейся на всем протяжении этого времени неопределенностью вопроса о способности России выступать в качестве суверенного государства. А поскольку Россия сама не была способна подтвердить свой суверенитет как внутри, так и через выдвижение собственных международных

⁹ Проблема «европеизации» – влияния, которое оказывает интеграционный процесс на национальные политики стран – членов Евросоюза, подробно рассматривается в: *Бордачев Т.* Россия и Евросоюз: проблема европеизации // Современная Европа. – 2006. – № 4.

¹⁰ Более подробно различные этапы отношений Россия – Европейский союз рассматриваются в: *Пределы европеизации. Россия и Европейский союз в 1991–2007 годах: теория и практика отношений.* – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007.

проектов, то Европа могла предложить ей только роль «ведомого» и младшего партнера. Во-вторых, со стороны Европы главным фактором было движение Европейского союза по пути все большей «европеизации» – возникновения элементов общей для стран-членов суверенности и соответственно способности действовать в этом качестве, когда речь шла об отношениях с Россией и другими партнерами.

Россия, однако, не смогла и, по мере укрепления собственного суверенитета, не захотела принять роли младшего партнера и, более того, продолжала ориентироваться на двустороннее сотрудничество и диалог с государствами Европейского союза. Такая политика, даже если и была обоснована в долгосрочной перспективе, не могла не вступать в противоречие с интеграционным трендом 1991–1997 годов внутри ЕС и стремлением стран – членов Евросоюза решать важнейшие вопросы, отдельные из которых препятствовали развитию европейского проекта, совместно и солидарно.

В урегулировании таких «проблем» ЕС, как существование Югославии под руководством Слободана Милошевича или поддержка процесса расширения ЕС на восток распространением на страны-кандидаты «зонтика безопасности» НАТО, объективные интересы ЕС и России все чаще вступали в противоречие.

Другое дело, что, как только геополитические цели ЕС – контроль над Балканами и странами бывшего Восточного блока – были достигнуты, Европа должна была переключиться на решение проблем внутренних, хотя и связанных с теми вызовами, которые бросал Европе мир конца XX века. И вот здесь, в области повышения собственной эффективности и конкурентоспособности на международной арене, европейский интеграционный поезд столкнулся с препятствием в виде неготовности стран-членов пожертвовать своими суверенными правами.

Период 1999–2003 годов ознаменовался событиями внутреннего и международного характера, эффект которых привел к существенной коррекции траектории развития как России, так и Европы. Результаты последовавших за этим изменений привели Россию и Европу к принципиально новому взгляду на содержание двусторонних отношений и заложили основу периода так называемого прагматичного подхода с обеих сторон.

Для России это было время возвращения государством своих суверенных прав и начала осознанных действий на основе вновь обретаемой суверенной идентичности. Для Европейского союза период подготовки европейской конституции и самого масштабного расширения стал последней попыткой создать устойчивую надгосударственную политическую конструкцию и идентичность – общую политическую культуру. Попыткой, провал которой на референдумах во Франции и Нидерландах (май – июнь 2005 года) привел к качественному усилению суверенных европейских государств, что стало совсем очевидно в ходе переговоров о Лиссабонском договоре летом – осенью 2007 года.

Принципиально новый этап отношений берет свое начало с конца 2003 – начала 2004 года. Если Россия смогла, с существенными издержками, выйти на международную арену в качестве суверенного государства, то объединенная Европа вступила в период отката к межгосударственному характеру интеграции и торжеству национальных интересов стран-членов над так пока и не возникшим общеевропейским суверенитетом. Дополнительную роль сыграло то, что, оказавшись одновременно в стадии усиления суверенитета, Россия и Европа должны были соответствовать требованиям международной среды, которые стремительно ужесточались.¹¹

На протяжении первых лет нового века появлялось все больше признаков того, что мировая система совершает «полет в зоне турбулентности». Развивая в нашем контексте метафору, примененную американским автором Леоном Ароном к отношениям Россия – США, можно сказать, что самой глубокой воздушной ямой стало вторжение Соединенных Штатов и союз-

¹¹ См. на эту тему: *Bordachev T., Moshes A. Is the Europeanization of Russia Over? // Russia in Global Affairs. № 2. April – June 2004.*

ников в Ирак в марте 2003-го. После этого акта, противоречившего не только международному праву, но и логике рационального поведения, стало окончательно ясно, что рассчитывать на установление сколько-нибудь стабильного порядка в мире не приходится.

В полном соответствии с качеством международной среды принципом внешней политики России и Европейского союза во все большей степени становилось наращивание своей относительной силы. На каждом из участков, доступных для экспансии, стороны стремились продвинуться как можно дальше, отказываясь, как это стало общепринято, от догматичного отношения к существовавшим доселе принципам поведения. А поскольку Москва еще и не была ограничена рамками общего с Европой и США военно-политического блока, ее вполне «деголлевские» демонстративные выпады в адрес атлантических визави неизбежно принимали форму бряцания разного вида оружием.

В результате начиная с 2004 года российско-европейские отношения достаточно прочно вошли в присущую классическим международным отношениям парадигму «игры с нулевой суммой»: усиление одного из участников возможно только за счет ослабления другого. Будучи связанным с более широкими глобальными тенденциями, этот сдвиг носил магистральный характер. Он полностью отвечал как внутренним структурным трансформациям России и Европы, выразившимся в усилении суверенного фактора, так и требованиям все более «гоббсовской» внешней среды.

В Европе его идеологическое обрамление состоялось в первой половине 2004 года под флагом концепции о приоритете «интересов» над «ценностями», предложенной вначале бюрократическими чиновниками и затем активно распиаренной частью экспертного сообщества. Реакция России на предложенные Европой правила игры оказалась несколько более жесткой, чем того ожидали. В результате, несмотря на сохранение в повестке дня достаточно ритуальных фраз о стратегическом партнерстве, к осени 2005 года стороны перешли уже к совершенно соревновательному стилю отношений, подняв тем самым свои ставки до невиданной высоты.

Ведь требования повышения собственной конкурентоспособности за счет внесения в отношения элементов интеграции никто не отменял. Равным образом никто не собирается приостанавливать действие многочисленных совместных «дорожных карт» России и ЕС, содержание и направленность которых носят ярко выраженную интеграционную окраску. Однако в условиях «игры с нулевой суммой», в которую с 2004 года играют Россия и Европа, любое движение в рамках позитивных в целом планов сотрудничества ведет к ограничению одного и усилению другого.

Хроника трансформации

Оценивая прошедшие 17 лет (1991–2008) в истории отношений России и Европейского союза, можно без особого труда заметить, что они претерпели масштабную трансформацию. Отправной точкой их развития была в начале 1990-х весьма оптимистическая установка на скорейшее сближение в рамках единого идеологического и политико-экономического пространства, которое должно было, по мнению многих политиков и наблюдателей, возникнуть в западной части Евразии после завершения холодной войны.

По прошествии немногим более 10 лет, на рубеже 2004–2005 годов, стороны пришли к фактическому признанию ценностных различий непреодолимой силы. Результатом такого признания стали попытки перейти к «прагматическому сотрудничеству» преимущественно в сфере экономики – попытки, также встретившие на своем пути множество препятствий. Каждый этап отношений России и Европы нашел отражение в важнейших международных политических и юридических документах, одобренных сторонами в результате переговорного процесса большей или меньшей интенсивности и накала.

Как правило, степень этого накала связывается наблюдателями с внутривнутриполитической обстановкой в России и постепенным движением маятника ее внешней политики в сторону большей самостоятельности. Однако при ближайшем рассмотрении становится заметным, что качество отношений между Россией и Европой (европейским интеграционным объединением) оказывается в прямой зависимости не столько от положения дел в России и способности Москвы к расширению и углублению сотрудничества, сколько от структурных факторов внутри самого Европейского союза. Главным же критерием состояния внутри-европейских процессов, позволяющим установить и качество ЕС как международного игрока, является готовность стран – участниц группировки следовать единым принципам и тактическим схемам в отношениях с внешними партнерами.

Рассмотрение Европейского союза в качестве внутренне чрезвычайно динамичного организма опровергает устоявшуюся в российской и зарубежной литературе точку зрения, согласно которой в качестве трансформирующегося участника отношений традиционно рассматривается именно Россия, находящаяся в состоянии перехода от авторитарной политической системы к рыночной демократии (1991–2000) или модернизации (после 2000 года).

Роль Европейского союза при таком анализе сводится, как правило, к предложению определенного набора, «меню», направлений сближения, основанных на собственных возможностях и ограничителях. Несмотря на все внутренние изменения, происходящие в политическом и институциональном устройстве ЕС, наиболее крупным проявлением которых стал масштабный кризис, начавшийся в июне 2005 года, большинство российских и европейских наблюдателей не сомневаются в способности Европы такое «меню» предложить, а также в необходимости для России выполнять его пункты. Историография отношений Россия – Евросоюз знает огромное количество литературы, выстроенной именно по этому принципу.

Такая постановка вопроса представляется существенным образом упрощенной. Характер и содержание отношений России с ее важнейшим внешнеэкономическим партнером на протяжении рассматриваемого периода являются частью гораздо более масштабного процесса, чем внутривнутрироссийская трансформация. На это указывает в первую очередь утвердившийся в академической и политической дискуссии тезис о роли, которую сыграла неспособность Евросоюза к выработке и проведению целостной политики на российском направлении.

Внешние связи Европейского союза и отношения между европейским интеграционным объединением и другими участниками международной системы не могут анализироваться в отрыве от изучения и углубленного понимания внутренних механизмов интеграционного процесса, результатом которых на выходе становится та или иная форма действий Евросоюза в отношении своих партнеров. Этот процесс имеет исключительно динамический характер и характеризуется борьбой между национальным суверенитетом стран-членов и логикой интеграционного взаимодействия, которое изначально направлено на усиление индивидуальных возможностей стран. Как отмечает в этой связи Юбер Ведрин:

«То, к чему стремилась Европа, Жак Делор называл федерацией государств-наций. Франция при этом остается Францией, Германия – Германией, Польша – Польшей и т. д., но одновременно они образуют союз, который позволит осуществлять общую политику по многим направлениям».¹²

Однако на практике осуществление такой политики сопровождается делегированием определенного количества задач некоему уполномоченному органу. Упрощение инструментов достижения цели делает совершенно логичным создание общего для всех стран-членов исполнительного органа, в качестве которого в рамках ЕС выступает пресловутый Брюссель.

¹² Ведрин Ю. Отказ от государств-наций – иллюзия: Интервью // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 6.

Вечный суверенитет

Именно в этой связи миф об отказе от части национального суверенитета как условии и обязательном следствии формального присоединения к интеграционной группировке стран Старого Света является одним из наиболее устоявшихся в политической и околонаучной дискуссии. Популярность данного заблуждения связана в первую очередь с легкостью его использования в качестве клише, универсально действующего по обе стороны границ Европейского союза. Для сотрудников Европейской комиссии якобы происходящий отказ стран ЕС от суверенитета или его делегирование в Брюссель служит подтверждением своих, нередко отсутствующих, переговорных полномочий. Представители стран-членов в свою очередь часто ссылаются на мнимую потерю суверенных прав («Брюссель решил») с целью доказать свою непричастность к непопулярным мерам перед европейскими избирателями. Также он может служить оправданием неготовности той или иной европейской столицы помочь «стратегическому партнеру» в особо деликатных вопросах. Для некоторых внешних партнеров Евросоюза пугало якобы всемогущей евробюрократии, регулирующей диаметр огурцов и процентное содержание цинка в гвоздях, становится отговоркой от обсуждения существенных вопросов взаимоотношений.

В реальности, однако, все гораздо более сложно. Как подтверждает анализ современной европейской политики, страны – члены Европейского союза сохраняют суверенные права по всем без исключения важнейшим вопросам политической и экономической жизни. Охрана границ, национальная оборона, внешние энергетические связи, юстиция и внутренние дела, миграционная политика, вопросы образования – все эти сферы остаются и теперь, спустя более чем полвека после подписания Римского договора, в исключительной компетенции национальных властей.

В сфере экономики такие важнейшие вопросы, как социальная политика и регулирование трудовых отношений (весь социальный блок), также находятся в стопроцентной компетенции национальных властей, что, собственно, является главным препятствием для остро необходимых, по мнению многих наблюдателей и политиков, реформ европейского социального государства. Именно из-за отсутствия их, в свою очередь, провалилась так называемая Лиссабонская стратегия – план превращения ЕС к 2010 году в самую динамичную экономику мира.

Даже в таких максимально «европеизированных» сферах, как внешняя торговля, пресловутый Брюссель шагу не может ступить без согласия стран-членов, которые хоть и клянутся, что полностью передали права по регулированию внешнеторговых отношений на уровень ЕС, но сохраняют все возможности блокировать невыгодные для них действия евробюрократии. Согласно статье 133 Договора о Европейском сообществе,¹³ переговорные полномочия Еврокомиссии по вопросам заключения внешнеторговых соглашений должны быть закреплены в мандате от Совета ЕС (страны-члены), подробно излагающем параметры будущего соглашения. Но даже после этого брюссельская бюрократия должна постоянно докладывать о ходе и содержании переговоров специальному межгосударственному комитету, назначенному странами – членами ЕС (так называемый Комитет ст. 133), и выполнять любые новые указания, сформулированные Советом ЕС.¹⁴

Как отмечает бывший директор Института европейских исследований в Брюсселе, а ныне министр энергетики Бельгии Поль Магнетт:

¹³ Договор о Европейском сообществе: консолидированная версия. См.: Official Journal, C 325, 24 Dec. 2002.

¹⁴ Наиболее ярким примером здесь может служить ситуация на переговорах в рамках так называемого Доха-раунда Всемирной торговой организации. Формально переговоры от имени ЕС ведет исключительно Европейская комиссия в лице комиссара по торговле Питера Манделсона. Однако результат этих переговоров и переговорные полномочия Европейской комиссии остаются на усмотрение стран-членов, о чем недвусмысленно заявил президент Франции весной 2005 года.

«Из четырех главных компетенций современного государства – защита границ, источник национальной идентичности, определение политического устройства общества и регулирование рынка – только последняя затрагивается условно наднациональным регулированием из Брюсселя».¹⁵

Но и в этом случае определение правил экономической деятельности оказывается при ближайшем рассмотрении не воплощением некой общеевропейской рациональности, а результатом длительного и мучительного согласования национальных позиций, лобби и политических конъюнктур. При этом только три сферы деятельности наднациональных органов ЕС – сельскохозяйственная политика, выравнивание социально-экономического развития регионов и поддержка исследований – имеют перераспределительную составляющую, которая, впрочем, не превышает 3 % валового внутреннего продукта стран-реципиентов.

Более того, полноценное членство в Евросоюзе оставалось до последнего времени наиболее прочной гарантией сохранения роли европейских государств на международной арене и увеличения возможностей отдельных стран за счет веса всей группировки. Подписавшие Римский договор в 1957 году государства «шестерки» вышли из Второй мировой войны разгромленными. Степень их международного влияния сократилась в разы, а окончательно самостоятельную роль таких государств, как Великобритания и Франция, «добила» суэцкая авантюра 1956 года. Тогда бывшие великие колониальные империи, решившие силовым путем предотвратить захват новым правительством Египта Суэцкого канала, не поддержали даже их союзники в США.

К концу 1950-х годов три страны – основательницы ЕС (Франция, Бельгия и Нидерланды) либо уже лишились своих заморских владений, либо под возмущенные крики всего мира продолжали кровопролитную колониальную войну за остатки былого величия. В свою очередь их потерпевшие военное поражение партнеры – Германия и Италия – получили уникальную возможность реабилитации и через институты и политику Общего рынка влияние на международной арене, несоразмерное их тогдашним возможностям.

По сути, народы Западной Европы, инициировавшие в 1957 году интеграционный проект, никогда даже серьезно не рассматривали вопрос об отказе от части своего государственного суверенитета. Юбер Ведрин отмечает:

«Сами по себе подобного рода воззрения вполне привлекательны, но ведь жители европейских стран вовсе не хотели воплощения их в жизнь... Кстати, эта идея никогда не появлялась ни в каких официальных европейских документах – ни в Римских договорах, ни в последующих, поскольку их разработчики были очень осторожны в данном вопросе».¹⁶

Именно поэтому базовая теория европейской интеграции оперирует исключительно понятием объединения и сотрудничества суверенитетов, направленного не на замену одного другим, а на умножение сил и возможностей каждого из участников. Также участие в интеграционном проекте дает возможность влияния на экономические и финансовые процессы, которые происходят поверх государственных границ.

Помимо получения прямых материальных выгод, практическая деятельность национальных бюрократий в рамках такого сотрудничества стимулирует процесс политического взросления и совершенствования национальных инструментов внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности. Сложные и запутанные для внешнего наблюдателя механизмы согласования интересов внутри ЕС развивают у всех участников виртуозное мастерство в деле защиты своих интересов.

¹⁵ *Magnette P.* What is the European Union. Palgrave Macmillan, 2003.

¹⁶ *Ведрин Ю.* Отказ от государств-наций – иллюзия: Интервью // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 6.

По степени напряженности дебатов и закрученности интриг Европейский союз оставляет далеко позади национальные политические системы и все прочие международные организации в мире. При этом каждый из участников следует не только и не столько сложившейся общеевропейской практике продвижения интересов, но и национальной специфике ведения дел.

Согласно уже приводившимся в этой работе данным Евро-барометра – исследования общественного мнения в странах ЕС, проводимого на регулярной основе социологической службой Еврокомиссии, – при том что только 7 % опрошенных заявили, что являются в первую очередь европейцами, а уже затем гражданами своих стран, 53 % считают, что членство страны в ЕС для них однозначно выгодно.

Такое соотношение голосов является, пожалуй, наиболее подходящей иллюстрацией сути интеграционного проекта – объединения ресурсов ради увеличения индивидуальной конкурентоспособности каждого из участников. В рамках европейской интеграции национальные государства остаются единственными источниками легитимности и обладателями суверенных прав. Они же являются и основными выгодополучателями общеевропейского проекта. Однако используют эти свои права они принципиально новым образом, качественно отличающимся от практики, существующей в других частях света.

Дом, который построил Жак

Наиболее успешный за всю историю европейской интеграции председатель Европейской комиссии – главного исполнительного органа ЕС – Жак Делор однажды определил Европейский союз как «неопознанный политический объект». Действительно, любые попытки четко классифицировать институциональное выражение интеграционного процесса как протофедерацию, межгосударственное объединение или международный режим весьма относительно и уязвимы для критики.

С практической точки зрения такая «неопознанность» и невозможность идентификации ЕС в системе координат науки о международных отношениях является, в принципе, скорее преимуществом, чем недостатком. Не случайно приобрело такую популярность сравнение ЕС со слоном, отсылающее нас к старинной индийской притче о трех слепых мудрецах, попробовавших описать это животное на основе оценки отдельных частей тела. В результате один из мудрецов заключил, что слон огромный, как колонна, другой – что тонкий, как змея, а третий – что слон плоский, как опахало. Все были не правы. Надо при этом отметить, что, согласно источнику, обязательное условие успешного исполнения роли слона – слепота окружающих. Возможно, именно поэтому сами творцы европейской интеграции никогда особенно не приветствовали попытки дать ее максимально общую характеристику с точки зрения теории международных отношений.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.