

**Отношения Россия –
Европейский союз в октябре –
ноябре 2006 г.**

Информационно-аналитический доклад

Москва

2006

Содержание

- I. Краткое содержание – общая оценка ситуации
- II. Проблема новой политико-правовой базы отношений Россия-ЕС
 - 2.1. Демарш Польши по вопросу нового стратегического соглашения и саммит РФ-ЕС в Хельсинки 24 ноября 2006 года.*
 - 2.2. Экономическая составляющая переговоров о новом соглашении*
 - 2.3. Политическая составляющая переговоров о новом соглашении*
- III. Энергетические отношения Россия-ЕС
 - 3.1. Двусторонний энергетический диалог Россия-ЕС*
 - 3.2. Энергетическая политика ЕС в отношении стран бывшего СССР*
- IV. Отношения Россия-ЕС в области гражданской авиации
- V. Политические отношения РФ-ЕС на пространстве бывшего СССР.
 - 5.1. Центральная Азия.*
 - 5.2. Украина*
 - 5.3. Грузия*
 - 5.4. Белоруссия*

I. Краткое содержание – общая оценка ситуации

Период октября-ноября 2006 г. стал уникальным для отношений Россия – Европейский союз (ЕС) за последние годы по частоте встреч на высшем уровне. Фактически, за время финского председательства в Евросоюзе состоялись два саммита Россия-ЕС: формальный, плановый 18 саммит в Хельсинки (24 ноября 2006 г.) и неформальный саммит ЕС в Лахти (21 октября 2006 г.), центральной фигурой на котором стал Президент России В.В. Путин, а главными темами обсуждения – взаимодействие Россия-ЕС в сфере энергетики и проблема выработки новой политико-правовой базы отношений сторон после 2007 года.

Центральным и итоговым событием отношений России с Европейским союзом данного периода стал саммит РФ-ЕС, состоявшийся в Хельсинки 24 ноября 2006 года. Обеими сторонами он изначально рассматривался как своего рода рубежный этап отношений. Для России значимость встречи состояла в том, чтобы дать официальный старт переговорам по выработке новой политико-правовой базы отношений с ЕС взамен ныне действующего Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), первый срок которого истекает в 2007

году. Способность сторон приступить к работе над новым документом рассматривается в России как важное свидетельство позитивной динамики отношений, а также доказательство стратегического характера сотрудничества РФ-Евросоюз.

Для ЕС саммит в Хельсинки представлялся прежде одной из наиболее удобных возможностей добиться от РФ прогресса по актуальным для Евросоюза сюжетам повестки дня: энергетические отношения, воздушный транспорт. При этом вопрос запуска переговоров по новой политико-правовой базе отношений рассматривался ЕС и Европейской комиссией (КЕС) инструментально, как своеобразный механизм политического воздействия на Россию по данным проблемам отношений. Надо сказать, частично эти намерения реализовались.

И все же, полного успеха в реализации своих планов не достиг ни один из партнеров. С одной стороны, польское вето, наложенное на проект мандата КЕС за несколько дней до саммита, не позволило объявить о запуске формальных переговоров по новому соглашению. Тем самым, повестка дня встречи, ранее сконцентрированная на старте переговоров, оказалась во многом скомканной. С другой стороны, Евросоюзу в очередной раз не удалось добиться от РФ уступок ни по энергетике, ни по эмбарго на импорт в РФ ряда категорий сельскохозяйственной продукции с территории Польши.

Другими заметными событиями отношений Россия-ЕС октября-ноября 2006 г. стали двухдневный визит российского президента В.В. Путина в Германию 10-11 октября с.г., в ходе которого он провел переговоры с канцлером ФРГ А. Меркель и принял участие в работе неправительственного форума «Петербургский диалог»; а также неформальный саммит ЕС в финском городе Лахти с участием президента России. Кроме того, 3 ноября в Брюсселе состоялось заседание Постоянного совета партнерства (ПСП) Россия – Европейский союз на уровне министров иностранных дел, главным образом посвященное подготовке саммита в РФ-ЕС Хельсинки, а также подведению итогов отношений сторон за 2006 год. Наконец, значимым событием отношений Россия-ЕС рассматриваемого периода в области энергетики стал визит в Москву комиссара КЕС по энергетике А. Пиебалгса, состоявшийся 29-31 октября 2006 года. Комиссар провел переговоры с министром промышленности и энергетики РФ В. Христенко, а также принял участие в двух международных форумах.

Анализ событий показывает, что в преддверии и на саммите в Хельсинки руководством Евросоюза прямо или косвенно разыгрывалась в отношении России политическая комбинация, основанная на внешнем противопоставлении «добраго и злого полицейских». Т.н. «старые» члены ЕС и Еврокомиссия, внешне противопоставляя себя Польше и выражая сожаление в связи с ее вето на мандат КЕС на переговоры с РФ, предложили России разрешить возникшие сложности «в конструктивном ключе», то есть с помощью ряда уступок в важных для ЕС вопросах, прежде всего энергетического характера. В частности, согласиться на четкое указание в новом стратегическом соглашении основных принципов энергетического взаимодействия в таком виде, чтобы Брюссель смог интерпретировать это как обязательство РФ либерализовать свой энергетический сектор и снять монополию «Газпрома» на магистральные трубопроводы России и ряда стран СНГ. То есть, согласиться с мерами, аналогичными по своим последствиям с ратификацией Договора к

Энергетической хартии (ДЭХ) и Транзитного протокола к ней. Взамен руководство ЕС обещало добиться снятия Варшавой своего ультиматума.

В этой связи важным итогом встречи в 24 ноября 2006 г. в Хельсинки и серьезным выигрышем российской стороны представляется то, что Москва не уступила ни по энергетическому вопросу, ни по эмбарго на сельскохозяйственный импорт из Польши. Россия заняла в отношении польского вето на начало переговоров позицию невмешательства, представив его как исключительно внутреннее дело Евросоюза. Тем самым, Москва обезопасила себя от давления КЕС решить проблему вето с помощью частных внешне, но крайне опасных в реальности уступок, предоставив самому ЕС решать данную проблему внутри себя, безотносительно тех или иных ходов со стороны России. Кроме того, продемонстрировав способность не торопиться с выработкой нового стратегического соглашения, Россия лишила ЕС возможности использовать его в качестве механизма «выкручивания рук» по иным вопросам повестки дня.

В долгосрочной перспективе Россия даже выиграла от того, что мандат Комиссии ЕС на переговоры о новом соглашении не был утвержден. Нынешний подход КЕС к новой политико-правовой базе Россия-ЕС, отраженный в проекте ее мандата, невыгоден для России. При этом, в случае утверждения мандата странами-членами, пространство для дипломатического маневра России в ходе непосредственных переговоров с Комиссией существенно сузится: все, что будет выходить за пределы мандата, неизбежно будет называться Брюсселем неприемлемым.

Подход ЕС к новому стратегическому соглашению с Россией, как отражено в проекте мандата КЕС, концентрируется вокруг двух центральных положений: энергетическое взаимодействие (в выгодном Евросоюзу виде) и создание «зоны свободной торговли». Оба направления, в случае реализации, окажут весьма неоднозначное воздействие на российскую экономику, причем есть основания полагать, что негативные последствия значительно перевесят выгоды для РФ.

В октябре 2006 г. ЕС заявил о том, что главной и системообразующей частью нового соглашения с РФ должны стать положения об энергетическом сотрудничестве. Фактически, речь идет о намерении Брюсселя либо полностью перенести в новое базовое соглашение с Россией главные положения ДЭХ, либо, как минимум, прописать в нем соответствующие ему «принципы энергетического взаимодействия». При этом главная установка переговорщиков КЕС состоит в продвижении идеи о принятии РФ обязательств либерализовать свой энергетический сектор и открыть для европейских компаний свои (и центрально-азиатские) месторождения и трубопроводы. Необходимо отметить, что ЕС проявляет в вопросах энергетической повестки дня некоторую торопливость под воздействием появления вопросов энергетической безопасности в неформальной пока повестке дня НАТО, что наиболее четко проявилось в ходе саммита альянса в Риге 27 – 28 ноября 2006 года.

Другой важной частью нового соглашения, по мнению ЕС, должно стать положение о создании зоны свободной торговли. В октябре-ноябре 2006 г. Брюссель продолжил «продвигать» эту тему среди российского политического руководства, связывая с ней перспективы экономической модернизации РФ. Озвученная в октябре 2006 г. Президентом России реакция на данную

инициативу ЕС была сдержанно положительной. И все же, в ходе непосредственных переговоров с Брюсселем по новому соглашению Москве следует проявлять в вопросе создания зоны свободной торговли максимальную осторожность и осмотрительность.

Практика внешних связей ЕС показывает, что данная идея Брюсселя преследует двуделимую задачу, причем не соответствующую объективным интересам России. Во-первых, она направлена на то, чтобы в обход ВТО создать для Евросоюза более выгодные условия торговли с другими государствами посредством глубокой либерализации их экономик. (Примечательно, что данный подход ЕС подвергся критике со стороны Всемирной торговой организации). Во-вторых, зона свободной торговли рассматривается в Евросоюзе как дополнительный инструмент реализации его задач в области энергетики на российском направлении – установления косвенного контроля над импортом энергоносителей и интеграция российской энергетической инфраструктуры с энергетической инфраструктурой ЕС. Примечательно, что аналогичные цели – и также посредством создания зоны свободной торговли – ставятся Евросоюзом в отношении Украины.

Обращает на себя внимание, что в рассматриваемый период большинство публичных инициатив и идей в плане содержания новой политико-правовой базы отношений РФ-ЕС принадлежало европейской стороне. Существует вероятность того, что сразу после утверждения Советом ЕС мандата КЕС на переговоры с Россией, Комиссия ЕС «положит на стол» РФ готовый проект нового соглашения (составленного всецелом на основе ее мандата) и заявит о том, что именно он может лечь в основу итогового документа. Тем самым Россия будет вынуждена заниматься редактированием чужого текста, в то время как возможности выдвижения ей собственных инициатив будут снижены. В этой связи задержка по вине Польши с утверждением мандата КЕС объективно дает РФ дополнительные временные и политические преимущества.

Между тем, единственным итогом саммита 24 ноября 2006 г., по которому было принято конкретное решение, стало предварительное одобрение Россией и ЕС так называемых «Согласованных принципов» модернизации системы коммерческих выплат за использование авиакомпаниями стран ЕС транссибирского маршрута (ТСМ). Это решение носило весьма неожиданный и поспешный характер. Публичные источники показывают, что данный вопрос не стоял в повестке дня встречи и появился там весьма неожиданно. Более того, к ноябрю 2006 г. стороны были далеки от консенсуса по вопросу модернизации системы компенсационных выплат по ТСМ. В частности, о намерении КЕС обсудить данный вопрос указывается в пресс-релизе Комиссии, распространенном накануне саммита. Однако, речь в нем не шла о том, чтобы именно в ходе встречи придти к общей позиции и оформить завершение переговоров.

Не исключено, что согласие РФ оформить завершение переговоров с КЕС по проблеме ТСМ именно на саммите было отчасти продиктовано сложной политической атмосферой, сложившейся в начале встречи в связи с известием о смерти в Лондоне бывшего сотрудника российских спецслужб, а затем деятеля оппозиции в иммиграции А. Литвиненко. Однако результат подобного шага был обратный: критики по вопросам демократии, как показала итоговая пресс-конференция встречи, избежать не удалось, а Комиссии был сделан

незаслуженный подарок, который она сразу начала использовать в своих интересах против России.

Из опубликованного КЕС в день саммита пресс-релиза об одобрении «Согласованный принцип» по ТСМ видно, что этот документ содержит серьезные внутренние противоречия, в ряде случаев не совпадает с официальной позицией РФ, а также создает предпосылки для значительных политических и экономических потерь России. Этот документ вряд ли может служить адекватной основой для модернизации системы начисления платежей по ТСМ, изменения ратифицированных двусторонних соглашений об авиационном сотрудничестве России и государств-членов ЕС, и нуждается в серьезной переработке. Тем более, с юридической точки зрения никаких конкретных обязательств непосредственно в части модернизации системы ТСМ Россия на саммите не брала. Как видно из опубликованных решениях встречи, был парафирован протокол, где вопрос ТСМ значится как один из нескольких обсуждавшихся на саммите сюжетов, и в соответствии с которым переговоры Россия – КЕС по данному вопросу завершены. После чего, согласно данному протоколу, предварительно одобренные «Согласованные принципы» были направлены на утверждение Правительства России, с одной стороны, и Комиссии ЕС в целом, с другой стороны.

В рассматриваемый период произошла существенная корректировка внешнего выражения энергетической политики ЕС. Ввиду очевидного нежелания России ратифицировать ДЭХ, КЕС и страны-члены ЕС основные политико-дипломатические усилия сосредоточили на получении непосредственного и не зависящего от России доступа к энергоресурсам стран Закавказья и Центральной Азии, как путем приобретения имеющихся у них объектов инфраструктуры, так и строительства новых. По всей видимости, давление ЕС на Россию по ДЭХ будет сохраняться, однако в приоритетах самого Евросоюза оно будет носить долгосрочный характер. В краткосрочной же и среднесрочной перспективах будут наращиваться усилия Евросоюза по проникновению в энергетические комплексы государств бывшего СССР, максимальному вытеснению из этих комплексов России и установлению над ними контроля европейских компаний. Серьезным образом активизирована разработка проекта строительства новых транскаспийских газопроводов в ЕС из стран Центральной Азии в обход России (по территории Закавказья).

Главными партнерами ЕС в реализации данной стратегии рассматриваются Казахстан, Туркменистан, Узбекистан и Азербайджан (как поставщики энергоресурсов), а также Грузия и Турция (как транзитные страны). Примечательно, что в данной сфере усилия ЕС пользуются серьезной политико-дипломатической поддержкой США, которые также стремятся максимально ограничить присутствие РФ в энергетических комплексах стран Центральной Азии и Закавказья. Одним из промежуточных итогов активизации действий ЕС на данном направлении стало подписание 4 декабря 2006 г. рамочного Меморандума о сотрудничестве в энергетической сфере и в области мирного использования ядерной энергии между ЕС и Казахстаном, состоявшееся в ходе визите президента Н. Назарбаева в Брюссель.

В рассматриваемый период в целом произошла серьезная активизация политики Евросоюза на пространстве бывшего СССР и, как следствие, усилилась его конкуренция с Россией за влияние в этом регионе. Большая часть интересов ЕС

в этом регионе касается энергетики. Однако, политические мотивы в политике ЕС на данном направлении все же присутствуют и заключаются в том, чтобы добиться преимущественной внешнеполитической ориентации стран бывшего СССР не на Россию, а на Евросоюз. Это касается прежде всего Украины, Грузии, Молдовы и в более отдаленной перспективе Белоруссии.

Особо следует отметить тот факт, что в качестве одного из лидеров (параллельно с КЕС) политики Евросоюза в отношении стран бывшего СССР в октябре-ноябре 2006 г. выступила Германия. Именно Берлин проявил в этот период наибольшую дипломатическую активность в странах СНГ и предложил им наибольшее число политических и экономических проектов. Предполагалось, что лидерство Берлина на этом направлении будет закреплено в ходе председательства Германии в ЕС в первой половине 2007 года. Берлин (по крайней мере в контексте своего председательства в Евросоюзе), параллельно с КЕС, играет ведущую роль в продвижении проектов транскаспийских газопроводов из стран Центральной Азии в обход РФ, а также стремится стать одним из главных внешнеполитических партнеров стран региона, в первую очередь Казахстана. Разрабатываются идеи создания постоянных германо-казахстанских гражданских, политических и экспертных форумов аналогичных российско-германскому «Петербургскому диалогу».

Осенью 2006 г. Германия разрабатывала новую «восточную политику» ЕС, которую представила в ходе своего полугодового председательства в Евросоюзе в 2007 году. Эта политика, с одной стороны, предполагает укрепление стратегических отношений ЕС с Россией (в том числе энергетических), с другой стороны, усиление политического и экономического влияния Евросоюза в странах Центральной Азии и Закавказья (как в области энергетики, так и в сфере безопасности).

II. Проблема новой политико-правовой базы отношений Россия-ЕС.

2.1. Демарш Польши по вопросу нового соглашения и саммит РФ-ЕС в Хельсинки 24 ноября 2006 года.

К концу ноября 2006 г. проблема новой политико-правовой базы отношений РФ-ЕС вышла в повестке дня взаимодействия Россия – Евросоюз на первое место. Запуск переговоров по новому соглашению был призван стать главным событием саммита Россия-ЕС в Хельсинки 24 ноября 2006 года. Однако, старт переговоров не состоялся в связи с вето, наложенным Польшей на соответствующий проект мандата КЕС всего за несколько дней до саммита. В результате обсуждение нового соглашения РФ-ЕС на саммите в Хельсинки свелось к очередному подтверждению намерения сторон приступить к данным переговорам, как только мандат будет утвержден, а также заинтересованности России и ЕС в обновлении политико-правовой базы отношений как таковой.

В качестве условий поддержки проекта мандата КЕС на переговоры с Россией Варшава потребовала ратификации Россией Договора к Энергетической хартии (ДЭХ) и Транзитного протокола, а также снятия российского эмбарго на экспорт в РФ польской сельскохозяйственной продукции, введенного в ноябре 2005 года. Следует отметить, что с формальной точки зрения требование Варшавы по сельскохозяйственному эмбарго имело под собой юридическое

основание. Менее обоснованным было требование Польши о непрременной ратификации РФ ДЭХ (или гарантий ЕС это ратификации) в качестве условия ее согласия с началом новых переговоров Россия-Евросоюз. При этом именно данное требование декларировалось Варшавой в качестве главного условия поддержки проекта мандата КЕС. Ведь нежелание РФ ратифицировать ДЭХ никакого отношения к сельскохозяйственному эмбарго не имеет и не является каким-либо нарушением со стороны России международного права или права ЕС. Примечательно, что неофициально с отсутствием формальной связи между торговым эмбарго и энергетикой соглашались и в Брюсселе.

В этой связи уместным будет предположить, что проблема эмбарго была использована как повод для предъявления России более широких и значимых для Евросоюза энергетических требований, а саммит в Хельсинки стал хорошим поводом и механизмом «выкручивания рук». Во-первых, само появление проблемы ДЭХ в требованиях Польши к России, причем в увязке с новым соглашением РФ-ЕС, весьма неожиданно. До последнего времени Варшава этот вопрос практически не поднимала, а ее претензии к РФ касались прежде всего проекта Северо-Европейского газопровода, внутривнутриполитических вопросов и политики в отношении стран СНГ.

Во-вторых, требования Польши по ДЭХ выглядят по меньшей мере странно на фоне того, что проект мандата КЕС предполагает включение главных его положений (или же, как минимум, основных его принципов, которые в дальнейшем бы интерпретировались Комиссией как обязательство России либерализовать свой внутренний энергетический рынок) в новое стратегическое соглашение с Россией. Казалось бы, Варшава просто дублирует и без того общее требование Евросоюза к Москве. Другое дело, что отсутствует гарантия того, что Россия примет прописанные в проекте мандата условия в ходе формальных переговоров. Угроза же срыва этих переговоров как таковых, по видимому полагали в ЕС, могла оказать на РФ решающее воздействие.

В-третьих, удивительно мягкой была реакция на польский демарш со стороны других стран-членов ЕС, а также Комиссии, наперекор интересам которых, казалось бы, выступила Варшава. Не было заявлений со стороны западноевропейских политиков о том, что Польша «упустила свой шанс промолчать». Напротив, ряд ключевых западноевропейских стран встали на сторону Варшавы, когда Москва попыталась оказать на Польшу информационное воздействие. Так, уже через несколько дней после вынесения Польшей своего ультиматума, ее позиция в вопросе сельскохозяйственного спора с Россией была открыто поддержана Францией, причем в весьма жесткой форме. Между тем, в случае, если бы Варшава сейчас действительно предприняла полностью односторонний шаг, руководствуясь исключительно национальными интересами (как официально заявлял президент страны Л. Качински), причем наперекор интересам всего остального Евросоюза, это вызвало бы резкую публичную критику со стороны других стран-членов и Комиссии ЕС.

Все эти доводы свидетельствуют о том, что Брюссель, вероятно, решил использовать Варшаву в качестве своеобразного тарана, с помощью которого можно попытаться заставить Москву выполнить энергетические требования ЕС не после, а еще до начала формальных переговоров по новому соглашению. Нельзя также исключать, что сопутствующей (а может и главной) задачей

польского демарша было продемонстрировать России, что если она займет жесткую позицию на переговорах с КЕС и настоит-таки на более выгодном для себя стратегическом соглашении, то такой документ никогда не будет ратифицирован парламентами наиболее антироссийски настроенных «новичков».

Отказавшись на саммите РФ-ЕС в Хельсинки от каких-либо уступок как по вопросу ДЭХ, так и торгового эмбарго, Россия заняла по проблеме польского вето единственно правильную позицию. Москва представила действия Польши и положение вокруг мандата вообще не как ситуацию отношений Россия-Польша или Россия-Евросоюз, а исключительно как проявление внутриевропейского кризиса, внутреннее дело ЕС. В результате Евросоюз не смог «переложить» возникший кризис на Россию, добиться от нее ряда уступок для «умиротворения» Варшавы, и вынужден выходить из сложившейся ситуации самостоятельно.

В целом же, возникшая перед саммитом ситуация в полной мере проявила фактор «новичков» ЕС в его отношениях с Россией. Она показала, что расширение Евросоюза не привело к трансформации и «ассимиляции» стран бывшего социалистического лагеря к нормам и стандартам Западной Европы. Заметными остаются отличия политических культур и менталитетов стран Западной Европы и «новичков».

Предположения ряда наблюдателей о том, что расширение Евросоюза улучшит отношения стран ЦВЕ с Россией, не оправдались. Вместо этого «новички» стали одним из главных осложняющих факторов отношений Россия – Евросоюз. Более того, они не только не «ассимилируются», но зачастую преднамеренно используются другими силами в ЕС для усиления своих позиций в диалоге с Россией.

2.2. Экономическая составляющая переговоров о новом соглашении

Несмотря на отсутствие формальных переговоров по новому соглашению Россия-Евросоюз, неформальные консультации велись в рассматриваемый период весьма активно.

В октябре-ноябре 2006 г. Евросоюз серьезно активизировал давление на Россию с тем, чтобы новый политико-правовой документ, который, по мнению Брюсселя, должен носить всеобъемлющий характер, содержал масштабную часть по энергетике, отражающую главные элементы подхода Евросоюза к энергетическим отношениям с РФ. В первую очередь, это касается требования либерализовать внутренний российский энергетический рынок, ликвидировать монополию «Газпрома» на магистральные газопроводы России и стран Центральной Азии, допустить к ним европейские компании, а также предоставить последним доступ к газовым месторождениям и энергетической инфраструктуре стран Центральной Азии и Закавказья. Данную установку разделяют все страны-члены ЕС, включая Германию.

Наиболее четко данный подход Евросоюза был продемонстрирован на неформальном саммите ЕС в Лахти с участием российского Президента РФ В.В.

Путина и регулярный саммит Россия-ЕС в Хельсинки. Обе встречи показали общность позиций всех стран-членов ЕС и КЕС по энергетическим отношениям с Россией, в том числе по вопросу ликвидации монополии «Газпрома» на магистральные газопроводы. Эти саммиты доказали также недостаточную обоснованность предположений о том, что ряд государств-членов ЕС проводят в отношении России принципиально иную политику, нежели Комиссия, и готовы развивать энергетические отношения с ней без либерализации российской энергетической инфраструктуры. На деле подход даже наиболее конструктивных партнеров РФ в Евросоюзе (Германия, Франция, Италия) отличается прагматизмом и сочетает как тактическое сотрудничество по тем вопросам, которые соответствуют их интересам, так и поддержку общей линии ЕС на либерализацию российского энергетического сектора.

Другой важной составляющей экономической части новой политико-правовой базы отношений РФ-ЕС, по мнению Евросоюза, должна стать зона свободной торговли, предполагающая весьма глубокую степень экономической интеграции сторон. Отчасти данная инициатива, представленная Брюсселем осенью 2006 г., отражает общее изменение стратегии внешнеторговой политики ЕС, заключающееся в переходе от многостороннего регулирования внешней торговли к двусторонним соглашениям о свободной торговле с ключевыми партнерами.

Ввиду особенности номенклатуры торговли России и Евросоюза, данное предложение, опять-таки, содержит энергетическую составляющую. Режим свободной торговли предполагает серьезную либерализацию экономик сторон, а также определенную степень гармонизации их стандартов и законодательства. В этой связи Брюссель посредством создания зоны свободной торговли опять-таки преследует цель либерализовать российский энергетический сектор и получить доступ к месторождениям и магистральным трубопроводам. Параллельно решается задача расширения российского рынка для промышленных товаров европейского производства.

В конце осени 2006 г. Россия заявила об осторожно-позитивном отношении к созданию зоны свободной торговли. В частности, на саммите в Лахти Президент В.В. Путин отметил, что российская сторона положительно оценивает данную инициативу. Однако, Президент особо обратил внимание, что она исходит из ЕС, тем самым несколько дистанцировавшись от этой инициативы.

Форсирование создания зоны свободной торговли с ЕС представляется для России контрпродуктивным. Ее создание, повлечет за собой либерализацию российской энергетики и экономики в целом, значительное открытие российского рынка (идущее дальше правил ВТО) и перенесение на российскую почву значительной части законодательства ЕС. Это, скорее всего, серьезно снизит конкурентоспособность российской перерабатывающей промышленности и металлургии, а также лишит ее суверенного контроля над экспортом как собственных энергоносителей, так и энергоносителей стран Центральной Азии.

Вместе с тем, попытки форсировать реализацию данной идеи ЕС, причем минуя ее всеобъемлющее обсуждение в России, в рассматриваемый настоящим докладом период были. Так, в конце ноября 2006 г. в ряде СМИ прошла

информация о возможности ряда российских ведомств начать переговоры с КЕС о выработке отдельного соглашения Россия-Евросоюз о создании зоны свободной торговли – отдельно от переговоров о новом стратегическом соглашении РФ-ЕС. Связано это, по-видимому, с неясностью сроков начала последних в связи с польским вето на проект мандата КЕС. Переговоры же о зоне свободной торговли Комиссия может вести без какого-либо предварительного мандата: внешняя торговля относится к ее исключительной компетенции.

2.3. Политическая составляющая переговоров о новом соглашении

Другой важной составляющей нового соглашения с Россией, по мнению ЕС, должны стать ценностные вопросы – положения о приверженности России западным нормам и стандартам демократии и защиты прав человека. Данная тема была серьезно актуализирована в рассматриваемый период отдельными действиями российских правоохранительных органов в отношении проживающей в РФ грузинской диаспоры. Озабоченность состоянием дел в РФ в области демократии и прав человека выражали в октябре 2006 г., в частности, председатель Комиссии ЕС Ж.М. Баррозу, представители ряда «новичков», а также депутаты Европейского парламента (ЕП). Кроме того Совет ЕС принял отдельную резолюцию по действиям российских правоохранительных органов в отношении грузинской диаспоры, в которой выразил «серьезную обеспокоенность».

При этом нельзя не заметить, что озабоченность ряда европейских деятелей проблемой «общих ценностей» зачастую приобретает энергетическую составляющую. Так, депутат Европарламента Г. Уотсон, говоря в октябре 2006 г. о демократии в РФ, подчеркнул, что данные ценности должны обеспечивать «юридическую стабильность для европейских инвесторов», намекая тем самым на принятое осенью 2006 г. решение «Газпрома» разрабатывать месторождения «Штокман» и «Сахалин» самостоятельно, без иностранных компаний.

Примечательно, что осенью 2006 г. в Евросоюзе все чаще говорится о противоречии и столкновении политических и экономических интересов в отношении России: о стремлении ЕС развивать с РФ энергетическое сотрудничество и углублять экономическую взаимозависимость, с одной стороны, и усилить давление по вопросам демократии и прав человека, с другой. На деле же, то, как и в каком контексте проблемы «общих ценностей» ставятся и актуализируются ЕС, показывает, что противоречия между этими составляющими европейского интереса в отношении России нет и, более того, они часто усиливают друг друга.

Надо сказать, российская сторона отнюдь не уходит от проблематики ценностей в диалоге с ЕС и в новом соглашении. По мнению Москвы, обсуждение этих вопросов должно быть «улицей с двусторонним движением». Указывается, что дискуссия должна вестись не только в контексте соответствия или не соответствия России ценностям демократии и прав человека, но и в контексте соответствия или не соответствия им самого Европейского союза. В этой связи Россия в очередной раз выразила озабоченность положением с правами

человека в ряде государств Евросоюза, прежде всего в Латвии и Эстонии.

В начале ноября 2006 г. Россия внесла на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН проект резолюции «Недопустимость действий, способствующих разжиганию современных форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости», текст которого осуждает Европейский союз. В частности, в документе «осуждается феномен неонацизма и прославления бывших членов преступной организации *Waffen SS*, беспрепятственное проведение их публичных сборищ», прецеденты которых регулярно происходят в ряде стран-членов ЕС.

III. Отношения Россия-ЕС в области энергетики

3.1. Двусторонний энергетический диалог Россия-ЕС

Помимо обсуждения вопросов энергетического взаимодействия РФ-ЕС на встречах в Лахти и Хельсинки, заметное место в энергетических отношениях рассматриваемого периода заняли принятое в октябре 2006 г. решение «Газпрома» самостоятельно разрабатывать Штокмановское месторождение, а также ситуация, сложившаяся вокруг участия иностранных компаний в разработке месторождения «Сахалин-2». В результате изменения позиции российской стороны по этим месторождениям были затронуты интересы двух крупных европейских энергетических компаний – «Шелл» и «Тоталь», что вызвало беспокойство в политических кругах ЕС.

С одной стороны, Евросоюз выиграл от принятого «Газпромом» решения: европейский рынок приобретет дополнительный источник газа, что укрепит его энергетическую безопасность. Однако, беспокойство руководства ЕС вызвал сам подход РФ по отношению к иностранным компаниям, в котором они увидели стремление пересмотреть правила «по ходу игры». Нельзя, однако, исключать, что во многом сдержанно-негативная реакция была следствием лоббистской деятельности самих компаний «Тоталь» и «Шелл». Кроме того, обеспокоенность ЕС связана с тем, что решение по Штокманскому месторождению последовала практически сразу за относительно жесткими действиями Правительства РФ по проекту «Сахалин-2», в результате которых под угрозой оказались перспективы дальнейшего участия в проекте европейского концерна «Ройял Дач Шелл».

Как и давление ЕС по вопросу либерализации российского энергетического сектора, его претензии по проектам «Сахалин-2» и «Штокман» были в октябре-ноябре 2006 г. российской стороной отклонены. Однако, стремление российского руководства проводить дальнейшее наращивание доли Евросоюза в энергетическом экспорте РФ вряд ли оправдано. Скорее, соображения экономической безопасности диктуют необходимость диверсификации российских энергетических поставок, прежде всего за счет увеличения доли США и стран Азии (Китай, Южная Корея, Япония, Индия). Кроме того, наращивание доли ЕС предоставляет Брюсселю дополнительный инструмент давления на Москву по тем вопросам, по которым интересы и позиции сторон расходятся. В КЕС не скрывают, что наиболее действенным инструментом воздействия на РФ является сам по себе рынок Евросоюза. И чем больше этот рынок, чем большая доля российского экспорта приходится на ЕС, тем с

большим усилием (и эффективностью) Евросоюз будет давить на Россию и пытаться заставить ее пойти на невыгодные условия в сфере энергетики.

Другим важным событием отношений Россия-ЕС в октябре-ноябре 2006 г. в сфере энергетики стал визит в Москву комиссара КЕС по энергетике А. Пиебалгса, который провел переговоры с министром топлива и энергетики РФ В.А. Христенко и принял участие в двух конференциях: «Сравнительный анализ энергетических стратегий России и Европейского Союза» (30 октября 2006 г.), проводимой в рамках Энергетического диалога ЕС и России, и первой сессии «Международной энергетической недели» (31 октября 2006 года). Один из главных тезисов, отстаивавшихся комиссаром в ходе визита, состоял в том, что *«энергетические стратегии России и ЕС должны быть конвергентными и транспарентными»*. Это положение является частью общей энергетической политики ЕС, одобренной в марте 2006 г., и направлено на то, чтобы по возможности лишить Россию энергетической самостоятельности, максимально сосредоточить управление энергетическими потоками РФ – Евросоюз в руках последнего.

Как указал комиссар, для полного *«успокоения ЕС* [имеется в виду успокоения после энергетического спора России с Украиной января 2006 г., приведшего к временному прерыванию поставок российского газа в Евросоюз - ЦКЕМИ] *требуется полная гармонизация энергетических стратегий сторон»*. В противном случае, подчеркнул представитель КЕС, Евросоюз будет активизировать политику по диверсификации импорта. Следует, однако, отметить, что данное предостережение носит преимущественно пропагандистский характер: поиск альтернативных России поставщиков нефти и газа, а также способов их доставки, будет проводиться Евросоюзом в любом случае, вне зависимости от уступчивости или неуступчивости РФ. Судя по официальной реакции в России, тезис А. Пиебалгса о гармонизации энергетических стратегий, как и ранее, не нашел в Москве понимания. В принципе, визит комиссара в конце октября 2006 г. не был нацелен на достижение некоего практического соглашения с РФ и преследовал цель дополнительно донести до Москвы позицию Брюсселя и усилить ее в российском информационном поле.

3.2. Энергетическая политика ЕС в отношении стран бывшего СССР

Политика в отношении Азербайджана.

В начале ноября 2006 г. состоялся визит в Брюссель президента Азербайджана И. Алиева, который был радушно принят руководством КЕС. Визит был приурочен к подписанию Азербайджана с ЕС Соглашения о стратегическом партнерстве в области энергетики. Заметно, что по мере нарастания противоречий в энергетических отношениях Евросоюза с Россией, которые особенно усилились в 2006 г., подход Брюсселя к Баку стал меняться. Политические факторы в выработке политики Евросоюза в отношении ряда стран бывшего СССР в течение 2006 г. постепенно отходили на второй план, а наиболее приоритетными становились энергетические соображения. Действительно, в ходе визита И. Алиева в Брюссель 6 ноября 2006 г. тема демократии в ходе его переговорах с руководством Евросоюза практически не

затрагивалась. Напротив, авторитарный лидер Азербайджана тепло приветствовался главой КЕС Ж.М. Баррозу, Верховным представителем ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности Х. Соланой и комиссаром Комиссии ЕС по энергетике А. Пиебалгсом. Обсуждалась преимущественно энергетическая проблематика.

Подписанное 6 ноября 2006 г. соглашение, с одной стороны, предполагает «постепенное усиление совместимости Азербайджана с внутренним энергетическим рынком ЕС, нацеливаясь в конечном счете на их интеграцию». Надо сказать, эта интеграция может принимать форму лишь превращения Баку в один из энергетических придатков на периферии ЕС. С другой стороны, документ прописывает намерение сторон работать над «увеличением транзита нефти» посредством защиты и дальнейшего развития трубопровода Баку-Тбилиси-Джейхан (по которому Евросоюз уже получает нефть), а также, что немаловажно, над «потенциальным транзитом природного газа» по территории Азербайджана из стран Центральной Азии.

Политика в отношении стран Центральной Азии.

Наиболее четко изменение иерархии внешнеполитических приоритетов ЕС на пространстве бывшего СССР в конце 2006 г. видно на примере его политики в отношении стран Центральной Азии, и, прежде всего, Казахстана и Узбекистана. Стратегически Брюссель разрабатывает планы строительства двух новых газопроводов из Центральной Азии в ЕС по территории закавказского региона. В целом в октябре-ноябре 2006 г. политика Евросоюза в отношении двух прикаспийских государств Центральной Азии, обладающих значительными газовыми ресурсами – Казахстана и Узбекистана – имела сходные черты с тем курсом, который проводился в отношении Азербайджана. А именно, была направлена на активизацию политического диалога, дружбы и партнерства, а также маргинализацию прежде наиболее значимых для ЕС политических факторов: приверженности этих стран нормам демократии и прав человека. Вместо этих политических факторов на первое место все больше выдвигалось энергетическое партнерство, прежде всего в форме строительства в будущем новых газопроводов. На уровне риторики Брюссель, в частности, утверждает, что ЕС уже сейчас является крупнейшим торговым партнером стран Центральной Азии, что создает хорошую базу для дальнейшего взаимодействия.

Наиболее яркой иллюстрацией переосмысления подхода ЕС к среднеазиатским государствам стало намерение Евросоюза отменить санкции в отношении Узбекистана, введенные в 2005 г. в связи с событиями в Андижане, а также подготовка визита в Брюссель в декабре 2006 г. президента Казахстана Н. Назарбаева. Важно подчеркнуть, что именно Казахстан рассматривается в Брюсселе как ключевой и стратегический партнер ЕС по вопросам энергетики в Центральной Азии.

В рассматриваемый период Казахстан посетили сразу несколько влиятельных представителей Евросоюза, включая комиссара КЕС по внешним связям Б. Ферреро-Вальднер, министра иностранных дел Германии (которая перенимает на себя бразды страны-председателя ЕС в первой половине 2007 г.) В.-Ф.

Штайнмайера, и так далее. Представители ЕС всячески стимулировали Астану предоставить экономическую и политическую поддержку проектам транскаспийских газопроводов в обход России, в том числе путем оказания соответствующего влияния на другие центрально-азиатские государства (Узбекистан).

Например, как заявила в Астане Б. Ферреро-Вальднер, «Европейский союз намерен усилить отношения с Казахстаном в области энергоносителей и транспорта. ... У нас есть договор о партнерстве и сотрудничестве, но есть возможность заключить более близкий новый договор». Кроме того, в качестве политических стимулов комиссар предложила казахстанскому руководству поддержку кандидатуры Астаны в качестве председательства в ОБСЕ (несмотря ни на какие проблемы Казахстана с демократией и правами человека), а также поддержки вступления этой страны в ВТО. Взамен от Казахстана просят «поддержать разработку нефтепровода Одесса-Броды-Плоцк, а также обеспечить сильную политическую поддержку для развития Транскаспийского – Трансчерноморского энергетического транзитного коридора». В качестве логического продолжения этих встреч, 4 декабря 2006 г. в Брюсселе, в присутствии Н. Назарбаева, был подписан меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в области энергетики между ЕС и Казахстаном.

Энергетический спор России и ЕС вокруг Грузии.

Осенью 2006 г. произошло усиление противоречий в энергетической сфере между Россией и ЕС в отношении Грузии. В начале ноября 2006 г. «Газпром» заявил о том, что рассматривает вариант прекращения поставок природного газа в Грузию с 1 января 2007 г. в случае, если к тому времени не будет подписан новый контракт на поставки газа. Камнем преткновения стала цена: российская сторона настаивала на цене в 230 долл. за тысячу кубометров, в то время как в Тбилиси посчитали такую цену необоснованной и завышенной по политическим причинам. В течение 2006 г. Грузия закупала российский газ по цене 110 долл. за 1000 кубометров.

Несмотря на то, что непосредственно Евросоюзу прекращение поставок газа в Грузию не угрожает (Грузия в отличие Украины не является страной-транзитером газа для ЕС), некоторые представители руководства ЕС увидели в действиях российской стороны политический контекст, тем самым встав на сторону Грузии. Комиссия ЕС в лице ее официального представителя Э. Гудвин призвала Москву провести с Тбилиси консультации относительно цен на газ и сделать все возможное для заключения нового договора к 1 января 2007 года. Примечательно, что со своей стороны Грузия от переговоров с РФ отказывалась, заявляя, что продолжит их лишь в том случае, если цена на газ будет «адекватной».

Не вызывает никаких сомнений, что сложность российско-грузинского переговорного процесса по вопросам энергетики и нежелание Тбилиси даже обсуждать предлагавшиеся Москвой условия были в значительной степени связаны с той политической поддержкой, которую Грузия получала из ЕС и США. В частности известно, что Брюссель оказывал на Тбилиси давление в том, чтобы грузинское руководство отказалось от российского предложения

частично расплачиваться за газ энергетическими активами самой Грузии. Это схема, которая была апробирована в отношении ряда других постсоветских стран, в том числе соседней с Грузией Армении.

IV. Отношения Россия-ЕС в области гражданской авиации.

Осенью 2006 г. Россия допустила в отношениях с ЕС несколько поспешный шаг, который в перспективе может негативно сказаться на конкурентоспособности ряда отраслей российской экономики (гражданская авиация и авиапром), обострить диалог РФ с ЕС, а также привести к общему ухудшению экономических и политических позиций России относительно Евросоюза. На саммите Россия-Евросоюз в Хельсинки (24 ноября 2006 г.) было объявлено о завершении переговоров по модернизации системы компенсационных выплат по ТСМ и подписании соответствующего Протокола, к которому прилагались «Согласованные принципы модернизации существующей системы использования Транссибирских маршрутов» (далее - «Согласованные принципы»). Тем самым, Россия сделала серьезную уступку Евросоюзу, фактически представляющую собой реализацию той цели по вопросу ТСМ, которую Брюссель ставил перед Москвой еще с 2003-2004 годов.

Несмотря на то, что «Согласованные принципы» не являются формальным юридическим соглашением между Россией и ЕС (надо сказать, Брюссель стремится к достижению такого соглашения на основе «Согласованных принципов»), возможное исполнение ряда заложенных в них положений представляет угрозу для развития российского рынка гражданской авиации и может негативно отразиться как на политико-экономических отношениях РФ-ЕС, так и на безопасности и суверенитете Российской Федерации в целом. Учитывая что вопрос о ТСМ все в большей степени рассматривается в КЕС в качестве «отмычки» для решения проблемы доступа к российским трубопроводам, одобрение Правительством РФ «Согласованных принципов» может развязать ЕС руки, и позволит Еврокомиссии поставить вопрос об увязке вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО) с проблемами энергетического сотрудничества.

Несмотря на общий негативный эффект одобрения на саммите в Хельсинки Протокола и «Согласованных принципов», необходимо отметить, что в ходе предшествовавших ему длительных переговоров российской стороне удалось добиться и ряда позитивных результатов. Как видно из распространенного в день саммита пресс-релиза КЕС и ряда заявлений российских официальных лиц, «Согласованные принципы» фиксируют следующие позитивные достижения российской стороны.

- 1 Объем выплат по ТСМ останется неизменным до 2010 г., в то время как ранее Брюссель настаивал на их сокращении уже с 2007 года.
- 2 С 2010 по 2013 гг., будет сокращена относительно небольшая доля выплат, не имеющая коммерческой составляющей: платы за неприменение правила обязательной посадки самолетов европейских авиакомпаний в Москве; выплаты за код-шеринг.

В остальном же «Согласованные принципы» содержат положения, которые рискуют обернуться для России значительными экономическими и

политическими потерями.

Комиссар КЕС по транспорту Ж. Барро прямо заявил в ходе саммита РФ-ЕС, что предварительное решение по ТСМ повысит конкурентоспособность европейских авиакомпаний. Согласно договоренности, указано в пресс-релизе Комиссии ЕС и публикациях в СМИ, с 1 января 2014 г. все коммерческие соглашения между российскими и европейскими «назначенными перевозчиками» будут аннулированы. При этом все платежи, осуществляемые европейскими авиакомпаниями, будут перечисляться в соответствующие государственные учреждения в соответствии с положениями Чикагской конвенции. Иными словами, речь идет исключительно о выплатах за аэронавигационное обслуживание (АНО). Новые же коммерческие соглашения с момента вступления «Согласованных принципов» в силу заключаться не будут.

Сразу возникает вопрос: каким образом данное положение «Согласованных принципов» соотносится со сформулированной И.Е. Левитиным позицией о том, что часть коммерческих платежей будет сохранена и после 2014 года. Данное противоречие как минимум указывает на то, что одна из сторон трактует (или делает вид, что трактует) содержание предварительно одобренного в Хельсинки документа по меньшей мере некорректно. Это уже само по себе делает утверждение документ невозможным и вынуждает направить его на коренную переработку. В противном случае одна из сторон рискует продемонстрировать или некомпетентность в вопросах ведения переговоров и составления международных соглашений и документов, или нечестность.

Положение «Согласованных принципов» о не заключении новых коммерческих соглашений и ликвидации уже имеющихся с 2014 г. означает, что новые частоты по транссибирскому маршруту будут предоставляться европейским авиакомпаниям бесплатно и по мере надобности. Это сводит процедуру согласования частот к пустой формальности, что де-факто выхолащивает принцип паритета в распределении частот, являющийся краеугольным камнем отношений РФ-ЕС в области гражданской авиации. Тем самым, создаются предпосылки для потери Россией суверенитета над собственным воздушным пространством. Данное последствие возможного утверждения «Согласованных принципов» нуждается в серьезном рассмотрении на уровне Администрации Президента России, Государственной Думы и Совета безопасности.

В целом ряде ключевых моментов «Согласованные принципы» противоречат российскому законодательству. Тем самым, теоретически в случае введения их в силу они могут быть оспорены в суде, что станет серьезным скандалом отношений Россия-ЕС и политическим ударом по этим отношениям.

Документ сводит на нет принцип «назначенных авиаперевозчиков», который зафиксирован в ряде законодательных актов Российской Федерации и является практическим выражением принципа паритета частот в отношениях РФ-ЕС. Принцип «назначенных авиаперевозчиков» полностью потеряет свой смысл, как только «назначенные авиаперевозчики» будут лишены права заключать коммерческие соглашения и контролировать использование и распределение частот, будут отстранены от участия в управлении частотами в принципе.

«Согласованные принципы» противоречат Гражданскому кодексу РФ - в части вопросов вмешательства государства в коммерческую сферу. Согласно ГК, государство не имеет права вмешиваться в чисто коммерческие отношения между «назначенными авиаперевозчиками». Между тем, заключение соглашений об аренде частот и т.д. как раз и является исключительно коммерческой сферой, находящейся за пределами государственного управления и вмешательства. В случае, если государство желает участвовать в данной сфере, ему необходимо сначала своим решением – изменением соответствующей законодательной базы - ликвидировать институт «назначенных авиаперевозчиков». При этом нет свидетельств того, чтобы подобные законопроекты или регулятивные документы разрабатывались в недрах российской законодательной или исполнительной власти.

«Согласованные принципы» нарушают и международное право. В частности, они создают условия для дискриминации европейских авиакомпаний, использующих транссибирский маршрут, что противоречит как правилам ВТО, так и положениям Чикагской конвенции по гражданской авиации от 1944г. , и конкурентному законодательству. Дискриминация возникнет вследствие того, что европейские компании, уже использующие транссибирский маршрут, будут выплачивать коммерческие платежи как минимум до 2014 г., в то время как новые авиакомпании, приходящие на этот рынок, будут от данной обязанности избавлены уже сейчас. Намерение же Брюсселя создать некий временный «компенсационный механизм» для компаний, которые будут продолжать выплачивать до 2014 г. компенсационные платежи по ТСМ, оговариваемое в ряде документов Совета ЕС, означает по сути воссоздание системы компенсационных платежей, но между самими авиакомпаниями стран-членов Евросоюза.

Нарушением международного права является и выхолащивание принципа паритета в авиационных отношениях Россия-ЕС. Этот принцип четко зафиксирован в действующих двусторонних соглашениях РФ со странами-членами Евросоюза и может изменяться лишь в ходе согласования Россией и государствами ЕС новых соответствующих договоров на двустороннем уровне. Никаких переговоров в данной области не ведется.

Следует особо подчеркнуть, что предварительно одобренный на саммите в Хельсинки документ даже в случае его утверждения Правительством РФ будет обладать более низким юридическим статусом, нежели действующие законы России и положения международного права. Это создает предпосылки для того, чтобы указанные противоречия «Согласованных принципов» с законодательством РФ и нормами международного права стали предметом рассмотрения в суде.

Российской стороной был сделан и ряд других уступок, вызывающих в условиях нынешнего ослабленного положения Брюсселя (ввиду его неспособности выйти из внутреннего кризиса) по меньшей мере удивление. Так, предварительно согласованное решение по ТСМ не находится в увязке с «большим соглашением» Россия-ЕС по вопросам гражданской авиации, которое должно было заменить двусторонние соглашения РФ с государствами-членами ЕС. Между тем, единственное имеющееся на сегодняшний день обязательство России по вопросу транссибирских перелетов рассматривает модернизацию

системы выплат по ТСМ именно в связке с выработкой и принятием данного «большого» авиатранспортного соглашения Россия – Европейский союз.

Все эти неясности и противоречия создают благоприятную почву для односторонней трактовки КЕС «Согласованных принципов» исключительно в собственных интересах, при этом нельзя исключать, что данная трактовка будет несколько отличаться от действительного содержания документа.

Примечательно, что в ходе саммита 24 ноября 2006 г. в Хельсинки Комиссия ЕС в одностороннем порядке выпустила пресс-релиз, выдержанный в явно неуважительном для России тоне.

Комиссия попыталась в этом пресс-релизе представить согласование решения по ТСМ как «победу» над Россией. В частности, утверждалось, что проблема была решена «всего за шесть месяцев после получения Комиссией мандата». Это не более, чем попытка ввести в заблуждение: на деле КЕС вела переговоры по данному вопросу в течение нескольких лет, причем не имея на это никаких юридических полномочий.

Во-вторых, пресс-релиз воспроизводил всю изначальную риторику ЕС касательно проблемы компенсационных выплат, во многом противоречащую заявленной официальной позиции России. В частности, КЕС в очередной раз именуется выплаты по ТСМ выплаты как «роялти», взимаемыми за транзит и противоречащими Чикагской конвенции от 1944 года. На деле они являются компенсационными платежами за не использование российскими компаниями части своих прав, а также платой за ряд оказываемых европейским авиакомпаниям услуг (аренда частот, код-шер, неприменение права обязательной посадки в Москве, и т.д.).

Кроме того, в пресс-релизе говорилось о «ликвидации» (*phasing-out*) компенсационных платежей после 2013 года при том, что как переговоры, так и обязательство России от 2004 г. касались «модернизации» системы выплат «в соответствии с требованиями соответствия стоимости, транспарентности и недискриминационности». Употребление же термина «ликвидация» некорректно ни с политической, ни с фактической, ни с юридической точек зрения.

Наконец, предварительное решение по вопросу ТСМ от 24 ноября 2006 г. создает предпосылки для усиления давления на Россию со стороны ЕС по иным вопросам повестки дня, в том числе энергетическим, с использованием проблематики ВТО в качестве инструмента «выкручивания рук». В распространенном в день саммита пресс-релизе КЕС прямо заявила, что предварительное согласование вопроса ТСМ было сделано в увязке с проблемой вступления России в ВТО. Тем самым Комиссия в очередной раз нанесла политический удар по России и лично Президенту РФ, не единожды заявлявшему, что вопрос ТСМ не имеет к проблематике ВТО никакого отношения.

Действительно, регулирование транссибирских перелетов является исключительно транспортным вопросом и рассматривается в рамках транспортного диалога Россия-ЕС. Брюссель же без какой-либо аргументации продолжает заявлять, что заблокирует вступление РФ в ВТО до тех пор, пока Москва не сделает выгодные Евросоюзу уступки по вопросу транссибирских

перелетов. И это несмотря на то, что данный вопрос никак не относится к внешнеторговой проблематике и, как не раз отмечали российские официальные лица, не упоминается в протоколе о завершении двусторонних переговоров Россия-Евросоюз о присоединении РФ к ВТО, подписанным Москвой и Брюсселем еще в мае 2004 года.

Однако, в случае, если Правительство РФ все же утвердит «Согласованные принципы», то Россия де-факто признает и увязку вопроса ТСМ с проблематикой ВТО. Это, в свою очередь, убедит Брюссель в действенности и эффективности использования увязки того или иного вопроса с проблематикой ВТО как средства давления на Россию. Последнее особенно нежелательно в условиях прогресса, достигнутого на соответствующих переговорах РФ-США и подписанием с Вашингтоном протокола о завершении переговоров о вступлении России во Всемирную торговую организацию.

Попытки следовать в рамках данной логики на практике уже налицо. Уже на саммите РФ-ЕС в Хельсинки, после предварительного согласования модальностей модернизации выплат по ТСМ, комиссар КЕС по внешней торговле П. Манделсон прямо заявил, что российское эмбарго на импорт мясной продукции из Польши «станет препятствием для поддержки Евросоюзом вступления РФ в ВТО».

Таким образом, во избежание вероятных экономических и политических потерь для России, существует явная необходимость всестороннего анализа предварительно одобренных «Согласованных принципов» на уровне Правительства РФ с участием всех заинтересованных министерств и ведомств: МИД РФ, Минтранс РФ и Росавиация.

В дальнейшем российской стороне стоило бы отталкиваться в вопросе ТСМ исключительно от тех обязательств, которые были даны ЕС в мае 2004 г., предусматривавших увязывание модернизации системы компенсационных сборов по ТСМ с выработкой Россией и Евросоюзом «большого» соглашения в области гражданской авиации, заменяющего соответствующие двусторонние соглашения России с государствами ЕС.

V. Политические отношения РФ-ЕС на пространстве бывшего СССР.

5.1. Центральная Азия.

Турне главы МИД ФРГ Ф.-В. Штайнмайера.

30 октября – 4 ноября 2006 г. состоялось турне министра иностранных дел Германии Ф.-В. Штайнмайера по странам Центральной Азии. Министр посетил Казахстан, Узбекистан, Туркмению, Таджикистан и Киргизию. Как сообщили во внешнеполитическом ведомстве ФРГ, данный визит прошел «в рамках подготовки Германии к вступлению в первой половине 2007 года в председательские полномочия в Европейском союзе». Отмечалось также, что турне проходило в тесном согласовании с Финляндией как действовавшим тогда председателем в ЕС, и с КЕС. В состав германской делегации входили также представители других заинтересованных министерств и ведомств

федерального правительства, влиятельные бизнесмены.

Повестка дня визита содержала в себе обсуждение как экономических проблем, так и вопросов безопасности, и была в целом направлена на усиление политико-дипломатических позиций ФРГ в Центральной Азии. Ф.-В. Штайнмайер, в частности, высказывал идею выстраивания стратегических отношений Германии с Казахстаном и лидерства последнего в регионе ЦА «с целью закрепления в регионе стабильности и безопасности». Одновременно германский министр продвигал среди региональных политических элит, прежде всего руководства Казахстана и Узбекистана, проект строительства двух нового транскаспийского газопровода в ЕС в обход России. Наконец, глава МИД ФРГ обсуждал с политическим руководством стран региона намерение Германии распространить на государства Центральной Азии новую политику ЕС, эквивалентную политике Соседства Евросоюза.

В этой связи особого внимания заслуживает то, что связанные с политикой Соседства экономические и политические инструменты ЕС направлены на изменение в том числе внешнеполитической и прежде всего внешнеэкономической ориентации стран региона, как это имело место с республиками Восточной Европы и Закавказья (Молдавия, Украина, Грузия).

Признаки смягчения политики ЕС в отношении Узбекистана.

Наиболее выразительно изменение приоритетов политики Евросоюза в отношении стран СНГ в конце 2006 г. было видно на примере подхода к Узбекистану – страны, подвергавшейся со стороны Брюсселя жесткой критике и санкциям в связи с нарушениями там прав человека и норм демократии. Однако осенью 2006 г. данная озабоченность стала отступать, наиболее приоритетным же интересом Евросоюза в отношении данной страны стали перспективы импорта узбекского газа в обход России.

В октябре-ноябре 2006 г. ряд стран Евросоюза попытались создать основу для начала сближения с режимом И. Каримова, предложив существенно пересмотреть свой подход к нему в сторону смягчения. Примечательно, что, как и в случае с Казахстаном, лидерство здесь принадлежало Германии. В середине ноября 2006 г. ФРГ предложила Совету ЕС отказаться от продления политико-экономических санкций, введенных против Узбекистана после применения Ташкентом силы в Андижане в мае 2005 года. Эти санкции включают запрет на продажу Узбекистану оружия и военной техники, запрет на въезд в ЕС 12 высших деятелей узбекского руководства, а также замораживание политического диалога с КЕС и странами-членами ЕС на высоком уровне.

По итогам визита главы МИД ФРГ в Центральную Азию Берлин предложил Совету ЕС существенно сократить санкции –ограничить их лишь эмбарго на поставки оружия. При этом формально для снятия, даже частичного, санкций ЕС с этой страны нет никаких оснований: Ташкент не выполнил ни одно из требований, выдвигаемых Евросоюзом в качестве условий снятия санкций. Более того, по мнению большинства европейских неправительственных и правозащитных организаций, ситуация в Узбекистане с правами человека за прошедшее с андижанских событий время лишь ухудшилась.

В этих условиях изменение позиции ЕС трудно объяснить чем-либо, кроме как серьезным интересом, и даже возможными некоторыми предварительными договоренностями с Ташкентом, например, о поставках газа на европейский рынок в обход территории РФ.

Несмотря на то, что осенью 2006 г. санкции все же не были отменены, инициатива Германии получила в Совете ЕС поддержку со стороны Франции и Польши. Примечательно, что в целом конструктивную позицию по этому поводу высказал даже такой традиционный защитник норм демократии и прав человека, как Европарламент. В своей резолюции от 26 октября 2006 г. депутаты ЕП заявили, что санкции против Ташкента «не принесли пока позитивных результатов», а потому «должны быть пересмотрены в свете будущих уступок со стороны Узбекистана». Подобный подход для Европарламента весьма необычен, что свидетельствует о степени заинтересованности ЕС как можно скорее реализовать проекты транскаспийского газопровода.

5.2. Украина.

В октябре-ноябре 2006 г. продолжилась конкуренция России и ЕС за преобладающее влияние на Украину и определение ее внешнеполитической и экономической ориентации. Эта конкуренция касалась как энергетических вопросов, так и более широких проблем геополитического положения страны. При этом Евросоюз в данный период попытался обеспечить сохранность прозападного внешнеполитического курса Киева при жестком отрицании перспектив вступления страны в ЕС.

Энергетическая составляющая отношений.

В области энергетики большую обеспокоенность в ЕС вызвало российское предложение Украине о цене на газ на 2007 год. Согласно «пакету», предложенному премьер-министром РФ М.Е. Фрадковым украинскому коллеге В.А. Януковичу, цена на российский газ для Украины предлагалась в размере 130 долл. за тысячу кубометров при условии, если Киев в сжатые сроки провел бы референдум по вопросу о вступлении в НАТО и не стал бы поднимать вопрос о нахождении в Севастополе российского Черноморского Флота. В ЕС же это расценили как попытку Москвы ограничить внешнеполитическую свободу Киева, а потому рекомендовали украинскому руководству отказаться от подобных условий.

Между тем, находясь в Брюсселе в конце октября 2006 г., президент Украины В.А. Ющенко поддержал проекты ЕС по строительству транскаспийского газопровода. Более того, по словам украинского президента, Киев готов был выступить «ко-спонсором» проектов «Броды», ведущего в Польшу, и газопровода «Набукко», ведущего из Центральной Азии в Австрию. Параллельно В.А. Ющенко высказался за полную «интеграцию украинской энергетической системы в Европейскую энергетическую сеть как часть стратегической задачи Украины по вступлению в Европейский союз». Надо

сказать, что, несмотря на крайнюю маловероятность формального присоединения Украины к ЕС даже в продолжительной перспективе, интеграция энергетической системы этой страны с европейской пользуется в Евросоюзе большой поддержкой. С точки зрения российских интересов поддержка Киевом проектов транскаспийского газопровода и интеграция энергетической системы Украины с ЕС представляют серьезный вызов экономическим интересам, а потому содержат в себе угрозу для будущего двусторонних отношений России и Украины в энергетической сфере.

Саммит ЕС – Украина 27 октября 2006 года.

Заметным событием октября-ноября 2006 г., оказавшим влияние на отношения России и ЕС на пространстве бывшего СССР, стал регулярный (десятый) саммит ЕС-Украина, состоявшийся в Хельсинки 27 октября 2006 года. Среди практических итогов встречи стало парафирование соглашения (между Украиной и ЕС) об облегчении визового режима и реадмиссии, а также обсуждение проблемы нового всеобъемлющего соглашения между Украиной и ЕС и перспективы вступления Украины во Всемирную торговую организацию.

Однако, главным политическим итогом саммита стал категорический отказ ЕС предоставлять Украине какую-либо перспективу вступления в Евросоюз, на чем пытался настаивать президент страны В.А. Ющенко. По его словам, новое стратегическое соглашение между Украиной и ЕС будет иметь смысл лишь в том случае, если в нем будет прописана возможность в конечном итоге присоединения Украины к Евросоюзу. Однако, как отреагировал на это глава КЕС Ж.М. Баррозу, «к расширению ЕС на Украину сегодня не готовы ни Украина, ни ЕС».

Тем самым, Киеву четко дали понять, что вопрос о гипотетическом членстве в ЕС закрыт, а окончательной восточной границей Евросоюза, скорее всего, станут границы Болгарии и Румынии. Данную позицию подтвердила также президент председательствовавшей во второй половине 2006 г. в ЕС Финляндии Т. Халонен, отметившая, что «главной целью нового соглашения является более тесное сотрудничество между Украиной и ЕС, а также поддержка демократии и развития рыночной экономики на Украине». Это контрастирует с позицией украинского президента о том, что главной целью документа должна стать «всеобъемлющая интеграция с перспективой членства».

С одной стороны, подобная постановка вопроса несколько усиливает российские политические позиции на Украине. В Москве уже давно и справедливо утверждают, что Киеву целесообразно углублять интеграционное взаимодействие с РФ, в том числе потому, что альтернатива в виде Евросоюза малореализуема. Однако, отказ ЕС от расширения на Украину не означает, что Брюссель отказывается от интеграционной повестки дня в отношении этой страны. Напротив, саммит ЕС-Украина в Хельсинки показал, что Брюссель намерен усилить интеграционную составляющую отношений с Украиной, переводя их в формат т.н. «интеграции без членства».

Интеграционная повестка дня Украины-ЕС, по мнению Брюсселя, должна заключаться в создании сторонами зоны свободной торговли, которая, в свою

очередь, призвана стать главным элементом нового «Соглашения об углубленном сотрудничестве» Украина – Евросоюз. Как заявила Т. Халонен, ЕС готов начать переговоры о создании зоны свободной торговли сразу же после выполнения Украиной условий членства во Всемирной торговой организации.

5.3. Грузия.

Осенью 2006 г. произошло некоторое обострение отношений Россия-ЕС по грузинской проблематике. Обеспокоенность и даже возмущение в ЕС вызвала реакция РФ на российско-грузинский «шпионский скандал» начала октября 2006 г., включая действия отдельных представителей российских правоохранительных органов в отношении проживающих на территории России этнических грузин и введение в отношении Грузии транспортной и экономической блокады. Эти действия, возможно, напомнили европейцам их собственную историю с вытеснением еврейского бизнеса в 30-е гг. Кроме того, многие в ЕС увидели в действиях РФ поддержку непризнанных государств Абхазии и Южной Осетии, формально входящих в состав Грузии.

«Недавние события добавили веса аргументам Грузии о том, что Россия не является нейтральным участником миротворческих и переговорных форматов, а также что нынешний статус-кво неприемлем, а ситуация постепенно ухудшается», - заявил в этой связи в начале октября 2006 г. представитель ЕС в Закавказье П. Семнеби. Тем самым, представитель Евросоюза открыто встал на сторону Грузии. Более того, отметил европейский дипломат применительно к действиям отдельных представителей российских властей, «Я чрезвычайно обеспокоен атмосферой, формирующейся сегодня в России...она на самом деле становится ксенофобской».

Однако, по словам П. Семнеби, Евросоюз пока не готов выступать в качестве официального арбитра в закавказском регионе, и тем более посылать туда своих миротворцев. Вместо этого, указал представитель, Брюссель ориентирован на постепенную экономическую интеграцию Грузии с ЕС при одновременном наращивании помощи и содействия в развитии регионам Абхазия и Южная Осетия.

Озабоченность напряженностью российско-грузинских отношений высказали в начале октября 2006 г. также государственный министр МИД Германии по европейским делам Г. Глозер, глава МИД Финляндии Э. Туомиоя и еврокомиссар по внешним связям Б. Ферреро-Вальднер. Все они перед этим совершили турне по странам Закавказья, посетив Грузию, Армению и Азербайджан, и призвали как российскую, так и грузинскую стороны к «умеренности и деэскалации ситуации».

Визит высокопоставленных представителей ЕС в Закавказье и их заявления касательно российско-грузинского кризиса вызвали негативную реакцию в Москве. Как заявил посол России при ЕС В. Чижев, «Время этих высказываний и та форма, в которой они были представлены, лишь создали у грузинского руководства дополнительные иллюзии в том, что за ними Запад». Данные опасения российской стороны не лишены основания. При том, что формально Евросоюз подвергал критике действия обеих сторон – и России и Грузии,

наибольшая обеспокоенность выражалась именно в связи с российским подходом. Что наверняка прибавило самоуверенности администрации президента Грузии М. Саакашвили.

Однако, несмотря на этот сигнал из Москвы, критика Евросоюзом действий российской стороны продолжилась. 16 октября 2006 г. Совет ЕС на уровне министров иностранных дел выразил свою «глубокую обеспокоенность теми мерами, которые Российская Федерация ввела против Грузии, и их экономическими, политическими и гуманитарными последствиями». Также принятый Советом ЕС документ «призывал» Россию «не предпринимать шагов, направленных против проживающих на территории РФ лиц грузинской национальности». Примечательно, что подобное заявление было принято Евросоюзом менее чем за неделю до неформального саммита ЕС в Лахти, участие в котором принимал российский президент В.В. Путин.

На самой встрече в Лахти давление ЕС на Россию по Грузии продолжилось. Претензии касательно российских действий в отношении Тбилиси и проживающих в РФ грузин высказывались как в ходе рабочих встреч саммита, так и на итоговой пресс-конференции. Между тем, В.В. Путин с высказываемой представителями ЕС критикой не согласился и подчеркнул, что проблема заключается не в российско-грузинских отношениях, а в политике Тбилиси в отношении непризнанных государств и возможном возобновлении по грузинской вине боевых действий в регионе.

Однако очевидно, что данная аргументация не смогла переубедить руководство Евросоюза. Доказательством является, в частности, тот факт, что грузинская проблематика была снова поднята официальными представителями ЕС в конце октября 2006 г. – уже после саммита в Лахти, причем в прежнем ключе. Находясь с визитом в Москве 23 октября 2006 г., комиссар КЕС по внешним связям Б. Ферреро-Вальднер в очередной раз охарактеризовала данную проблему как вопрос именно российско-грузинских отношений, и заявила, что Евросоюз готов выступить в качестве арбитра. «Мы готовы сделать все возможное для создания доверия между Россией и Грузией», - заявила комиссар. Кроме того, добавила Б. Ферреро-Вальднер, ЕС также готов более активно сотрудничать в области урегулирования конфликтов, связанных с Приднестровьем и Абхазией.

5.4. Белоруссия.

В конце октября 2006 г. Брюссель принял решение расширить список лиц в белорусском руководстве, въезд которых на территорию стран ЕС запрещен. Этот список стал насчитывать 35 фамилий (добавлены судьи А. Рыбаков и Л. Ясинович, а также прокуроры С. Бортник и А. Мигун). Все они, согласно решению ЕС, «ответственны в разгроме гражданского общества и демократической оппозиции в стране». Параллельно Брюссель продолжает поддерживать лидера белорусской демократической (и прозападной) оппозиции А. Милинкевича. Так, 26 октября 2006 г. Европейский парламент присудил этому белорусскому политику ежегодную премию Сахарова за заслуги в области защиты прав человека.