

Отношения Россия – Европейский союз в июне-июле 2007 г.

Информационно-аналитический доклад

Москва

2007

Содержание

I. Краткое содержание – общая оценка ситуации.

II. Перспективы выработки нового стратегического соглашения РФ-ЕС

III. Итоги саммита Европейского Совета в Брюсселе 22-23 июня 2007 г. и интересы России

IV. Отношения Россия-ЕС в области энергетики

4.1. Соглашение между ВР и «Газпромом» по Ковыктинскому месторождению.

4.2. Запуск проекта газопровода «Южный поток».

4.3. Саммиты в Загребе, Стамбуле и Баку.

V. Проблема вступления России в ВТО

VI. Отношения в области гражданской авиации

6.1. Давление КЕС по вопросу компенсационных выплат за транссибирские перелеты.

6.2. Расширение Комиссией ЕС «черного списка» российских авиакомпаний.

VII. Отношения Россия-ЕС на пространстве СНГ

7.1. Давление ЕС по приднестровскому урегулированию.

7.2. Исключение Белоруссии из Генеральной системы преференций ЕС.

7.3. Политика в отношении стран Центральной Азии.

VIII. Отношения в области международной безопасности

8.1. Разногласия России и ЕС в вопросе косовского урегулирования.

8.2. Мораторий России на выполнение ДОВСЕ.

8.3. Дискуссии вокруг вопроса американской ПРО.

I. Краткое содержание – общая оценка ситуации.

1.1. Июнь-июль 2007 г. стал периодом некоторого затишья в официальных отношениях Россия-Евросоюз по накалу политической атмосферы, количеству встреч и визитов, новых инициатив. Подобное затишье типично для периодов, следующих после саммитов Россия-ЕС, на которые (и на подготовку которых) приходится наибольшая интенсивность дипломатических и политико-экономических контактов.

1.2. Кроме того, летнее затишье в отношениях Россия-ЕС было связано с тем, что в данный период и Комиссия, и страны-члены Евросоюза сосредоточили основное внимание на саммите Европейского Совета (итоговом саммите германского председательствa), состоявшемся в Брюсселе 21-23 июня 2007 года. Данная встреча стала рубежной для ЕС и наметила основные векторы его институционального, политического и социально-экономического развития, интеграционного процесса в принципе, на среднесрочную перспективу. Поскольку же страны-члены ЕС придерживались (и продолжают придерживаться) в отношении дальнейшего пути эволюции Евросоюза разных, часто малосовместимых, мнений, то большинство из них, и в особенности крупные государства, все свои силы бросили в июне 2007 г. именно на то, чтобы их видение дальнейшей европейской интеграции и их интересы получили на брюссельском саммите в июне 2007 г. наибольшую поддержку. Российскому направлению уделялось гораздо меньшее внимание.

1.3. Наконец, третьей причиной данного затишья стал переход 1 июля 2007 г. председательствa в ЕС к Португалии. В отличие от Германии, для которой восточное направление (Россия, страны бывшего СССР в целом) политики ЕС было одним из высших приоритетов председательствa, Португалия придает российскому направлению внешних связей ЕС второстепенное значение. Лиссабон уже провозгласил, что будет придерживаться в отношениях Россия-ЕС статус-кво и всячески избегать их дальнейшего обострения. Каких-либо фундаментальных инициатив от ЕС в отношении РФ в период португальского полугодия не ожидается.

1.4. Подобная ситуация вполне нормальна с учетом относительно небольшого веса Португалии в ЕС (политику в отношении таких значимых партнеров, как Россия, могут определять крупные страны-члены), а также ее географической удаленности. Главным направлением внешних и внешнеэкономических связей для Лиссабона традиционно является Средиземноморье.

1.5. В этой связи двусторонние вопросы отношений Россия-ЕС отошли в анализируемый период, особенно в июне 2007 г., на второй план политико-дипломатической повестки дня. На первое же место в отношениях Россия-ЕС в июне-июле 2007 г. вышли широкие проблемы международной повестки дня: определение статуса Косово, размещение элементов американских ПРО в Польше и Чехии, судьба Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), возможность размещения российских ракетных комплексов «Искандер» в Калининградской области в ответ на размещение американской ПРО в Восточной Европе. Именно этим вопросам уделялось в отношениях Россия-ЕС в июне 2007 г. наибольшее внимание.

1.6. Между тем, подобное временное смещение приоритетов не означает, что традиционные двусторонние вопросы отношений РФ-Евросоюз были полностью сняты с повестки дня. Так, летом 2007 г. продолжились консультации сторон по перспективам начала переговоров по новому стратегическому соглашению РФ-ЕС вместо нынешнего Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), а также по эмбарго на импорт в РФ мясной продукции из Польши. Причем данные консультации особенно активизировались в июле 2007 г., когда июньские баталии внутри ЕС по его институциональной реформе были закончены.

1.7. Надо отметить, что в данный период официальный подход РФ к новому стратегическому соглашению с Евросоюзом, в частности, и отношениям Россия-ЕС в целом, отличался должной сдержанностью, солидностью, и соответствовал объективным интересам России. Так, в начале июля 2007 г. глава МИД РФ С.В. Лавров заявил, что Москва вполне отдает себе отчет, что переговоры по новой политико-правовой базе с Евросоюзом будут длительными и трудными, и что она не намерена идти в этом вопросе на какие-либо уступки Брюсселю. Министр подтвердил нацеленность российской стороны выстраивать позитивные и устремленные в будущее отношения России со своим ключевым стратегическим партнером – ЕС, но не за счет каких-либо необоснованных уступок со стороны Москвы и не за счет ее интересов.

1.8. Более того, в анализируемый период Россия пришла к выводу о необходимости использовать образовавшуюся задержку переговоров с ЕС о новом стратегическом соглашении в свою пользу. В первую очередь, с целью более четкой выработки переговорной позиции РФ совместно с российским бизнесом и представителями гражданского общества. Так, в июле 2007 г. С.В. Лавров особо подчеркнул необходимость выработки механизма, обеспечивающего участие и вклад российского бизнеса в переговорный процесс с ЕС. Представляется, что аналогичный механизм должен быть создан для обеспечения вклада российского экспертного сообщества и гражданского общества в целом.

1.9. Между тем, не соответствует долгосрочным интересам России формирующийся консенсус среди исполнительной власти РФ о том, что общие рамки отношений Россия – Евросоюз должны задаваться моделью «все кроме институтов», заявленной Президентом РФ В.В. Путиным в качестве базовой модели российской политики в отношении ЕС еще в марте 2007 года. Летом 2007 г. приверженность этой модели была подтверждена главой МИД РФ С.В. Лавровым. Ее претворение в жизнь, однако, чревато превращением России в периферийное относительно ЕС государство, де-факто страну «соседства» Евросоюза. Данная модель предполагает глубокую степень социально-экономической интеграции на основе законодательства и политик ЕС без наделения РФ правом принятия решений по управлению данными областями законодательства и политики. То есть, на деле она будет выглядеть как одностороннее обязательство РФ гармонизировать многие области своего законодательства и практики (причем как раз те, гармонизация которых в наибольшей степени выгодна европейскому бизнесу) с законодательством и практикой ЕС. Брюссель же получит действенный инструмент воздействия на российский законодательный процесс и политику.

1.10. Еще менее объективным интересам РФ и российской экономики соответствует лоббирование определенной частью российского политического и экономического истеблишмента идеи создания в ускоренном режиме зоны свободной торговли Россия-ЕС, идущей по степени либерализации дальше режима ВТО. Данная идея была в очередной раз озвучена некоторыми влиятельными представителями российского делового сообщества (в частности, главой РАО ЕЭС А. Чубайсом) в начале июля 2007 года. Поспешное согласие на создание подобного режима с Евросоюзом может обернуться для России весьма негативными экономическими и социальными последствиями.

1.11. Идея зоны свободной торговли полностью отражает интересы бизнеса стран ЕС и зафиксирована в проекте мандата КЕС на ведение переговоров с РФ по новому соглашению в качестве одного из главных приоритетов. Ее создание является, согласно официальным документам Еврокомиссии, политикой повышения конкурентоспособности европейского бизнеса. Ни то ни другое не обязательно соответствует интересам российской экономики и модернизации. По оценкам ряда авторитетных экономистов, поспешное выстраивание с Евросоюзом подобной зоны обернется крахом российской перерабатывающей промышленности и перспективам усиления наукоемкой промышленности России. Наконец, существуют свидетельства того, что идея ЗСТ используется Брюсселем для получения свободного доступа к российской энергетике, в том числе к магистральным трубопроводам и месторождениям.

1.12. В анализируемый период несколько осложнились отношения России с одним из крупных и влиятельных стран-членов Евросоюза – Великобританией. Это связано с продолжением расследования т.н. «дела Литвиненко» и отказом Москвы выдать Лондону гражданина РФ А. Лугового, подозреваемого британским правосудием в совершении убийства Литвиненко. Данный отказ с российской стороны представляется совершенно обоснованным: согласно Конституции РФ, Россия не вправе выдавать своих граждан иностранным государствам. Кроме того, сама Великобритания не шла на сотрудничество с Россией в вопросах экстрадиции в РФ подозреваемых в тяжких преступлениях Б.А. Березовского и А. Закаева, несмотря на то, что в отношении обоих Лондону были представлены достаточные доказательства. При этом, отказываясь в выдаче России А. Закаева и Б.А. Березовского, которым Великобритания предоставила политическое убежище, Лондон ссылаясь на внутреннее британское законодательство.

1.13. В случае же с А. Луговым Великобритания продемонстрировала открытое пренебрежение основой российского законодательства – Конституцией РФ и в ультимативном порядке призвала российскую сторону изменить свой основной закон ради удовлетворения требований «Скотланд Ярда». В противном случае, угрожал Лондон, в отношении РФ будут применены политические и экономические санкции. Подобный подход сам по себе оскорбителен для России как суверенного государства и вызывает по меньшей мере недоумение. РФ не является и никогда не являлась колонией Великобритании, и сама постановка вопроса об изменении ее Конституции по требованию из Лондона представляется неуместной. В этой связи последовавшие отказ России менять свою Конституцию и жесткий дипломатический ответ на британский ультиматум в полной мере обоснованы.

1.14. В итоге 16 июля 2007 г., выступая перед британским парламентом, новый глава МИД этой страны Д. Милибэнд заявил, что Великобритания вынуждена применить в отношении РФ меры воздействия за отказ изменить по ее требованию свою конституцию. Речь шла о высылке из Лондона четырех российских дипломатов и ужесточении условий выдачи британских виз для российских чиновников. Кроме того, Д. Милибэнд заявил о пересмотре «ряда аспектов» отношений с Россией. В ответ глава МИД РФ С.В. Лавров заявил, что «действия Лондона не останутся без ответа. Задуманные британскими властями провокационные действия не могут не повлечь самых серьезных последствий для российско-британских отношений».

1.15. Не исключено, что осложнение российско-британских отношений окажет негативное воздействие на отношениях Россия-ЕС в целом. По крайней мере, в июле 2007 г. Лондон официально заявил, что поставит данный вопрос на официальную повестку дня диалога Россия-Евросоюз и призовет другие страны-члены и наднациональные институты ЕС оказать на Москву соответствующее воздействие.

1.17. Весьма вероятно, что подобное вызывающее (и по всей видимости умышленно вызывающее) поведение Великобритании преследует цель создать дополнительную напряженность и даже элементы конфронтации в отношениях России и Запада в целом. «Раздувание» т.н. «дела Литвиненко», тенденциозные обвинения в адрес РФ в нежелании сотрудничать с британским следствием, вероятно, призваны ухудшить имидж РФ в странах ЕС и вызвать эффект резонанса с такими проблемами, как объявление РФ моратория на ДОВСЕ, возможность размещения российских ракетных комплексов «Искандер» в Калининградской области, и так далее.

1.18. В Лондоне, по всей видимости, полагают, что ухудшение отношений Россия-ЕС приведет к сближению Евросоюза с США и «объединению» Запада на антироссийской основе под американским лидерством. Последнее же, в свою очередь, усилит позиции Лондона относительно как континентальной Европы, так и США. Играя роль своеобразного «моста» между ЕС и США, Великобритания усиливает свои позиции всякий раз, когда трансатлантические отношения улучшаются и Европа проявляет большую склонность следовать в американском фарватере. Напротив, усиление внешнеполитической самостоятельности ЕС грозит Великобритании относительной маргинализацией. По-видимому, на сей раз определенные круги в Лондоне решили усилиться за счет России.

1.19. Однако, подобная политика вряд ли увенчается успехом. Системообразующие страны Евросоюза – Германия, Франция и Италия – в новой конфронтации с Россией и сближении с США на антироссийской основе не заинтересованы, а потому попытки Лондона серьезно ухудшить отношения Россия-ЕС будут, скорее всего, блокированы. Между тем, британская политика наверняка получит поддержку в ряде новых стран-членов Евросоюза, прежде всего в Польше и странах Балтии, а также среди многих представителей внешнеполитического истеблишмента США. В этой связи Москве стоит обратить на данное направление британской внешней политики особое внимание.

1.20. В анализируемый период продолжилось взаимодействие России и ЕС в энергетической сфере. Оно носило как двусторонний формат, в том числе по линии сотрудничества энергетических компаний России и стран Евросоюза, так и формат сотрудничества в рамках международных организаций. Наконец, в июне-июле 2007 г. продолжились попытки как ЕС, так и ряда стран бывшего СССР, продвинуть проекты создания энергетической инфраструктуры (газо- и трубопроводов), соединяющих богатый энергоресурсами Каспийский регион с Евросоюзом в обход России.

1.21. Главный итог анализируемого периода в области энергетики заключается в закреплении постепенно и преимущественно в неформальном порядке установленных Россией правил участия западных (прежде всего европейских) энергетических компаний в российском энергетическом секторе. Эти правила заключаются в том, что участие иностранных компаний в разработке российских месторождений, в том числе ключевых, не только не исключается, но даже приветствуется. Однако, оно возможно лишь в том случае, если данные компании выступают в «альянсе» с контролируемым государством российскими энергетическими корпорациями («Газпром», «Транснефть»), при этом последним должна принадлежать большая доля данного месторождения и, соответственно, контроль над ним.

1.22. Иными словами, иностранные компании приветствуются в качестве младших партнеров российских корпораций. Транспортировка же энергоносителей, прежде всего газа, согласно данным правилам, должна полностью принадлежать российским компаниям. Примером подобного рода сотрудничества, начатого в июне-июле 2007 г., стала покупка «Газпромом» преобладающей доли месторождения Ковытка, принадлежавшего британо-российской ВР-ТНК и выработка стратегии совместного использования данного месторождения. Таким образом, в течение последних нескольких месяцев осуществлялась реформа российской энергетики, в ходе которой западные компании теряли преобладающий контроль над отдельными российскими энергетическими месторождениями, которые они приобрели в 1990-е гг. или в начале 2000-х годов. При этом условием дальнейшего их присутствия на российском энергетическом рынке стали альянсы с «Газпромом» и «Транснефтью» по разработке данных месторождений с предварительной продажей им большей доли этих месторождений.

1.23. Примечательно, что данное соглашение было приветствовано КЕС и названо мерой, содействующей энергетической безопасности Евросоюза. Это может свидетельствовать о постепенном признании Брюсселем устанавливаемых Москвой правил игры на российском энергетическом рынке и его согласии с тем, что в краткосрочной перспективе европейские энергетические ТНК будут занимать на нем относительно подчиненное положение. Однако, данное признание вовсе не означает окончательного отказа КЕС от попыток добиться либерализации энергетики РФ, в том числе ее трубопроводной системы, и тем самым обеспечить доминирование в ней компаний стран ЕС. Давление в этом направлении будет, по всей видимости, продолжено – как напрямую, так и через такие проекты, как новое стратегическое соглашение Россия-ЕС, возможное соглашение РФ-Евросоюз о торгово-экономическом сотрудничестве (в т.ч. о зоне свободной торговли), вступление России в ВТО, и так далее.

1.24. В июне-июле 2007 г. было также в очередной раз продемонстрировано, что энергетическое сотрудничество России и ЕС в целом носит позитивный характер и содействует укреплению энергетической безопасности обеих сторон, когда развивается в двустороннем треке и основывается на существующих 2007-дневных правилах, а не когда оно отталкивается от либерализации российской газопроводной системы. В июне 2007 г. между российским «Газпромом» и итальянской энергетической компанией ENI была достигнута договоренность о строительстве нового газопровода «Южный поток», идущего по дну Черного моря. Он станет аналогом Северо-европейского газопровода, создающегося Россией совместно с Германией.

1.25. В области гражданской авиации следует отметить активизацию в июне – июле 2007 г. усилий КЕС по продавливанию утверждения Правительством РФ т.н. «Согласованных принципов модернизации существующей системы использования Транссибирских маршрутов», которые призваны стать основой для ревизии двусторонних соглашений России и стран-членов ЕС в области транспорта. При этом дипломатическое давление со стороны КЕС сочеталось с активной и откровенно грязной пропагандистской кампанией в российских СМИ. Последняя преследовала цель убедить российскую аудиторию и политическую элиту в целесообразности скорейшего отказа от механизма компенсационных выплат по ТСМ, а также дискредитировать национального авиаперевозчика РФ и основного получателя компенсационных платежей по ТСМ – ОАО «Аэрофлот». 2 июля 2007 г. в еженедельном журнале «Smart Money» была опубликована статья «Сибирский пролет», в которой практика взимания компенсационных платежей подавалась в крайне тенденциозном, некорректном и зачастую не соответствующем действительности ключе.

1.26. В интересах России было бы возобновить переговоры с КЕС по вопросу ТСМ и подтвердить необоснованно утраченную увязку вопроса модернизации системы компенсационных платежей по ТСМ с вопросом выработки Россией и ЕС всеобъемлющего соглашения в области гражданской авиации. Модернизация системы платежей по ТСМ имела бы смысл только тогда, когда она стала бы частью данного всеобъемлющего соглашения – как и предусматривалось в изначальном обязательстве российской стороны от 2004 года.

1.27. В области правосудия и внутренних дел следует отметить прежде всего вступление в силу 1 июня 2007 г. соглашений Россия-ЕС об упрощении визового режима и о реадмиссии нелегальных мигрантов. Они были заключены на саммите ЕС-Россия в Сочи 25 мая 2006 года.

1.27.1. Соглашение об упрощении визового режима предусматривает более простые процедуры оформления краткосрочных виз для определенных категорий граждан. Консульские сборы фиксируются на уровне 35 евро. Отдельные категории граждан, как близкие родственники, студенты, инвалиды и лица, их сопровождающие, а также, участники спортивных и культурных мероприятий, в том числе программ обмена, исследователи, научные работники, журналисты и т.п. освободились от уплаты визового сбора. Для некоторых категорий граждан упростился набор документов, необходимых при подаче заявления на визу. Наконец, упростились критерии выдачи многократных виз для таких граждан, как студенты, журналисты, бизнесмены,

поездные бригады и водители, осуществляющие международные перевозки. Владельцы дипломатических паспортов получили право ездить в Россию и ЕС без виз.

1.27.2. Согласно соглашению о реадмиссии стороны обязались возвращать за свой счет нелегальных мигрантов, попавших на территории России и ЕС с территорий, соответственно, Евросоюза и РФ. Это касается граждан России, Европейского Союза, а также третьих стран и лиц без гражданства, которые используют территорию ЕС и России для транзита. В отношении реадмиссии граждан третьих стран был введен переходный период, в течении которого соглашение будет действовать лишь в отношении граждан России и стран ЕС. Надо сказать, подписав данное соглашение в увязке с соглашением об упрощении визового режима, Россия пошла на значительную уступку: согласно правилам Шенгена, реадмиссия обязательна лишь при введении безвизового режима вообще.

II. Перспективы выработки нового стратегического соглашения РФ-ЕС.

2.1. В июле 2007 г., после паузы, связанной с подготовкой и проведением саммита Европейского Совета 21-23 июня 2007 г., возобновились предварительные консультации России и ЕС по вопросу о новом стратегическом соглашении РФ-Евросоюз, призванном заменить нынешнее Соглашение о партнерстве и сотрудничестве. Уже 3 июля 2007 г. о целесообразности скорейшего начала переговоров заявил глава представительства КЕС в Москве М. Франко. «Необходимо работать над устранением трудностей, которые стоят на пути начала переговоров. Будем надеяться, что за время председательства Португалии все эти проблемы будут решены», - заявил глава представительства.

2.2. Между тем, КЕС продолжает придерживаться своего прежнего подхода о том, что начало переговоров должно стать результатом одностороннего снятия российской стороной эмбарго на импорт мясной продукции из Польши, а не снятия Варшавой своего вето. Так, в ходе пресс-конференции 3 июня 2007 г. М. Франко с сожалением отметил отказ РФ от предложенного ранее плана Комиссии по разрешению проблемы эмбарго и подчеркнул, что данный план остается наиболее реальным и последовательным способом выхода из нынешнего тупика. Напомним, что данный план поэтапное снятие российского запрета. Сначала эмбарго перестало бы действовать в отношении «хорошо зарекомендовавших себя предприятий», а затем продолжились бы переговоры вокруг «проблемных предприятий». Российская же сторона настаивает на том, чтобы поводом снятия запрета стало бы комплексное, а не частичное, улучшение ситуации с польским фитосанитарным контролем.

2.3. Более нейтральным представляется подход к новому стратегическому соглашению с Россией нового председателя ЕС Португалии. Так, в начале июля 2007 г. посол этой страны в Москве М.М. Курту призвал не драматизировать данную проблему и заявил, что надо совместно работать над преодолением существующих трудностей. Данная позиция наиболее близка российской стороне. При этом, однако, следует учитывать, что подобное спокойствие Лиссабона в отношении нового соглашения с Россией вовсе не означает общего переосмысления Евросоюзом своего подхода к данной проблеме. Скорее, это является отражением того, что главными приоритетами Португалии в качестве председателя ЕС являются отношения со странами Африки, Латинской Америки (в первую очередь Бразилией) и Карибского бассейна, а не с Россией. Взаимодействие и развитие сотрудничества с последней является для Лиссабона приоритетом «второго порядка».

2.4. Португальское председательство в целом намерено проводить в отношении РФ более спокойную и неконфронтационную политику, по возможности избегая критические и болезненные для сторон вопросы, могущие вызвать дальнейшее усиление напряженности отношений России и Евросоюза. Как заявил в начале июля 2007 г. премьер-министр Португалии Ж. Сократес, его страна собирается избрать более мягкий курс в отношении РФ, дистанцируясь от таких болезненных вопросов, как демократические ценности, права человека и так далее. Центральная задача Лиссабона в отношении России, по словам премьер-министра, будет заключаться не в усилении напряженности между РФ и Евросоюзом, а в ее снижении. «Мы не должны подчеркивать дистанцию между нами. Напротив, мы должны выделять то, что нас сближает», - отметил в

этой связи Ж Сократес.

2.5. Подобный подход предоставляет России возможность усилить собственный вклад в формирование повестки дня отношений РФ-Евросоюз. Португалия, равно как и следующая за ней Словения, не обладают политическим весом, достаточным для того, чтобы доминировать в определении повестки дня отношений Россия-ЕС. С другой стороны, слабость двух следующих друг за другом стран-председателей создает предпосылки для того, чтобы лидерство в формировании политики в отношении РФ полностью перешло на это время в руки Комиссии ЕС. Именно она, скорее всего, станет главной стороной взаимодействия с Россией со стороны Евросоюза с июля 2007 г. по июль 2008 года. Это создает для РФ определенные риски. Возможность договариваться по принципиальным вопросам со страной-председателем снизится. Параллельно Россия будет вынуждена иметь дело с повесткой дня КЕС, заключающейся прежде всего в перенесении на РФ частей права и практики Евросоюза в тех областях, которые наиболее выгодны европейскому бизнесу.

2.6. Между тем, Польша, заблокировавшая переговоры Россия-ЕС по новому стратегическому соглашению в связи с российским эмбарго на поставки мясной продукции с ее территории, проявляла готовность к разрешению данной ситуации еще в июне 2007 года. Однако, опять-таки, посредством одностороннего снятия Москвой своего запрета. Так, выступая 13 июня 2007 г. по итогам заседания глав МИД Совета государств Балтийского моря, министр иностранных дел Польши А. Фотыга заявила: «Некоторое время назад было принято решение, что Евросоюз будет представлять интересы Польши в данном вопросе, мы хотим, чтобы эта работа по решению данной проблемы была продолжена и готовы к этому, смотрим на это позитивно». Со своей стороны, глава МИД РФ С.В. Лавров подтвердил прежнюю российскую позицию, заключающуюся в том, что разрешение данного вопроса возможно только посредством взаимодействия экспертов в области ветеринарного контроля, а не путем политического решения Москвы.

2.7. В свою очередь, в отношении нового стратегического соглашения с ЕС Россия заняла в анализируемый период весьма взвешенную, спокойную и уверенную позицию. суть ее заключается в том, что Москва осознает все трудности, связанные с выработкой нового документа, осознает различия в подходах сторон, а потому выражает готовность вести переговоры по нему столько, сколько потребуется, без существенных уступок с российской стороны. Москва четко дала понять, что между сроками выработки нового соглашения и его содержанием выбор сделан однозначно в пользу последнего. Так, глава МИД РФ С.В. Лавров заявил в начале июля 2007 г., что «Мы не ожидаем легких переговоров. По ряду направлений видение Россией и ЕС приоритетов сотрудничества, баланса интересов, видимо, изначально не будет совпадать». Со своей стороны, зам. главы МЭРиТ РФ М.Ю. Медведков предположил летом 2007 г., что выработка только торгово-экономического соглашения с Евросоюзом потребует в среднем три-четыре года.

2.8. Далее, в своей июльской статье в газете «Известия» глава российского МИД особо подчеркнул, что несовпадение подходов Россия и ЕС, в том числе по вопросу нового соглашения, не повлекут за собой принципиальные уступки с российской стороны, и прогресс не будет достигаться за счет интересов России. «Не вижу альтернативы настойчивости, последовательности и терпению в наших отношениях с Евросоюзом. ... России не надо тушеваться, когда твердое

отстаивание собственных интересов уже само по себе выдается недобросовестными комментаторами за некий "конфронтационный вызов», - отмечается в статье министра.

2.9. Более того, в июне-июле 2007 г. позиции РФ в отношении Евросоюза стали происходить весьма позитивные изменения в плане осознания необходимости большего привлечения российского бизнеса и гражданского общества к выработке позиции России и осознанию ее интересов применительно к ЕС. Причем целесообразность привлечения бизнеса тем актуальнее, чем больше разногласий между Россией и Евросоюзом. Это вполне логично, так как данные разногласия главным образом упираются в конкуренцию бизнес-интересов. В этой связи глава российского МИД указал на «необходимость уже сейчас выработать механизм вклада отечественного бизнес-сообщества в переговорный процесс». Следует отметить, что вынужденная задержка начала переговоров по новому стратегическому соглашению создает для большего привлечения бизнеса и гражданского общества к выработке российских позиции и интересов дополнительные предпосылки.

2.10. Между тем, вызывает некоторую обеспокоенность формирующийся консенсус среди российского внешнеполитического истеблишмента о том, что общие рамки отношений Россия-ЕС должна задавать т.н. модель «интеграции без членства». Данная модель низводит РФ до положения стран «соседства ЕС», к которым формально Россия не относится. Отличительной чертой данной модели выступает высокая степень сближения законодательства страны-партнера со стандартами и правом ЕС, а также гармонизации экономической политики страны-партнера с политикой Евросоюза, в том числе в сфере энергетики.

2.11. Данная модель исключительно выгодна Евросоюзу, который стремится распространить ее на все без исключения близлежащие страны, не рассматриваемые в качестве потенциальных членов. С одной стороны, гармонизация законодательства и политики внешнего партнера с законодательством и политикой ЕС выступает одним из главных инструментов создания вокруг Евросоюза «благоприятного окружения» с точки зрения политики и безопасности. С другой стороны, она создает благоприятные для него экономические условия, так как официально служит одним из наиболее действенных инструментов повышения конкурентоспособности европейского бизнеса. Причем последнее далеко не всегда означает соответствующее же повышение конкурентоспособности бизнеса страны-партнера ЕС. Примечательно, что, как регулярно отмечают представители участвующих в программе «соседства» государств, наибольшую активность по вопросам гармонизации законодательства и политики Брюссель проявляет в тех сферах, которые представляют наибольший интерес для европейского бизнеса. В то время как области, где гармонизация пошла бы на пользу местным предпринимателям, фактически игнорируются.

2.12. В то же время, партнерам Евросоюза, в том числе России, модель «интеграции без членства» объективно невыгодна. Более того, она представляется худшей из всех, что возможны с таким уникальным наднациональным образованием, как ЕС. Эти страны берут на себя односторонние обязательства по выполнению повестки дня ЕС, гармонизации своих законодательства и политики с образцами Евросоюза в тех сферах, где это наиболее выгодно ЕС. И при этом сами не получают никаких прав принятия

решений по управлению этими гармонизируемыми областями - в отличие от стран, вступающих в ЕС, которые эти права получают.

2.13. России представляется целесообразным отказаться от дальнейшего выстраивания отношений с ЕС в рамках данной модели, а также отказаться от формулы «все, кроме институтов» или «интеграции без членства» как стратегического видения отношений РФ-ЕС. Ошибочно полагать, что, не вступая в ЕС, но реализуя с ним интеграционную повестку дня основанную на сближении законодательства, Россия сохраняет свой полный суверенитет и выстраивает с Евросоюзом отношения стратегического партнерства. Практика отношений с ЕС, с одной стороны, и система принятия решений в ЕС, с другой стороны, показывает, что те страны, которые пытаются выстраивать с ним интеграционную модель отношений, но не получают полного членства, теряют больше реального суверенитета, чем те страны, которые вступают в Евросоюз. Последние четко контролируют все сферы деятельности Евросоюза, даже те, что относятся к исключительной компетенции КЕС, и могут заблокировать любое решение последней. Страны же, не вступающие в ЕС, не имеют никаких инструментов контроля и принятия решений по тем областям, в соответствии с которыми они обязуются гармонизировать свое законодательство и практику.

2.14. Еще большую тревогу вызывает активное лоббирование отдельными представителями российской политической и деловой элиты выстраивания с ЕС зоны свободной торговли, причем с ее юридическим закреплением уже в новом стратегическом соглашении, заменяющим ныне действующее СПС. Так, в начале июля 2007 г. глава РАО ЕЭС России А. Чубайс, выступая на расширенном заседании Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), посвященном развитию торгово-экономических отношений между РФ и ЕС, заявил, что РФ нуждается в новом торгово-экономическом соглашении с Евросоюзом, «выходящем за рамки режима ВТО». На деле это означает зону свободной торговли.

2.15. Анализ СМИ показывает, что среди части российского политического, административного и делового истеблишмента набирает вес идея заключения с ЕС отдельного соглашения о создании зоны свободной торговли, без его увязки с общим всеобъемлющим соглашением, призванным заменить СПС. Предполагается, что заключение подобного соглашения не потребует со стороны Евросоюза наделения КЕС мандатами каждой из стран-членов, поскольку внешняя торговля относится к зоне исключительной компетенции КЕС. В этой связи данное соглашение, полагают некоторые влиятельные деятели в Москве, не встретит особого сопротивления и может быть заключено в течении относительно короткого срока.

2.16. Данная идея представляется чрезвычайно опасной и требует комплексного рассмотрения, с привлечением представителей бизнеса, в т.ч. перерабатывающей промышленности, экспертного сообщества и гражданского общества в целом. Представляется, что на данном этапе создание с ЕС зоны свободной торговли или любого режима, идущего по степени либерализации дальше режима ВТО, обернется для РФ серьезными негативными последствиями:

- 1 Перерабатывающая промышленность РФ все еще малоконкурентоспособна и не выдержит полного открытия российского внутреннего рынка перед продукцией ЕС. В то же время сам Евросоюз обладает массой блокирующих механизмов, которые позволяет ему

регулировать и ограничивать доступ российской несырьевой продукции на рынок ЕС и после создания ЗСТ. В итоге российский рынок будет открыт полностью и российская перерабатывающая промышленность окажется неконкурентоспособна, в то время как рынок ЕС будет по-прежнему защищен.

- 2 Любые разговоры о ЗСТ являются преждевременными до тех пор, пока Россия не станет полноправным членом ВТО. При этом перспективы вступления России в эту организацию весьма туманны, в том числе и ввиду неконструктивной политики ЕС. Сначала необходимо полностью разобраться с ВТО, нужным образом адаптировать российскую экономику к новым условиям, а потом уже по возможности задумываться о зоне свободной торговли с ЕС. Это дело как минимум полутора – двух десятилетий.
- 3 Создание ЗСТ с ключевыми внешними партнерами является важной частью политики ЕС по повышению собственной конкурентоспособности в мировой экономике. Это направлено на развитие экономики ЕС в первую очередь, а не экономики стран-партнеров Евросоюза. Это необходимо помнить и России.
- 4 Либерализация торгового режима с ЕС (и в целом, в рамках вступления в ВТО) должна быть синхронизирована с системной реформой российской экономики и улучшением государственного управления в РФ (вопросы коррупции, создания независимого суда, эффективности таможенной, налоговой, правоохранительной систем, и т.д.). «Голая» либерализация без предварительной трансформации российских государственных институтов и экономики приведет к коллапсу перерабатывающей промышленности РФ и ее окончательному закреплению в сырьевом секторе.
- 5 Нельзя исключать, что создание ЗСТ с Россией будет использоваться Евросоюзом как «отмычка» для либерализации российских магистральных трубопроводов «через заднюю дверь».

III. Итоги саммита Европейского Совета в Брюсселе 22-23 июня 2007 г. и интересы России.

3.1. 21-23 июня 2007 г. в Брюсселе состоялся итоговый для германского председательства саммит Европейского Совета, ставшим для Евросоюза рубежным событием, определяющим его дальнейшую эволюцию на краткосрочную перспективу. Принятые на нем решения окажут значимое воздействие на отношения Россия-ЕС в политико-дипломатической и экономической областях. Между тем, пока сложно однозначно спрогнозировать, улучшат ли эти решения отношения Россия-ЕС в целом, или ухудшат. Скорее всего, воздействие саммита будет многоплановым. Некоторые его решения соответствуют интересам РФ и способны серьезно усилить российские позиции относительно Евросоюза, другие, наоборот, создают для Москвы дополнительные риски.

3.2. Главный итог саммита в Брюсселе все же заключается в некотором усилении межправительственной основы интеграционного процесса в ЕС и относительном ослаблении его наднациональной основы. Так, по итогам встречи было подтверждено, что такие сферы, как национальная безопасность и внешняя политика остаются в исключительной компетенции государств-членов. Кроме того, в ведении государств-членов будет в среднесрочной перспективе оставаться столь важная экономическая область, как энергетика. Другим признаком среднесрочного усиления национально-государственного начала в ЕС является сохранение полугодовых председательств параллельно с введением поста Президента Евросоюза с неясными функциями. Не исключено, что по итогам Межправительственной конференции по выработке нового Договора о ЕС функции Президента будут сведены к минимуму и носить преимущественно представительский характер. Также следует отметить тот факт, что по итогам саммита в Брюсселе было решено отказаться от термина Конституция, заменив его стандартным Договором, равно как и от таких «национальных» атрибутов ЕС, как гимн и флаг.

3.3. Важным признаком усиления (по крайней мере среднесрочного) роли национальных государств ЕС и упрочения их функций относительно КЕС является решение Европейского Совета о расширении прав и полномочий национальных парламентов стран-членов ЕС по контролю за деятельностью Комиссии. После вступления нового Договора о Европейском союзе в силу его национальные государства смогут заблокировать практически любое решение или инициативу КЕС. Для этого нужно простое большинство парламентов стран ЕС. В случае же, если против той или иной инициативы Комиссии выступят 55% Совета ЕС или Европарламента, ее рассмотрение прекратится автоматически. Можно с уверенностью предположить, что тенденция неуклонного усиления Еврокомиссии и расширения ее прав и полномочий, доминировавшая в ЕС с 1950-х гг., по крайней мере остановлена, если не обращена вспять.

3.4. Наконец, следует отметить не включение в текст принятого на саммите Европейского совета в Брюсселе мандата Межправительственной конференции (основе будущего Договора ЕС) «Хартии фундаментальных прав». Это также сужает полномочия КЕС в регулировании социальной сферы. Последняя, что опять-таки отражено в решениях саммита, остается в компетенции

национальных государств.

3.5. Подобное усиление национально-государственной основы в ЕС в целом благоприятно с для российских интересов. РФ выгоднее и проще отстаивать свои интересы, имея дело с гетерогенным и зыбким, нежели централизованным Евросоюзом. В случае децентрализации ЕС (или по крайней мере отсутствия дальнейшей централизации) Россия сможет по-прежнему договариваться о наиболее выгодных проектах сотрудничества с отдельными странами-членами, минуя тех, кто выступает против подобного взаимодействия. В случае централизованного ЕС подобная возможность будет сведена к нулю. Кроме того, ведя диалог с отдельными столицами Евросоюза (или группами столиц), РФ усиливает шансы того, что сотрудничество будет осуществляться на ее условиях и в соответствии с установленными ей правилами игры, а не наоборот. Имея же дело с монолитным Евросоюзом, Москва будет вынуждена играть исключительно по его правилам. Наднациональные органы ЕС механически и функционально не пригодны для иного. Подобные положения наглядно подтверждаются практикой отношений России с Евросоюзом. Это сотрудничество успешно и соответствует интересам РФ, когда осуществляется на уровне национальных государств, и оно зачастую заходит в тупик и оборачивается предъявлением со стороны Брюсселя списка ультиматумов Москве, когда партнером России выступает Еврокомиссия.

3.6. Благоприятствует интересам России и тот факт, что саммит 21-23 июня 2007 г. в Брюсселе все же дал старт давно назревшей институциональной реформе ЕС. Способность стран-членов выработать компромисс по процедурам голосования в Совете Евросоюза и прочим вопросам институциональной реформы означает, что со временем принятие решений в ЕС упростится, и он станет более предсказуемым и надежным партнером для России. 2007дня целый ряд направлений отношений РФ-Евросоюз не развиваются или развиваются медленно во многом по причине не способности стран-членов или институтов ЕС принять по этим направлениям решение.

3.7. Между тем, следует признать, что, несмотря на достижение в конечном итоге компромисса по институциональной реформе Евросоюза, государства-члены так и не смогли прийти к общему видению дальнейшей эволюции ЕС в целом, развития его интеграционной модели. Краткосрочный компромисс по процедурам голосования в Совете ЕС не в силах преодолеть общего раскола стран-членов Евросоюза на тех, кто отстаивает его федерализацию (посредством усиления наднациональной составляющей) и тех, кто выступает за развитие ЕС как союза суверенных государств, тем самым выступая против дальнейшего ограничения полномочий национальных правительств и парламентов относительно полномочий наднациональных институтов Евросоюза.

3.8. Подобный раскол будет по-прежнему создавать трудности в диалоге России и ЕС по стратегическим вопросам отношений. Прежде всего, он будет мешать выработке сторонами стратегической цели отношений. Уже 2007дня неспособность стран-членов Евросоюза прийти к общему видению его дальнейшей эволюции и связанная с этим неспособность выработать цель отношений с РФ является одной из главных причин определенного пробоксовывания в последнее время отношений Россия-ЕС. судя по результатам саммита 21-23 июня 2007 г., подобная неспособность сохранится

на среднесрочную перспективу. Равным образом будет сохраняться стремление Евросоюза ограничивать диалог с Россией тактическими вопросами (преимущественно экономического характера), избегая при этом обсуждения стратегических фундаментальных проблем отношений.

3.9. Вызывает некоторые опасения проявившаяся по итогам брюссельского саммита динамика политического веса в ЕС Польши и стран ЦВЕ и Балтии в целом. С одной стороны, право-консервативное правительство братьев Качинских в значительной степени себя дискредитировало. Поведение Варшавы в преддверии саммита и на нем самом, включая неоднократную угрозу применения права вето, неспособность к компромиссам, особенности переговорной тактики, а также вызывающе некорректные регулярные апелляции обоих братьев к событиям Второй мировой войны в качестве инструмента психологического и дипломатического давления вызвали среди европейских элит и общественности чувство возмущения, недоумения и разочарования. Это нанесло весомый удар по авторитету Польши внутри ЕС в целом.

3.10. Так, влиятельное германское издание «Бильд» назвала братьев Качинских «зловными карликами». Премьер-министр Италии Р. Проди заявил, что ему было «горько» от поведения Варшавы. Шведское же издание «Данегс Нихетер» и вовсе писало после саммита в Брюсселе об «усиливающейся политической изоляции Польши». Критически оценивали поведение Варшавы и в КЕС. Один из неназванных высокопоставленных сотрудников Еврокомиссии, отвечая на вопрос о предстоящем польском председательстве в ЕС в 2011 году, выразился следующим образом: «До поможет нам Бог».

3.11. Однако, с другой стороны, нельзя не признать, что непосредственные результаты саммита, прежде всего в области определения процедур голосования на Совете ЕС, все же означают дипломатическую победу Варшавы. Предлагая заведомо непроходной вариант с «квадратным корнем», Польша добилась сохранения выгодного ей «нищцкого» механизма голосования до ноября 2014 г. с возможным продлением по отдельным вопросам до марта 2017 года. Данное решение саммита представляется существенной уступкой Польше. Во многом поэтому, комментируя итоги саммита в Брюсселе, польский премьер-министр Я. Качинский заявил, что «Позиции Польши радикально усилились».

3.12. Следует особо подчеркнуть, что, поскольку на саммите 21-23 июня 2007 г. Польша была единственным государством-членом ЕС, категорически возражавшим против предлагавшейся председательствовавшей Германией в соответствии с отвергнутой Конституцией Евросоюза принципа «двойного большинства», канцлер ФРГ А. Меркель вполне могла созвать Межправительственную конференцию по будущему договору без Польши. Подобный прецедент в Истории ЕС был, и тогда «за бортом» оказалась Великобритания. Между тем, озвучив один раз угрозу «идти вперед без Польши», А. Меркель, тем не менее, воздержалась от ее непосредственного претворения в жизнь, и вместо этого пошла на значительную уступку Варшаве.

3.13. Подобное решение, во-первых, свидетельствует о признании усилившейся роли Варшавы внутри ЕС, а, во-вторых, поощряет «великодержавное сознание» среди значительной части польских элит, что на практике приводит к жестким внешнеполитическим шагам. Политика братьев Качинских во многом

преследует цель «вернуть» Польше великодержавный статус, который у нее, по мнению большинства истеблишмента страны, был в свое время «украден» Россией и Германией, и закрепить его внутри Евросоюза. Результаты саммита Европейского Совета 21-23 июня 2007 г. поощряют Варшаву к продолжению данной политики.

3.14. Подобное усиление Варшавы может серьезно осложнить отношений России и ЕС. Почувствовав свою «силу», Польша может занять в отношении РФ и отношений ЕС и РФ еще более вызывающую позицию. В ситуации общего усиления нервозности отношений России и Запада по военно-политической проблематике, а также в свете политики Великобритании, подобная линия Варшавы может получить весомую поддержку внутри ЕС. В любом случае, по итогам саммита в Брюсселе вряд ли стоит ожидать одностороннего снятия Польшей своего вето на начало переговоров Россия-Евросоюз по новому стратегическом соглашению.

3.15. Особого внимания заслуживают социально-экономические результаты саммита Европейского Совета. В первую очередь, исключение из списка основных целей ЕС положения о развитии свободной конкуренции. Это решение носит подлинно революционный характер. По сути дела, это означает, что вместо создания подлинного либерального общего рынка Евросоюз будет в среднесрочной перспективе ориентироваться на защиту и поддержку национальных монополий стран-членов. Возможности КЕС в области либерализации рынков и борьбы с национальными монополиями, в особенности в таких областях, как энергетика, могут сократиться.

3.16. В первую очередь, это относится к сфере энергетике. Вместо энергетической либерализацией и созданием общего энергетического рынка ситуация в ЕС будет, по всей видимости, характеризоваться национальным энергетическим протекционизмом. Несмотря на то, что по данному вопросу государства-члены Евросоюза расколоты (сразу после саммита группа стран ЕС во главе с Великобританией направила письмо в КЕС с призывом продолжать курс на либерализацию, в том числе в сфере энергетике), результаты саммита показывают, что протекционистская позиция таких государств, как Франция и Германия, на 2007-дневный день побеждает. Это также наносит существенный удар по КЕС, перспективам расширения ее полномочий и практически исключает возможность создания в среднесрочной перспективе контролируемой Брюсселем общей энергетической политики.

3.17. Саммит также подтвердил принятое еще в начале июня 2007 г. решение Совета ЕС на уровне министров энергетике о том, что предлагающегося КЕС полного разделения энергетических компаний, работающих на рынке ЕС, на добывающие и распределяющие, не будет. Энергетические компании стран ЕС и впредь будут контролировать все свои активы – как добывающие, так и распределительные и транспортные. Между тем, подобное разделение рассматривалось в Брюсселе как важнейший шаг на пути выстраивания либерального и основанного на свободной конкуренции общего энергетического рынка Евросоюза. «Большинство не со мной», - прокомментировал решение Совета ЕС по «энергетическому расчленению» от 6 июня 2007 г. комиссар КЕС по энергетике А. Пиебалгс.

3.18. Подобное решение, а также политика энергетического протекционизма в

целом, в полной мере соответствует экономическим интересам России в отношении ЕС. Перспектива «энергетического расчленения» представляла угрозу планам таких российских компаний, как «Газпром», по выходу на рынок распределения конечного энергетического продукта в Евросоюзе. В этом случае выход на европейский рынок вертикально интегрированных российских компаний был бы заблокирован. Отсутствие же перспективы «энергетического расчленения» снимает эту угрозу. Кроме того, проводимая крупными странами-членами ЕС политика энергетического протекционизма позволяет РФ развивать с ними конструктивное сотрудничество по двусторонним трекам, добиваясь наиболее выгодных вариантов и схем взаимодействия в индивидуальном порядке. В случае же создания общего энергетического рынка ЕС подобная практика была бы исключена. Как показывает практика, наиболее интенсивное энергетическое сотрудничество развивается у России как раз с теми странами-членами ЕС, что в наибольшей степени отстаивают политику национального энергетического протекционизма.

IV. Отношения Россия-ЕС в области энергетики

4.1. Соглашение между ВР и «Газпромом» по Ковыктинскому месторождению.

4.1.1. В анализируемый период было достигнуто принципиально важное с точки зрения правил участия иностранных компаний на российском энергетическом рынке соглашение между российским «Газпромом» и одним из крупнейших европейских энергетических компаний ВР. 22 июня 2007 г. «Газпром» приобрел у ВР 63% акций ранее принадлежавших британскому концерну Ковыктинского газоконденсатного месторождения в Иркутской области, считающегося одним из крупнейших в мире. (По оценкам экспертов, данное месторождение насчитывает 2 трлн. кубометров природного газа, 2,3 млрд. кубометров гелия и 115 млн. тонн газового конденсата). Вкупе с покупкой «Газпромом» в конце 2006 г. у англо-голландской *Royal Dutch Shell* преобладающей доли месторождения «Сахалин – 2», сделка по Ковытке существенно усиливает доминирование российского монополиста на рынке производства природного газа в РФ.

4.1.2. Сумма сделки, по различным источникам, составила от 600 до 900 млн. долларов. Это означает, что ВР, продав Ковытку, осталась в прибыли: согласно официальным отчетам компании, она вложила в этот проект 405 млн. долл. Кроме того, подписанный 22 июня 2007 г. контракт предполагает возможность возвращения британского концерна к разработке данного месторождения и покупки им обратно т.н. блокирующего пакета (25% плюс одна акция). Обращают на себя внимание условия данного возвращения: ВР и «Газпром» должны создать «стратегический альянс» для реализации проектов стоимостью 3 млрд. долл. и обмена активами в России и за рубежом.

4.1.3. Таким образом, Россия подтвердила ставку на тесное сотрудничество с западными энергетическими компаниями на двусторонней индивидуальной основе при сохранении монополии российских государственных корпораций на

магистральные трубопроводы и приобретения ими доминирующей доли российских месторождений. Вторым, не менее значимым условием доступа западных энергетических корпораций к российским месторождениям и участие в их разработке (в сотрудничестве с российскими компаниями) является предоставление последним доли в распределительных сетях и на рынке энергопотребления стран-импортеров энергоресурсов. Иными словами, условием доступа (на правах младших партнеров без контролирующего голоса) иностранных, в том числе европейских компаний к российским месторождениям, является доступ российских корпораций к рынкам сбыта конечной продукции и обмен активами. Именно по такому пути уже успешно развивается сотрудничество РФ с германскими и итальянскими компаниями. Теперь к ним может присоединиться британская ВР, что в условиях похолодания политических отношений России с Великобританией имеет немаловажное значение.

4.1.4. Реакция Комиссии ЕС и энергетических компаний стран Евросоюза на соглашение по Ковытке была положительной. Комиссар КЕС по энергетике А. Пиебалгс заявил 22 июня 2007 г., что «Европейская Комиссия приветствует соглашение между компаниями ВР и «Газпром», которое предлагает взаимоприемлемое решение вопроса о лицензиях на разработку Ковыктинского газового месторождения. ... Европейская Комиссия приветствует намерение создать стратегический альянс между компаниями «Газпром» и ВР для осуществления долгосрочных инвестиций в сфере энергетики, которые внесут свой вклад в обеспечение бесперебойных поставок энергоресурсов в Европейский Союз».

4.1.5. Подобная реакция вполне объяснима. Российские власти в очередной раз доказали, что намерены не выталкивать из РФ западные энергетические компании, как утверждают некоторые недобросовестные наблюдатели, а изменить правила игры в пользу России. Действительно, в начале июня 2007 г. ситуация складывалась так, что ВР вообще могла лишиться своей лицензии на Ковыктинское месторождение без какой-либо компенсации ввиду невыполнения контракта. Однако вместо этого она осталась в плюсе, а также предусмотрен сценарий ее возвращения через образование стратегического альянса с «Газпромом».

4.2. Запуск проекта газопровода «Южный поток».

4.2.1. Не менее значимым событием энергетической проблематики отношений Россия-ЕС лета 2007 г. стало подписание 23 июня 2007 г. в Риме российским «Газпромом» и итальянской ENI соглашения о строительстве газопровода «Южный поток». Предполагается, что магистраль пройдет по дну Черного моря и напрямую соединит Россию и Болгарию. Оттуда газ будет доставляться в Италию и другие страны ЕС. Мощность черноморского участка «Южного потока» составит около 30 млрд. кубометров газа в год.

4.2.2. Данное соглашение представляет собой еще один пример позитивного и обоюдовыгодного энергетического сотрудничества России и стран-членов ЕС на двустороннем уровне, в т.ч. на уровне компаний. Его экономическая и геополитическая значимость не уступает Североевропейскому газопроводу,

реализуемому РФ и Германией. Южный проект повышает энергетическую безопасность и России, и ЕС, создавая дополнительный безопасный маршрут поставок энергоносителей, не зависящий от транзитных стран и связанных с ними рисков. Кроме того, успешная реализация данного проекта серьезно усилит политико-экономическое влияние России как в Евросоюзе, так и в Черноморском регионе. «Южный поток» создаст весомую конкуренцию альтернативным проектам энергетических магистралей в Черноморском регионе, направленным на обход российской территории (проект Транскаспийского газопровода и т.д.). Он также дополняет газопровод «Голубой поток», идущий по территории Турции, тем самым повышая энергетическую безопасность стран ЕС.

4.3. Саммиты в Загребе, Стамбуле и Баку.

4.3.1. Энергетическая конкуренция в Черноморском регионе наиболее явно проявилась в ходе трех саммитов, состоявшихся в анализируемый период и включавших вопросы энергетики в свою повестку дня в качестве одного из главных приоритетов. Это энергетический саммит стран Юго-Восточной Европы в Загребе (24 июня 2007 г.), саммит Организации Черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) в Стамбуле (25 июня 2007 г.) и саммит ГУАМ в Баку (21 июня 2007 года).

4.3.2. Помимо официальной задачи сформулировать приемлемые для всех прозрачные правила энергетического взаимодействия в регионе, участники саммитов преследовали цель продвинуть те или иные проекты новых энергетических магистралей. Прежде всего сталкивались поддерживаемые Россией и реализуемые с ее участием проекты газопровода «Южный поток», Трансбалканского газопровода Бургас-Александруполис, с одной стороны, и проекты альтернативных маршрутов, поддерживаемых Комиссией ЕС, рядом стран Центральной и Восточной Европы, Украиной и республиками Закавказья. Тот факт, что саммиты в Загребе и Стамбуле состоялись непосредственно после подписания в Риме соглашения о строительстве «Южный поток», а саммит ГУАМ проходил и вовсе параллельно с римскими переговорами, придавало российским проектам больший вес.

4.3.3. И все же, альтернативные проекты, заключающиеся прежде всего в транспортировке энергоносителей из Азербайджана и стран Центральной Азии в ЕС в обход территории России, по-прежнему находятся на повестке дня практической политики и получают поддержку от Комиссии ЕС. Так, одной из главных тем бакинского саммита ГУАМ стала именно транспортировка азербайджанской нефти (как программа-минимум) и центрально-азиатской (как программа-максимум) в ЕС по территории стран-участниц данного объединения. «Нефть Каспийского бассейна должна транспортироваться в Европу через территории стран ГУАМ», - заявил на саммите один из его участников – президент Украины В.А. Ющенко. Речь идет прежде всего о проекте нефтепровода Одесса – Броды – Плоцк – Гданьск, обсуждавшимся весной 2007 г. на энергетическом саммите в Кракове и призванном поставлять азербайджанскую и, в идеале, казахстанскую нефть (Евроазиатский нефтепровод) в Польшу через украинскую территорию. Проект пользуется поддержкой КЕС и ряда государств-членов Евросоюза. Прежде всего, Польши и

Литвы, президенты которых присутствовали на бакинском саммите. Так, литовский лидер В. Адамкус отметил стратегическую важность черноморско-каспийского региона для ЕС. В свою очередь, его польский коллега Л. Качинский заявил, что «постоянные поставки нефти по нефтепроводу Одесса-Броды-Плоцк-Гданьск могли бы стать реальным и важным вкладом ГУАМ в европейскую энергетическую безопасность».

4.3.4. И все же, окончательно будущее данного и других недружественных РФ проектов будет зависеть от отношений России с Азербайджаном и способности Москвы оказать на Баку соответствующее воздействие. Именно Азербайджану (единственно энергодобывающая страна ГУАМ) отводится решающая роль в их реализации, роль своего рода соединительного моста между Центральной Азией и Европой, по которому проходят важнейшие энергетические артерии, а также важного энергопоставщика. На 2007-й день Баку проводит осторожную политику балансирования между Россией, с одной стороны, и ЕС и ориентированных на него черноморских стран, не делая явного и окончательного выбора ни в одну, ни в другую сторону. Тем самым, режим И. Алиева извлекает выгоды и как страна, поддерживающая дружеские отношения с Россией, и как независимый от РФ поставщик и транзитер энергоресурсов в ЕС в обход российской территории.

4.3.5. На энергетическом саммите в Загребе, на котором в качестве гостя присутствовал президент России В.В. Путин, были сформулированы и отражены в совместном итоговом заявлении основные принципы энергетического взаимодействия, включая вопросы доступа к источникам энергии, ее транспортировки, охраны окружающей среды, и так далее. В частности, страны Юго-Восточной Европы договорились не использовать энергию в качестве политического инструмента и обеспечить равный доступ к источникам энергии для всех стран. Итоговый документ встречи также подчеркивает равную ответственность стран-экспортеров, транзитеров и потребителей энергоресурсов. По словам российского президента, принципиально важно, что в Загребе были подтверждены принципы энергетического взаимодействия, изложенные на саммите «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге в июле 2006 года.

4.3.6. Аналогичные принципы были сформулированы и подтверждены на стамбульском саммите ОЧЭС. В его итоговой декларации, в частности, говорится, что страны-члены данной организации «подтверждают стремление углублять сотрудничество в сфере энергетики должным учетом интересов стран-производителей и стран-потребителей энергии, а также стран-транзитеров и сотрудничать с ЕС и другими международными партнерами в целях обеспечения справедливого доступа всех заинтересованных стран к энергоресурсам и рынкам сбыта на основе взаимности для повышения глобальной энергобезопасности, эффективности, конкурентоспособности и экологической устойчивости».

4.3.7. Между тем, в кратко- и среднесрочной перспективе ситуация в ОЧЭС может начать развиваться в благоприятную для России сторону. Речь прежде всего идет о наметившейся тенденции усиления позиций ЕС и прежде всего КЕС в данной организации. Во-первых, статус наблюдателя при ОЧЭС был предоставлен Комиссии ЕС решением стамбульского саммита. Во-вторых, курс на усиление влияния ЕС в рамках ОЧЭС провозгласила Украина. По признанию

главы МИД этой страны А. Яценюка, сделанному на стамбульской встрече, максимальное сближение черноморской организации с Евросоюзом является главным приоритетом украинского председательства Украины в ОЧЭС, которое начнется 1 ноября 2007 года. Это означает, что данная организация может превратиться в форум по лоббированию и продвижению выгодных КЕС и многим участникам ОЧЭС энергетических проектов, направленных против российских интересов.

V. Проблема вступления России в ВТО

5.1. В период июня-июля 2007 г. продолжились переговоры Россия-ЕС о вступлении РФ в ВТО. Напомним, что соглашение о завершении двусторонних переговоров Россия-ЕС о вступлении РФ в ВТО было подписано еще в мае 2004 года. Однако, Брюссель все еще блокирует присоединение Москвы к этой организации, предъявляя ей двусторонние требования (в нарушение правил ВТО и подписанного в 2004 г. протокола) в рамках многосторонних переговоров между Россией и Рабочей группой ВТО.

5.2. В июне-июле 2007 г. проблема вступления России в ВТО поднималась прежде всего на Петербургском экономическом форуме 9-10 июня 2007 года. В работе форума принимали участие, в частности, комиссар КЕС по внешней торговле П. Мандельсон и торговый представитель США С. Шваб и генеральный секретарь ВТО П. Лами. С российской стороны переговоры по ВТО вели глава МЭРиТ РФ Г.О. Греф и директор департамента торговых переговоров Минэкономразвития РФ М.Ю. Медведков. По итогам переговоров Г.О. Греф отметил, что основными проблемными вопросами являются экспортные пошлины на лес, а также системные вопросы (касающиеся приведения российского законодательства к правилам и нормативам ВТО) в области сельского хозяйства, защиты интеллектуальной собственности, санитарного и фитосанитарного контроля. Ранее, в начале июня 2007 г. среди неразрешенных с ЕС вопросов Г.О. Греф называл еще вопрос российских пошлин на железнодорожные перевозки. Министр также в очередной раз выразил надежду на то, что переговоры по вступлению РФ в ВТО будут полностью завершены к концу 2007 года.

5.3. В частности, Г.О. Греф указал на прогресс в поиске компромисса по вопросу об экспортных пошлинах на лес. Главные претензии РФ в этом вопросе предъявляют (посредством КЕС) Швеция, Финляндия и страны Балтии, являющиеся главными выгодополучателями от переработки или транзита российского леса, причем большей частью необработанного. Ранее РФ ввела пошлину на вывоз леса и определила график установления размера ставок на ближайшие четыре года. Консультации же по сельскому хозяйству, применению ветеринарных и фитосанитарных мер, а также по защите интеллектуальной собственности уже прошли в Женеве в конце июля 2007 года. Примечательно, что несмотря на то, что формально данные переговоры называются многосторонними, на деле Россия основные консультации по указанным проблемам проводит с ЕС и США в двух- и трехстороннем формате. На это в ходе Петербургского экономического форума указал, в частности, сам

М.Ю. Медведков.

5.4. Однако, обозначенные министром сроки вряд ли реалистичны. Известно, что кроме указанных вопросов перспектива вступления России в ВТО увязывается Евросоюзом с такими вопросами, как снятие РФ эмбарго на поставки мясной продукции из Польши и отмена компенсационных выплат на транссибирские перелеты. При этом обе увязки представляются необоснованными и выходят за рамки правил и норм ВТО. Нельзя исключать, что в случае уступки РФ по любому из этих вопросов, Брюссель объявит согласованный в мае 2004 г. двусторонний «пакет» по ВТО де-факто «вскрытым» и предъявит Москве ряд дополнительных двусторонних условий, прежде всего энергетического характера. Наконец, следует отметить, что и в ЕС и тем более в США существуют весомые политические доводы против присоединения России в ВТО по крайней мере в краткосрочной перспективе. Они связаны с общим похолоданием отношений и усилением претензий к некоторым аспектам российской внутренней политики.

VI. Отношения в области гражданской авиации

6.1. Давление по вопросу компенсационных выплат за транссибирские перелеты.

6.1.1. В анализируемый период в ряде российских СМИ была развернута пропагандистская кампания в отношении главного авиаперевозчика РФ – «Аэрофлота» с использованием приемов «черного пиара». Она стала частью общего политико-дипломатического и информационного давления КЕС на Россию, усилившегося в конце июня – начала июля 2007 г. после неудачного для Комиссии саммита Европейского Совета в Брюсселе 21-23 июня 2007 года. Так, 2 июля 2007 г. в издаваемом совместно с газетой «Ведомости» еженедельном журнале «Smart Money» была опубликована статья «Сибирский пролет» (автор – И. Русанова), в которой практика взимания компенсационных платежей была подана в тенденциозном и зачастую не соответствующем действительности ключе.

1 В ней, в частности, утверждается, в частности, что данная практика не соответствует ни российскому, ни международному законодательству. Это не соответствует действительности. Компенсационные выплаты не являются платой за транзит (как утверждает статья и КЕС), а представляют собой коммерческую компенсацию упущенных возможностей назначенного на данных маршрутах авиаперевозчика (ОАО «Аэрофлот») вследствие использования иностранными компаниями ряда принадлежащих «Аэрофлоту» частот и оказанию им данным компаниям ряда иных коммерческих услуг (код-шеринг, трансфер и т.д.). Более того, практика взимания компенсационных выплат является по сути единственной законной формой сохранения принципов баланса прав и паритета частот в авиационных отношениях Россия-ЕС. Эти принципы прописаны в качестве базовых в ратифицированные парламентами двусторонние договоры Россия-ЕС в области авиатранспорта, и их

нарушение будет нарушением международного права, преследуемого по закону.

- 2 Кроме того, указанная статья утверждает, что государству Российская Федерация ничего от платежей по ТСМ не достается. Это так же не соответствует действительности. По данным российского Минтранс, только в 2006 г. из полученный 460 млн.долл. компенсационных платежей 105 млн. «Аэрофлот» перечислил в государственный бюджет в качестве налогов, 30 млн. – на финансирование учебных заведений гражданской авиации и 45 млн. на модернизацию систем организации воздушного движения. Следует учитывать, что, в случае ликвидации системы компенсационных платежей госбюджет РФ не дополучит более 100 млн.долл. ежегодно. Более того, потребуются дополнительные статьи расходов госбюджета в размере как минимум 75 млн.долл. ежегодно для продолжения финансирования тех проектов (модернизация российской системы гражданской авиации), финансирование которых на 2007дняшний день осуществляет «Аэрофлот» из компенсационных платежей по ТСМ.
- 3 Неправомерной представляется высказанная в данной статье претензия к «Аэрофлоту» о том, что именно он получает большую часть компенсационных платежей по ТСМ, в то время как другие российские авиакомпании получают меньше. Данное соотношение является следствием не неких махинаций «Аэрофлота», а постановления Правительства РФ от 1993 г., в соответствии с которым главным «назначенным авиаперевозчиком» по ТСМ с российской стороны стал ОАО «Аэрофлот», и именно ему были переданы в управление большинство частот на данном маршруте. Соответственно, изменение данной ситуации потребует изменения решений Правительства России. Однако, подобное изменение не представляется целесообразным ввиду того, что по своему потенциалу именно «Аэрофлот» как национальный авиаперевозчик России способен обеспечить наиболее эффективное использование частот по ТСМ. Равным образом, как национальные авиаперевозчики стран ЕС, а не более мелкие европейские авиакомпании, являются их «назначенными перевозчиками» по транссибирскому маршруту.

6.1.4. Наконец, безосновательным представляется основной тезис статьи: что дипломатическое упорство РФ в отстаивании национальных интересов и сохранение нынешней системы компенсационных выплат по ТСМ обернется для России исключительно отрицательными последствиями. В качестве доказательства приводятся два аргумента: якобы отсутствие «свободной конкуренции» между российскими авиакомпаниями и мифический «уход» европейских авиакомпаний с транссибирских маршрутов в пользу полетов над нестабильными регионами Центральной Азии. Оба аргумента представляются надуманными.

6.1.5. По оценкам большинства экспертов, в России существует не только недостаток, но даже переизбыток конкуренции в сфере гражданской авиации, о чем свидетельствует количество российских авиакомпаний, значительно превосходящее число авиакомпаний в странах ЕС и США. Более того, последние зачастую открыто датируют своих национальных авиаперевозчиков за счет государственных средств (чего не делается в России), так как в

противном случае эти компании проиграют в глобальной конкуренции. В США и ЕС хорошо понимают, что, если слишком скрупулезно подходить ко внутригосударственной конкуренции, то можно проиграть конкуренцию на глобальном рынке.

6.1.6. Уход иностранных компаний с транссибирского маршрута в пользу центрально-азиатского крайне маловероятен в силу экономических, политических факторов, а также соображений безопасности. Данный маршрут пролегает над нестабильными странами, система аэронавигации в которых значительно уступает российской, а в случае дальнейшей дестабилизации обстановки и вовсе может развалиться. Кроме того, центрально-азиатский маршрут значительно длиннее транссибирского.

6.1.7. Напротив, отказ РФ от отстаивания собственных интересов и уступка по вопросу ТСМ обернется для России серьезным политическим, экономическим и внешнеполитическим ущербом, а также станет нарушением целого ряда положений российского и международного права.

- 1 Будет нарушен принцип паритета частот и баланс прав между российскими и иностранными авиакомпаниями, зафиксированные в ратифицированных двусторонних соглашениях России со странами-членами ЕС и отраженные в российском законодательстве. Это будет означать де-факто потерю РФ своего суверенитета над собственным воздушным пространством.
- 2 По информации европейских СМИ и пресс-релизов КЕС, механизм выравнивания количества частот каждый раз после того, как все новые частоты будут бесплатно передаваться иностранным авиакомпаниям, в «Согласованных принципах отсутствует». При этом «обмен» частот по ТСМ на частоты полетов из России в страны ЕС, что предлагается европейской стороной в качестве компенсации, представляется несправедливым ввиду несопоставимости коммерческой выгоды, получаемой от этих полетов. Более того, даже такой несправедливый обмен для РФ не гарантирован: Предоставление частот на полеты из России в ЕС находится в компетенции не КЕС, а национальных правительств стран Евросоюза, и никаких подобных обязательств у них перед Россией нет. Вопрос же предоставления российским авиакомпаниям слотов в европейских аэропортах в количестве, равном числу предоставляемых новых частот, не стоит на повестке дня в принципе. Без слотов же воспользоваться новыми частотами будет невозможно. Наконец, игнорируется вопрос окончательного вытеснения России с рынка полетов Европа-Азия – главного конкурентного преимущества РФ, данного ей географией.
- 3 Будет нарушен Гражданский кодекс РФ в части невмешательства государства в коммерческую сферу. Платежи за «код-шеринг», которые будут ликвидированы в случае утверждения Правительством РФ «Согласованных принципов», а также все остальные платежи, которые предполагается ликвидировать с 2014 г., являются сугубо коммерческой деятельностью хозяйствующих субъектов и не имеют к государству никакого отношения.
- 4 Будет осложнена перспектива вступления России в ВТО. Утвердив

«Согласованные принципы», российская сторона подтвердит необоснованную увязку проблемы ТСМ с проблематикой вступления РФ в ВТО, от которой Москве до последнего времени удавалось отказываться. Данное признание, в свою очередь, станет «отмычкой» для формальной ревизии Комиссией ЕС пописанного в мае 2004 г. протокола о завершении двусторонних переговоров с Россией по вступлению РФ в ВТО и предъявления Москве новых увязанных с ВТО двусторонних требований, в том числе энергетического характера.

- 5 Наконец, будет нанесен удар по международному престижу России. Ее международные партнеры сделают вывод, что утверждения об усилении РФ и возвращении к политике великой державы не соответствуют действительности, и что Москва по-прежнему способна делать необоснованные уступки в случае соответствующего давления.

6.2. Расширение Комиссией ЕС «черного списка» российских авиакомпаний.

6.2.1. В анализируемый период Ространснадзор совместно с Росавиацией на основании требований КЕС ввели временный запрет на полеты в страны Евросоюза четырех авиакомпаниям: «Кавминводьявиа», «Авиалинии Кубани», «Якутия» и «Авиалинии 400». Кроме того, были введены или подтверждены ограничения на использование самолетного парка при выполнении полетов в страны ЕС для авиакомпаний «Красноярские авиалинии», «Уральские авиалинии», «Газпромавиа», «Атлант-Союз» и «Ютэйр». Причина подобного запрета заключается в неудовлетворительном, по мнению генерального директората по транспорту КЕС, состоянии самолетного парка данных авиакомпаний, качества подготовки экипажей, и так далее. Напомним также, что ранее, в середине февраля 2007 г. КЕС уже ограничила выполнение полетов в страны ЕС российским авиакомпаниям «Аэро Рент», «Татарстан», «Атлант-Союз», «Авиакон Цитотранс», «Центр Авиа», «Газпромавиа», «Лукойл», «Русское Небо» и «Ютэйр».

6.2.2. Следует отметить, что подобные меры пойдут на пользу общему состоянию российской гражданской авиации, так как подталкивают как самих участников рынка, так и Правительство РФ, к консолидации отрасли вокруг жизнеспособных авиакомпаний, способных составить конкуренцию компаниям стран ЕС на глобальном рынке авиаперевозок.

VII. Отношения Россия-ЕС на пространстве СНГ

7.1. Давление ЕС по приднестровскому урегулированию.

7.1.1. В период июня-июля 2007 г. Евросоюз активизировал шаги по поиску наиболее выгодного себе сценария разрешения приднестровского конфликта. Брюссель, как известно, поддерживает вариант скорейшего вывода из Приднестровья российского миротворческого контингента, ликвидации «сепаратистского режима» и восстановления контроля Кишинева над непризнанным государством. Эта активизация во многом связана с общим

усилением напряженности между Россией и странами Запада, в том числе РФ и ЕС, по вопросу моратория России на выполнение Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Как известно, существует неразрывная связь между присутствием в Приднестровье российских миротворцев и ратификацией ДОВСЕ странами НАТО. Последние утверждают, что договор будет ратифицирован (или, в случае со странами Балтии, подписан) лишь после того, как РФ выведет своих миротворцев из Приднестровья, Южной Осетии и Абхазии.

7.1.2. Подобная увязка представляется необоснованной и представляет собой расширительное толкование т.н. Стамбульских обязательств России по выводу своих воинских контингентов из Грузии и Молдовы, данные на саммите ОБСЕ в Стамбуле осенью 1999 г. в пакете с подписанием соглашения об адаптации ДОВСЕ. Однако, как справедливо утверждают в Москве, РФ уже вывела все свои контингенты из Молдовы и Грузии, расположенные же на территории непризнанных республик части являются миротворцами, действуют на основании совершенно иных международных договоров и не подпадают под Стамбульские обязательства. Тем самым, ДОВСЕ, ратифицированный только Россией, Белоруссией, Украиной и Казахстаном, превратился в последнее время в инструмент выталкивания России из регионов Закавказья и Юго-Восточной Европы и ускоренного решения проблем «замороженных» конфликтов в выгодном Западу ключе.

7.1.3. Между тем, несмотря на все более явственные сигналы о нежелании России сохранять статус-кво вокруг ДОВСЕ, ЕС в июне-июле 2007 г. продолжал действовать в рамках собственного подхода и, более того, усиливал давление по «непризнанным государствам». Чем скорее будут выведены российские миротворцы из Приднестровья, указывали в Брюсселе, тем скорее будет ратифицирован (или подписан – в случае со странами Балтии) ДОВСЕ, и весь кризис будет разрешен. «Правильное урегулирование приднестровского конфликта станет огромным вкладом в укрепление доверия на всем континенте, включая ДОВСЕ. Молдова может стать ключом к укреплению доброй воли касательно ДОВСЕ в целом», - заявил в начале июня 2007 г. спецпосланник ЕС в Молдове К. Мицсей.

7.1.4. «Правильное» же урегулирование, по мнению спецпосланника ЕС, предполагает в первую очередь замену российского миротворческого контингента международным, большинство в котором составят миротворцы стран-членов ЕС и лишь небольшую часть – миротворцы из РФ. В Брюсселе рассчитывают заменить российских миротворцев собственным уже к январю 2009 года. Как полагают в ЕС, это станет главной предпосылкой к объединению Приднестровья с Молдовой, так как лишит нынешние власти в Тирасполе якобы оказываемой ими российскими миротворцами поддержки и защиты. Тем самым, присутствие в Приднестровье остатков российского миротворческого контингента как части международного, находящегося при этом под командованием Евросоюза, выполняло бы роль легитимации восстановления контроля Кишинева над «непризнанным» государством и полной смены политического и экономического режима данного региона.

7.1.5. Давление в пользу данного сценария оказывается на Россию со стороны большинства участников переговорного формата «5+2» по приднестровскому урегулированию, включая саму Молдову, ЕС и США. При этом Брюссель с

большим недоверием и подозрительностью смотрит на возобновившиеся весной-летом 2007 г. двусторонние контакты Москвы и Кишинева по данной проблеме. В период июня-июля 2007 г. беспокойство ЕС достигло такого уровня, что Россия и Молдова были вынуждены направить в Брюссель официальные заверения о том, что никакие сепаратные решения по Приднестровью вне формата «5+2» приниматься не будут.

7.1.6. Между тем, в ЕС по-прежнему велики опасения о заключении Молдовой и Россией сепаратного соглашения по Приднестровью. ЕС и США ставят перед собой задачу заблокировать сценарий урегулирования, при котором многие влиятельные посты (как правило, заместителей) в новых «послеобъединенных» государственных институтах Молдовы отдавались представителям Приднестровья, российскому же миротворческому контингенту позволялось оставаться в стране на неопределенное время. В Брюсселе опасаются, что это остановило бы движение страны по пути евроинтеграции и сделало бы ее в большей мере ориентированной на Россию. Тем самым очевидно, что подход Евросоюза в отношении как приднестровского конфликта, в частности, так и будущего постсоветского пространства, в целом, полностью укладывается в логику «игры с нулевой суммой».

7.1.7. В этой связи официальные представители Евросоюза уже, в превентивном порядке, пригрозили Кишиневу определенными санкциями в случае, если он пойдет на подобное соглашение с Москвой. По словам к Мицсея, подобный сценарий подорвет авторитет президента Молдовы В. Воронина на Западе, а также сделает невозможным предоставление этой стране обещанного пакета помощи на 2007-2010 гг. в размере 1,1 млрд. евро, оказываемой совместно с США.

7.1.8. Между тем, сам В. Воронин продолжал заявлять летом 2007 г., что его страна не отказывается от цели вступления в ЕС и, более того, намерена активизировать соответствующую политику. В частности, 19 июня 2007 г. на официальной церемонии открытия нового здания посольства Молдавии в Бельгии и дипмиссии при Европейском сообществе президент В. Воронин заявил, что его страна «пришла в Бельгию не только как гость, но и с целью доказать, что она может и у нее есть шансы стать членом Евросоюза. Молдова доказала свои возможности суверенного и независимого государства и в любом случае у нее имеется европейская перспектива, от которой она никогда не откажется».

7.2. Исключение Белоруссии из Генеральной системы преференций ЕС.

7.2.1. В анализируемый период произошло очередное ужесточение политики ЕС в отношении Белоруссии. Новое похолодание между Минском и Брюсселем началось в феврале-марте 2007 г., когда президент этой страны А.Г. Лукашенко окончательно дал понять, что его желание сблизиться с Евросоюзом не будет сочетаться с изменением внутривластной системы страны. 21 июня 2007 г. Комиссия ЕС объявила, что исключает Минск из системы торговых преференций Евросоюза – Генеральной системы преференций, созданной еще в 1971 году. Данное решение означает, что отныне такие экспортируемые в ЕС товарные группы, как продукция текстильной и деревообрабатывающей

промышленности, будет облагаться импортным тарифом до 3%. По оценкам, это будет стоить Белоруссии дополнительно до 400 млн. евро в год.

7.2.2. Единственной страной, исключенной до этого решения из ГСП, была азиатская диктатура Мьянма. Это очевидный пример политики «двойных стандартов»: ситуация в области демократии и прав человека в Белоруссии и Мьянме просто несопоставимы. При этом, например, такая страна, как Узбекистан, из ГСП не исключена. Причем об увязке участия Белоруссии в ГСП с ситуацией с правами человека в этой стране, прежде всего освобождением политзаключенных, говорят сами официальные представители ЕС. Данная политика «двойных стандартов» нацелена на выкручивание Минску рук и, с учетом похолодания его отношений с Москвой, вынуждение его к полному подчинению Брюсселю, проведению политики, аналогичной той, что проводило «оранжевое» руководство Украины в период контроля им и поста президента страны, и правительства.

7.3. Политика в отношении стран Центральной Азии.

7.3.1. В период июня-июля 2007 г. Евросоюз продолжил политику по утверждению своего политико-экономического присутствия в Центрально-азиатском регионе. Одним из решений саммита Европейского совета 21-23 июня 2007 г. в Брюсселе стало одобрение подготовленной в период германского председательства в ЕС Германией и КЕС Стратегии партнерства со странами ЦА. Как заявлено в итоговой декларации саммита, «Стратегия определяет для ЕС приоритеты сотрудничества с регионом в целом, но их применение будет зависеть от специфических требований и политики каждого из государств Центральной Азии». Документ формулирует общую задачу установления партнерств ЕС со странами ЦА и повышение политического и экономического влияния Брюсселе в регионе посредством диалогов и сотрудничества в самых разнообразных областях. В частности, в правовой сфере, в области защиты прав человека, экономики, торговли и инвестиций, энергетики, защиты окружающей среды, образования и межкультурного диалога, и так далее. Бюджет новой политики составляет 750 млн. евро, и ответственной за их использование является КЕС. Тем самым, Комиссия становится ключевым игроком со стороны Евросоюза в ЦА.

7.3.2. При этом не скрывается, что главной целью центрально-азиатской стратегии и результатом усиления позиций ЕС в регионе, должно стать строительство новых трубопроводов (как газо-, так и нефтепроводов), ведущих из Центральной Азии в ЕС в обход территории России и неподконтрольных РФ и российским компаниям. Предполагается, что владеть этими трубопроводами будут именно европейские энергетические компании. Параллельно ставится задача добиться того, чтобы существенная доля добычи и производства энергоресурсов стран ЦА (по крайней мере та, что экспортируется в ЕС) принадлежала компаниям стран Евросоюза. Политические интересы ЕС на пространстве бывшего СССР не отделимы от его энергетической политики.

7.3.3. Известно также, что изначально и КЕС и Германия рассчитывали прописать в центрально-азиатской стратегии положения о снятии санкций ЕС с Узбекистана и заключении со всеми странами региона, включая Узбекистан и

Туркменистан, Соглашений о партнерстве и сотрудничестве. Однако, в дальнейшем от данной меры было решено отказаться ввиду оппозиции со стороны Великобритании и Нидерландов, придающих большое значение проблематике соблюдения этими режимами прав человека. При этом, по словам одного высокопоставленного деятеля Комиссии, процитированного рядом европейских СМИ, озабоченность этих двух стран правозащитной проблематикой объясняется наличием у этих стран собственных запасов газа. Другие же страны ЕС, как Германия, которые испытывают растущую потребность в центрально-азиатских энергоносителях, готовы вопросами прав человека пренебречь.

7.3.4. И все же, утверждение данной стратегии является серьезным внешнеполитическим успехом Германии и ее председательства в Евросоюзе. Теперь, будучи утвержденной, данная политика будет развиваться даже в том случае, когда председателем ЕС будет страна, не имеющая в Центральной Азии или пространстве бывшего СССР в целом каких-либо серьезных интересов. Именно такая ситуация сложилась в анализируемый период, когда председательство в ЕС перешло к Португалии.

7.3.5. Примечательно, что КЕС активизировала шаги на центрально-азиатском направлении еще до формального утверждения стратегии, причем именно шаги в сфере энергетики. В начале июня 2007 г. комиссар КЕС по энергетике А. Пиебалгс заявил, что Комиссия назначила специального координатора по реализации проекта газопровода «Набукко», задача которого будет заключаться в том, чтобы добиваться скорейшей реализации проекта. «Роль координатора будет в оценке того, какие условия необходимо выполнить со стороны ЕС для реального ускорения процесса», - заявил комиссар. Более того, А. Пиебалгс подчеркнул, что Евросоюз и Турция, выступающая главным партнером в проекте «Набукко», привержены начать непосредственное сооружение газопровода уже в начале 2008 года.

7.3.6. Напомним, что «Набукко» является проектом газопровода в ЕС, альтернативного российской газопроводной системе и нацеленного на диверсификацию поставщиков и маршрутов поставок в Евросоюз энергоносителей, причем независимых от РФ. Изначально этот проект предусматривал поставки в ЕС иранского газа через территории Турции, Болгарии, Румынии и Венгрии. Конечной точкой газопровода должен был стать резервуар и распределительный центр в австрийском Баумгартене. Однако, напряженность вокруг ядерной программы Ирана заморозила реализацию проекта, что вынудило ЕС и Турцию обратиться к Азербайджану и странам ЦА как альтернативным поставщикам для «Набукко».

7.3.7. На момент периода июня-июля 2007 г. определенность существует лишь в отношении Азербайджана, и пока газопровод рассчитывают протянуть до его месторождения «Шах Дениц». «Это единственная гарантия на этой стадии», - заявил в этой связи А. Пиебалгс. Однако своего рода программой максимум для ЕС является подключение к проекту Казахстана и Туркменистана, обладающих наибольшими запасами газа среди прикаспийских стран. Давление по данному вопросу на Астану и Ашхабад оказывают и Евросоюз, и Турция. Так, в середине июня 2007 г. с визитами в Казахстан и Туркменистан находился министр энергетики Турции Х. Гулер и активно лоббировал проект «Набукко».

7.3.8. Активизация усилий КЕС по проекту «Набукко» еще до утверждения Стратегии ЕС в отношении ЦА в первую очередь связана с успехами российской политики в данном регионе, достигнутыми весной 2007 г. и закрепленными в ходе визита президента РФ В.В. Путина в Казахстан и Туркменистан в мае 2007 года. Напомним, что тогда стороны достигли соглашения о строительстве прикаспийского газопровода из ЦА по территории России, что серьезно снижает шансы создания транскаспийского газопровода по дну Каспийского моря в обход РФ. Тогда же президент Казахстана Н. Назарбаев сделал заявление о том, что большая часть экспортируемой его страной энергоресурсов будет направляться через территорию России, что также наносит удар по политике Евросоюза в отношении данного региона, в целом, и проекта «Набукко», в частности. Таким образом, Россия и ЕС продолжают проводить в отношении ЦА и ее энергоресурсов классическую политику «игры с нулевой суммой».

7.3.9. Обеспокоенность Комиссии ЕС также вызвало заключение австрийской энергетической компанией *OMV* контракта с российским «Газпромом» по совместному использованию центра хранения и распределения газа в Баумгартене, который, согласно проекту «Набукко», должен стать конечной точкой газопровода. Это также было воспринято как прямая угроза реализации проекта. Однако, в начале июня 2007 г. исполнительный директор *OMV* заявил, что обязательства его компании в отношении «Набукко» остаются в силе.

7.3.10. Наконец, тревогу в ЕС вызывает потенциальная возможность «выпадения» из проекта Турции, которой Россия предлагает не менее выгодный для нее с экономической точки зрения, чем «Набукко», проект «Голубой поток-2» по транспортировке российского (и центрально-азиатского через территорию РФ) газа в страны Евросоюза. Предполагается, что новый газопровод будет идти параллельно нынешнему «Голубому потоку», а затем заворачивать в сторону Юго-Восточной и Южной Европы. Это позволит России создать дополнительный маршрут поставок газа в Италию, Грецию, Венгрию и Болгарию.

VIII. Отношения в области международной безопасности

8.1. Разногласия России и ЕС в вопросе косовского урегулирования.

8.1.1. Летом 2007 г. Москва и Брюссель не сблизил позиции в вопросе о статусе Косово. Евросоюз продолжал поддерживать принятие новой резолюции СБ ООН на основании т.н. «плана Ахтисаари», предусматривающего полное отделение края от Сербии, наделение его правосубъектностью и предоставление де-факто независимости, которая может быть признана формально по истечению определенного срока. Данный план открыто именуется трамплином к официальному признанию независимого государства Косово. В то же время Россия сохранила свое негативное отношение как к данному плану, так и к возможному основанному на нем проекту резолюции Совета Безопасности ООН – вплоть до применения права вето при голосовании. По мнению Москвы, проблема статуса Косово должна быть решена в ходе переговоров между

Белградом и Приштиной.

8.1.2. В этой связи в конце июня с.н. Россия отвергла новый, компромиссный по мнению ЕС, проект резолюции СБ ООН по Косово, предложенный США и Евросоюзом и предполагавшей предоставление Сербии и Косово дополнительно 120 дней для переговоров и нахождение решения. В случае отсутствия такового, согласно проекту резолюции, автоматически вступал в действие «план Ахтисаари» со всеми вытекающими последствиями. Данное предложение также получило резко негативную оценку в Белграде. Надо сказать, подобная реакция со стороны России и Сербии весьма оправдана: какой-либо прогресс на 120-дневных переговорах был крайне маловероятен ввиду того, что искомый результат был гарантирован албанской стороне в любом случае. В случае принятия данной резолюции Приштине было бы выгоднее вообще не начинать никаких переговоров с Белградом и получить все через четыре месяца, нежели соглашаться на какие-либо компромиссы.

8.1.3. Надо сказать, в отличие от США, официально заявляющих на уровне президента страны, что альтернативы независимости Косово нет, и что край ее получит через Совет Безопасности ООН или другим путем, Евросоюз занимает внешне более сдержанную позицию. Прежде всего, Брюссель заявляет о недопустимости одностороннего самопровозглашения Косово своей независимости, без наличия на то решения СБ ООН (в отличие от США, которые не исключают данного сценария, хотя и называют его не самым оптимальным). Так, в ходе специальной сессии глав МИД стран ЕС по Косово в ходе саммита Европейского совета 21-23 июня 2007 г. было заявлено, что Брюссель не поддержит Приштину в случае, если она самостоятельно провозгласит свою независимость, в обход СБ ООН. «Не может быть никакого другого пути разрешения вопроса о статусе Косово, кроме как резолюции Совета Безопасности», - заявил 21 июня 2007 г. специальный посланник ЕС по вопросам Косово С. Лехне. Действительно, подобное признание было бы незаконным до тех пор, пока остается в силе резолюция СБ ООН № 1244, признающая Косово частью Сербии. Кроме того, сдержанно негативной точки зрения по вопросу предоставления Косово независимости по-прежнему придерживаются ряд стран-членов ЕС, прежде всего Испания, Словакия и Кипр. Это связано прежде всего с их собственными сепаратистскими проблемами.

8.1.4. В этой связи все большую озабоченность вызывает позиция США, которая все больше склоняется к признанию независимости края в обход Совета Безопасности ООН ввиду нежелания РФ поддерживать выгодную Вашингтону резолюцию, - даже несмотря на то, что это было бы вопиющим нарушением международного права. Так, находясь 10 июня 2007 г. с визитом в Тиране, президент США Дж. Буш заявил, что «Вопрос заключается в том, собираемся мы или нет продолжать бесконечные переговоры по вопросу, который мы для себя уже окончательно решили. Мы считаем, что Косово должно стать независимым. ... Если мы не сможем достигнуть соглашения [с Россией по новой резолюции СБ ООН], то мы должны будем двигаться самостоятельно». «Раньше или позже мы должны будем сказать – все, хватит, Косово независимо. Вот наша позиция», - добавил президент США.

8.1.5. Подобная позиция является наглядным подтверждением того, что Вашингтон продолжает в ряде областей идти односторонним внешнеполитическим курсом, не оглядываясь ни на позиции других влиятельных участников международных отношений, ни на международное

право. Позиция типа «мы уже приняли решение, и точка» также свидетельствует о том, что США по-прежнему пытаются узурпировать принятие наиболее значимых решений в области международных отношений: вопросы войны и мира, создания или исчезновения государств.

8.1.6. С другой стороны, Вашингтон, видя отсутствие реального прогресса в деле строительства в Косово нормального и эффективного государства, стремится как можно скорее снять с себя обязательства по этому краю и попутно записать его в «актив» своей внешней политики. Последнее особенно важно с учетом приближающихся в США выборов. Между тем, в Вашингтоне осознают, что стремительно теряют способность контролировать ситуацию в крае, который становится все менее и менее управляемым. Даже в выступлениях высокопоставленных деятелей США, в том числе президента Дж. Буша, проскальзывает предостережение о том, что в случае, если ожидания албанских косаваров не будут удовлетворены в самые короткие сроки, возможно возобновление насилия. Надо сказать, сами косовско-албанские власти, представляющие собой большей частью выходцев из т.н. «Армии освобождения Косово», открыто заявляют о намерении провозгласить независимость края в одностороннем порядке в ноябре 2007 г. – в случае отсутствия на тот момент удовлетворяющей их резолюции СБ ООН.

8.1.7. Между тем, параллельно с попытками убедить Россию принять т.н. «план Ахтисаари», Евросоюз предпринимает аналогичные шаги в отношении Сербии. Главным инструментом здесь выступает обещание относительно скорого вступления этой страны в ЕС. Так, комиссар КЕС по вопросам расширения О. Рен заявил в июне 2007 г. по итогам переговоров в Белграде, что рассматривает 2011 год как вполне реалистичную дату вступления Сербии в ЕС. Между тем, премьер-министр страны В. Коштуница уже заявил, что Белград не станет «разменивать Косово на вступление в Евросоюз», отказываясь ради последнего от части своей суверенной территории.

8.1.8. Наконец, одновременно с попытками приблизить независимость Косово Евросоюз стремился в анализируемый период исключить вероятность аналогичных последствий для «непризнанных государств» бывшего СССР, на которые не раз указывало российское руководство. Так, находясь в июне 2007 г. с визитом в Абхазии, спецпредставитель Евросоюза по Южному Кавказу П. Семнеби заявил, что «решение косовской проблемы не имеет отношения к Абхазии». Он также добавил, что «позиция международного сообщества в отношении признания территориальной целостности Грузии не меняется, и в этой связи ожидания по Косово со стороны Абхазии преувеличены». Визит П. Семнеби в Абхазию преследовал цель передать руководству этого края некоторые предложения Евросоюза по реализации на территории Абхазии ряда программ «соседства» ЕС, а также по возобновлению контактов между сторонами в конфликте в сфере безопасности, экономики, здравоохранения и гражданского общества. Тем самым Брюссель рассчитывает «отговорить» Абхазию от реализации курса на независимость, по крайней мере в период решения косовской проблемы.

8.2. Мораторий России на выполнение ДОВСЕ.

8.2.1. Одним из наиболее заметных событий отношений России и ЕС конца периода июня-июля 2007 г. стало официальное объявление РФ 150-дневного моратория на выполнение Договора об обычных вооруженных силах в Европе. 13 июля 2007 г. президент РФ В.В. Путин подписал указ о приостановлении действия ДОВСЕ и связанных с ним международных договоров в связи с «исключительными обстоятельствами, относящимися к содержанию ДОВСЕ, затрагивающими безопасность РФ и требующими принятия безотлагательных мер». Напомним, что предложение о моратории на ДОВСЕ президент РФ внес еще в ходе своего ежегодного Послания Федеральному собранию РФ 26 апреля 2007 г. в связи с недопустимостью ситуации, когда данный договор выполняется лишь Россией, Украиной, Белоруссией и Казахстаном, в то время как страны НАТО отказываются его ратифицировать по необоснованным причинам.

8.2.2. На деле мораторий означает прекращение инспекций со стороны НАТО на российские военные базы и объекты, а также предварительных уведомлений о перемещениях обычных вооруженных сил РФ. В случае же выхода России из ДОВСЕ по истечению 150-дневного периода предусмотренные договором фланговые ограничения на количество обычных вооружений будут сняты. В первую очередь, эти ограничения касаются Ленинградского и Кавказского военных округов.

8.2.3. Реакция в ЕС на этот шаг Москвы была прогнозируемо негативной. Все МИДы стран-членов Евросоюза выразили в этой связи обеспокоенность и сожаление, а также призвали РФ вернуться к выполнению ДОВСЕ и возобновить по нему переговоры. В этой связи следует отметить, что с апреля по июль 2007 г. Россия не единожды пыталась сдвинуть процесс выполнения странами НАТО ДОВСЕ с мертвой точки и, тем самым, оживить этот договор. Однако, собираемые по инициативе РФ чрезвычайные сессии ОБСЕ и конференции ни к чему не привели: страны НАТО по-прежнему указывали на вывод Россией своих миротворческих контингентов с территорий «непризнанных государств» бывшего СССР в качестве обязательного условия ратификации ДОВСЕ странами альянса.

8.2.4. Существует большая вероятность того, что по истечению 150-дневного периода данная позиция стран Запада не изменится, несмотря на готовность многих из них (в частности, Германии), продолжать консультации с РФ по данному вопросу. В этом случае Москве ничего не останется, кроме как выйти из давно уже устаревшего и потерявшего свою ценность договора.

8.3. Дискуссии вокруг вопроса американской ПРО.

8.3.1. В анализируемый период продолжились консультации России и стран-членов ЕС по вопросу размещения на территории Польши и Чехии элементов американской системы ПРО. Прежде всего, обсуждение касалось сделанного президентом РФ В.В. Путиным в ходе саммита «Большой восьмерки» предложения о совместном с США использовании арендуемого Россией радара «Габала» в Азербайджане вместо планируемого радара в Чехии. Это предложение вызвало определенный интерес среди государств ЕС, особенно

тех, что изначально относились к американской инициативе со скрываемым недоверием (прежде всего, Германия). Однако, основными форумами обсуждения как этой, так и следующей – еще более прорывной – инициативы В.В. Путина, сделанной в ходе июльского двустороннего саммита в США с президентом этой страны Дж. Бушем, были Совет Россия-НАТО и сугубо двусторонние российско-американские контакты.

8.3.2. Другим связанным с ПРО вопросом обсуждения между Россией и странами ЕС в июне-июле 2007 г. стало заявление В.В. Путина, сделанное в начале июня 2007 г., что ответом России на размещение в Польше и Чехии элементов американской ПРО станет включение этих элементов в список потенциальных целей для военных ударов со стороны России. «Мы приобретем новые [военные] цели в Европе», - заявил в этой связи президент РФ на саммите G8 в Халлигендамме. Позднее стало известно, что речь идет о размещении в Калининградской области российских ракетных комплексов «Искандер» и нацеливании их на объекты американской ПРО в Польше и Чехии. В Евросоюзе данные потенциальные шаги России вызвали серьезное беспокойство.