

Отношения Россия – Европейский союз в феврале 2007 г.

Информационно-аналитический доклад.

Москва

2007

Содержание

I. Краткое содержание – общая оценка ситуации.

II. Проблема нового соглашения Россия-ЕС после 2007 года.

III. Отношения Россия-ЕС в сфере энергетики.

3.1. Предложение КЕС о расчленении энергетических компаний

3.2. Обсуждение проекта Североевропейского газопровода

3.3. Перспективы создания энергетического союза Украины, Белоруссии и Литвы.

IV. Отношения Россия-ЕС на пространстве бывшего СССР.

4.1. Конкуренция Россия-ЕС в Черноморском регионе.

4.2. Политика ЕС в отношении Центрально-Азиатского региона

4.3. Белорусская политика Литвы.

V. Взаимодействие Россия – ЕС на международной арене.

5.1. Проблема размещения элементов американской ПРО в Польше и Чехии в отношениях Россия-ЕС

5.2. Позиции России и ЕС по Косово.

I. Краткое содержание – общая оценка ситуации

В области политических отношений между Россией и Европейским союзом (ЕС) важнейшим элементом диалога оставалось обсуждение будущей политико-правовой базы – нового Соглашения Россия – ЕС, которое должно прийти на смену Соглашению о партнерстве и сотрудничестве от 1994 года. В этой связи сохранял свою актуальность вопрос о неспособности ЕС и Брюсселя (Еврокомиссии (КЕС)) преодолеть вето, наложенное Польшей на мандат КЕС на переговоры с Россией в ноябре 2006 года. В феврале 2007 г. к польским требованиям по вопросам о доступе мясной продукции на российский рынок прибавились и, пока неофициальные, угрозы Литвы заблокировать мандат КЕС в том случае, если Россия не пойдет на встречу Вильнюсу в вопросе о поставках нефти на НПЗ «Мажейкяй нафта», в приостановке которых Литва видит политические причины.

Важнейшим событием двусторонних отношений стала ратификация Соглашений Россия – ЕС о реадмиссии и упрощении визового режима Государственной Думой РФ (14 февраля 2007 г.) и Европейским парламентом (21 февраля 2007 г.). Несмотря на то, что до полного безвизового режима передвижения граждан между Россией и ЕС сторонам предстоит пройти еще долгий путь, многие наблюдатели склонны оценивать новые соглашения как первый шаг к реализации данной внешнеполитической задачи, поставленной Президентом РФ В.В. Путиным еще в 2004 году. Вместе с тем, как уже указывалось в предыдущих обзорах отношений Россия – Евросоюз, у некоторых в ЕС просматривается намерение затормозить диалог об облегчении визового режима на данном этапе и ограничиться половинчатыми мерами.

В области экономических отношений главными вопросами взаимодействия России и Евросоюза оставались перспективы развития энергетического диалога. В этой связи особый интерес представляет вопрос о потенциальном влиянии на двусторонние энергетические отношения ожесточенной борьбы внутри Евросоюза, которая разворачивается вокруг предложений КЕС о разделении вертикально интегрированных энергетических компаний и общей либерализации рынка. В целом деятельность ЕС и КЕС направлена на создание наиболее благоприятных условий для компаний стран Евросоюза, в т.ч. через обеспечение доступа к российским транзитным мощностям.

В сфере международной политики основными темами диалога России и ЕС оставались вопросы готовящейся резолюции Совета Безопасности (СБ) ООН, проект которой был подготовлен представителем Генерального Секретаря СБ ООН М. Ахтисаари. Ряд двусторонних консультаций, прошедших в феврале 2007 г., выявил, что у сторон сохраняется разное видение степени срочности принятия данной резолюции. Также сторонам не удалось пока прийти к полному взаимопониманию по вопросу о политике США в отношении Ирана.

Гораздо большая близость позиций России и ведущих стран Евросоюза просматривается по вопросу об намерении США разместить в Польше и Чехии элементы системы противоракетной обороны (ПРО), что вызывает не только обоснованную обеспокоенность в Москве, но и возражения со стороны других стран-членов Евросоюза, в первую очередь Германии. В этой связи министр обороны ФРГ Ф.-Й. Юнг заявил о намерении Берлина поставить данный вопрос

на официальную повестку дня альянса и, более того, подключить к его обсуждению Россию.

Новым элементом в отношениях России и Евросоюза на постсоветском пространстве может стать постепенное сближение ЕС и Белоруссии. Несмотря на то, что президент А. Лукашенко. Вместе с тем, по информации ряда европейских и российских СМИ, Еврокомиссия уже начала (на экспертном уровне) проработку с белорусскими властями ряда вопросов взаимного интереса в сферах энергетики и миграционной политики. К числу наиболее активных сторонников смягчения позиции ЕС в отношении белорусских властей относится, в первую очередь, Литва, президент которой выступил в феврале 2007 г. с инициативой нового энергетического партнерства с участием Минска.

Можно предположить, что Европейский союз и отдельные представители исполнительных органов ЕС (Еврокомиссия) будут и далее стремиться к развитию с властями Белоруссии рабочих отношений, не принимая при этом на себя политических обязательств и не снимая с Минска формальных санкций. Насколько успешной в практическом плане окажется такая политика пока неизвестно, однако здесь Россия вполне может столкнуться с усилением конфронтационности в поведении белорусских властей, которые будут опираться на свои новые контакты с Евросоюзом.

II. Проблема нового соглашения Россия – ЕС после 2007 года.

В анализируемый период новое развитие получило обсуждение проблемы начала переговоров по новому соглашению РФ – Евросоюз, призванному заменить нынешнее СПС, формально истекающее в ноябре 2007 года. В феврале 2007 г. возникла угроза того, что к польскому вето на утверждение мандата Еврокомиссии на эти переговоры (и, соответственно, их начало), наложенное еще в 2006 г., добавится вето еще одной страны ЕС – Литвы. Весьма вероятно, что литовское вето на проект КЕС будет наложено уже на ближайшем саммите ЕС, который состоится 8-9 марта 2007 года. Это в свою очередь, делает перспективу начала переговоров еще более призрачной. Кроме того, данный шаг откроет путь другим странам ЦВЕ, имеющим проблемные отношения с Россией, для попыток переместить эти проблемы из сферы двусторонних отношений с Москвой на общеевропейский уровень.

Формально претензии Вильнюса связаны с затянувшимся ремонтом трубопровода «Дружба», что, по мнению литовского руководства, имеет под собой политические основания. Напомним, что еще в июле 2006 г. российская компания «Транснефть» прекратила перекачку нефти, предназначавшейся для нефтеперерабатывающего завода «Мажейкяй нафта», из-за аварии на трубопроводе «Дружба». Однако с тех пор поставки так и не были возобновлены. В течение всего этого времени Литва была вынуждена поставлять нефть для переработки на «Мажейкяй нафта» морем. С учетом того, что тендер на принадлежавший ранее «Юкоосу» НПЗ был выигран польской компанией PKN Orlen, а претендовавший также на завод российский «ЛУКОЙл» его проиграл, в Вильнюсе усматривают в действиях «Транснефти» стремление «наказать» Литву.

Соответственно, литовское руководство рассчитывает с помощью вето на мандат КЕС подключить Брюссель к решению вопроса возобновления поставок нефти по трубопроводу «Дружба» и, соответственно, сделать так, чтобы Евросоюз в целом оказал на Россию давление. «Мы хотим поднять этот вопрос на саммите Евросоюза. Мы думаем, что ЕС должен повлиять на процесс», – заявил в этой связи замминистра иностранных дел Литвы З. Павилионис. Известно, что в феврале 2007 г. в Вильнюсе уже состоялись переговоры главы МИД Литвы П. Вайтекунаса с послами стран-членов ЕС по вопросу возможного вето. «Слышны намеки, что поставки нефти по этому нефтепроводу не будут возобновлены. Этот вопрос уже вносится в повестку дня ЕС и России», – отмечается в коммюнике литовского МИД по итогам встречи. Далее, 23 февраля 2007 г. З. Павилионис озвучил окончательную официальную позицию Литвы в преддверии саммита Евросоюза: «Литовцы могут стать поляками. Существует возможность блокирования нами мандата на переговоры Россия-ЕС. Новый договор с Россией должен будет подождать, пока Россия не перестанет играть в игры с нашей нефтью».

Примечательно, что аргументация Литвы по форме полностью воспроизводит претензии Польши, выдвигавшиеся КЕС и странам-председателям Евросоюза осенью 2006 года. Так, со слов высокопоставленных литовских дипломатов, Вильнюс в течение восьми последних месяцев обращался за поддержкой в вопросе нефтепоставок и к Комиссии ЕС, и к странам-председателям

(Финляндия в 2006 г. и Германия в настоящее время) с просьбой поставить данный вопрос на повестку дня Россия-ЕС в целом. Однако, ни разу эти просьбы не были выполнены. Соответственно, считают в Вильнюсе, у них нет иного способа повлиять на Брюссель и Москву, кроме как наложить вето на начало переговоров РФ-ЕС по новому соглашению.

Создается угроза использования странами-членами ЕС проблемы начала новых переговоров с Россией для решения своих двусторонних вопросов с РФ политического и экономического характера, зачастую не имеющих отношения к российско-есовской проблематике. Зачастую стремление «новичков» добиться от Москвы уступок в двусторонних отношениях, используя в качестве средства шантажа отношения Россия-Евросоюз, принимает характер сведения старых счетов еще коммунистических времен.

Нельзя исключать, что за Польшей и Литвой (в случае действительного наложения последней вето на мандат КЕС) последуют другие «новички». Прежде всего, Эстония и Латвия, которые могут, к примеру, увязать начало переговоров РФ-КЕС с подписанием пограничных договоров с Россией или другими проблемами взаимоотношений. При этом, поскольку данных стран будет уже несколько, они не будут опасаться каких-либо серьезных негативных политических последствий со стороны Комиссии и «старых» стран-членов, в том числе Германии, выступающих за скорейшее начало переговоров с РФ. Все это может серьезно отложить перспективы начала переговоров.

Однако, следует признать, что подобное затягивание никоим образом не может повредить российским интересам. Поскольку еще в 2006 г. сторонами согласовано автоматическое продление нынешнего СПС в случае отсутствия нового соглашения, правового вакуума в отношениях РФ-ЕС не будет. Более того, ввиду явного несовпадения позиций сторон по существенным вопросам, связанным с новым соглашением, российская сторона лишь выиграла время для выстраивания собственной переговорной стратегии. Наконец, следует отметить, что по мере затягивания начала переговоров слабеют политические позиции КЕС, которая демонстрирует неспособность повлиять на отдельные страны-члены и добиться внутреннего единства в Евросоюзе. Это также приносит Москве политические бонусы и укрепляет ее переговорную позицию.

Между тем, в рассматриваемый период стало очевидным, что перспективы снятия в ближайшее время самого польского вето также весьма призрачны. В феврале 2007 г. в Варшаве напомнили, что вето было наложено на проект мандата КЕС не только из-за мясного эмбарго, но и из-за проблемы энергетики. «Наше вето было наложено по двум причинам, не только из-за мясного эмбарго, но и из-за энергетических отношений. Эти вопросы взаимосвязаны», - заявил в этой связи зам.госсекретаря Польши К. Шчерский. По его словам, в настоящее время Варшава проводит переговоры с КЕС и странами-членами Евросоюза, в ходе которых оговаривает, что должно, по ее мнению, быть в обязательном порядке отражено в мандате Комиссии, за рамки которого она не будет иметь право выходить. «Мы ведем переговоры по всему пакету энергетических отношений ЕС – условиям безопасности поставок, вопросу внутреннего энергетического рынка», - отметил польский дипломат.

Соответственно, даже если проблема мясного эмбарго будет снята, это не будет означать автоматическое снятие польского вето на проект мандата КЕС.

Последнее сохранится до тех пор, пока КЕС не представит гарантии того, что энергетические интересы Варшавы в отношении РФ будут в ходе переговоров заявлены и защищены. Следует отметить, что эти интересы противоречат не прямо только подходу России к энергетическому взаимодействию с ЕС, но зачастую сильно не совпадают с позициями ряда других стран-членов Евросоюза. Например, с подходом Германии к строительству Североевропейского газопровода.

Известно также, что Варшава стремится включить в мандат КЕС положение, в соответствии с которым даже в случае начала переговоров по новому соглашению любая страна ЕС будет иметь право остановить их собственным решением - в случае, если РФ как-либо нарушит их интересы в области торговли или энергетики. Вероятность же подобных нарушений весьма велика. Некоторые же польские официальные лица вообще увязывают перспективы снятия вето с преодолением всех внутриевропейских разногласий в отношении того, какой должна быть общая внешняя политика ЕС в области энергетики. При этом подобное снятие представляется крайне маловероятным. К примеру, ввиду уже упоминавшегося спора Польши и Германии вокруг Североевропейского газопровода.

Между тем, в феврале 2007 г. российской стороной впервые было официально, хотя и на рабочем уровне, озвучено более-менее целостное и комплексное видение нового соглашения с ЕС. В начале февраля 2007 г. в интервью российской печати постоянный представитель России при ЕС В.А. Чижов заявил, что новое соглашение, которое, считают в Москве, будет называться Договором о стратегическом партнерстве Россия-ЕС, «должно быть рамочным, емким и ориентированным в будущее юридически обязывающим соглашением, где были бы зафиксированы цели и принципы сотрудничества, его институциональные механизмы, отражены результаты ведущейся работы по созданию четырех Общих пространств – экономического; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки и образования, включая культурные аспекты». При этом дипломат подчеркнул, что «Будучи рамочным по своему характеру, этот договор должен предусматривать возможность заключения при необходимости отдельных, более детальных секторальных соглашений».

В.А. Чижов также озвучил подход России к тому, как в новой политико-правовой базе РФ-ЕС должны быть отражены вопросы энергетического взаимодействия. По его словам, она должна содержать «юридически выверенные и четко прописанные правила взаимодействия, ясно и понятно регулирующие равноправные отношения между стратегическими партнерами. Среди этих принципов и правил – обеспечение прозрачности, предсказуемости и стабильности энергорынков, улучшение инвестиционного климата в энергетическом секторе «большой» Европы, поощрение энергоэффективности и энергосбережения, диверсификация видов энергии, физическая безопасность и устойчивость энергоинфраструктуры, решение проблем климата при взаимной ответственности производителей и потребителей за безопасность во всех звеньях «энергетической цепочки». При этом, подчеркнул постоянный представитель России в ЕС, вовсе не обязательно, что эти принципы и правила должны содержаться непосредственно в рамочном документе. Не исключено, что более предпочтительно поместить их в отраслевой договор Россия-ЕС по

вопросам энергетики.

III. Отношения Россия-ЕС в сфере энергетики.

3.1. Предложение КЕС о расчленении энергетических компаний.

Одной из наиболее значимых областей взаимодействия Россия-ЕС февраля 2007 г. продолжала оставаться энергетика. Ее приоритетность в политике Евросоюза, причем как внутренней, так и внешней, была серьезно усилена кратким перебоем в поставках российской нефти в Евросоюз по трубопроводу «Дружба» в январе 2007 г. в связи с российско-белорусским нефтегазовым спором. В феврале 2007 г. КЕС продолжила оказывать на Россию комплексное давление по энергетической проблематике, сочетая как наступательные, так и оборонительные действия.

С одной стороны, не прекращались попытки добиться либерализации российской системы магистральных трубопроводов, обеспечения допуска к ним иностранного (европейского главным образом) капитала. Причем воздействие здесь оказывалось как через попытки убедить РФ ратифицировать Договор к Энергетической хартии (ДЭХ), так и через включение соответствующих положений в проект нового стратегического соглашения Россия-ЕС, призванного заменить истекающее в декабре 2007 г. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС).

С другой стороны, в анализируемый период Комиссия ЕС активизировала шаги, направленные на недопущение усиления позиций российского газового монополиста «Газпром» в европейских газораспределительных сетях и на ограничение его доступа к конечным потребителям в Евросоюзе. Причем данные действия были направлены не только в отношении российской компании, но отражали стратегию КЕС применительно к европейскому рынку энергетики в целом и касались всех крупных энергетических компаний, действующих на рынке ЕС.

Известно, что еще с 2006 г., когда так называемая общая политика ЕС в области энергетики начала выработываться, одним из центральных элементов подхода к ней КЕС стала либерализация внутреннего энергетического рынка Евросоюза. В Брюсселе считают (причем небезосновательно), что либерализация необходима для выстраивания общего энергетического рынка ЕС, который до сегодняшнего дня отсутствует. Однако, либерализаторские устремления Комиссии встречают серьезное сопротивление крупных стран-членов ЕС, проводящих протекционистскую энергетическую политику и защищающих национальные энергетические концерны, которые доминируют в энергетических секторах своих государств. В 2006 г. уже имели место столкновения КЕС с правительствами крупнейших стран-членов из-за энергетики, которые Комиссия как правило проигрывала. Равным образом проваливались попытки Брюсселя получить некие весомые полномочия в регулировании внутренней европейской энергетической политики и установить обязательные для стран-членов наднациональные нормы и стандарты регулирования.

Несмотря на это, давление КЕС в этом направлении продолжилось, что в значительной степени связано со стремлением Евросоюза защититься от усиления «Газпрома» в европейских газораспределительных сетях. В январе

и феврале 2007 г. Брюссель не единожды призывал ввести обязательный для всего Евросоюза принцип разделения бизнеса, связанного с добычей и поставками энергии (энергоносителей, электроэнергии) от бизнеса, связанного с владением трубопроводами, транспортировкой и распределением энергии и энергоносителей. По мнению КЕС, этими двумя направлениями должны заниматься разные компании. По мнению КЕС, подобная либерализация ликвидировала бы национальный энергетический протекционизм, создала общий энергетический рынок ЕС, усилила бы конкуренцию и привела к снижению цен на энергию для конечных потребителей. Однако, это потребовало бы расчленения таких европейских энергетических гигантов, как французская EDF и германская E.ON на несколько более мелких компаний, что в настоящее время неприемлемо ни для Парижа, ни для Берлина. Последние, наоборот, работают на усиление своих национальных энергетических корпораций.

Примечательно, что Комиссия высказывается за распространение данного принципа о разделении энергетического бизнеса не только на собственно компании стран ЕС, но и на все компании, работающие на европейском рынке. Следовательно, если он будет принят, то будет касаться и российского «Газпрома», стремящегося усилить свое присутствие в газо- и энергораспределительных сетях ЕС. Известно, что проникновение российского концерна в европейские распределительные сети вызывает в ЕС серьезное опасение и уже приводило к ряду споров и столкновений. Таким образом, либерализаторский подход Комиссии представляется не только способом выстраивания общего энергетического рынка ЕС, но и мерой, направленной на его защиту от влияния российских компаний.

В Брюсселе не скрывают, что введение подобного принципа поставит Россию перед выбором. Либо она откроет для европейского бизнеса свои магистральные трубопроводы, и «Газпром» получит право приобретать европейские распределительные сети. Либо монополия «Газпрома» на трубопроводы будет сохранена, но в этом случае он лишится возможности участвовать в распределении конечной продукции. Иными словами, предлагаемая КЕС мера для внутреннего рынка ЕС оборачивается средством достижения энергетических задач Евросоюза в отношении России «через заднюю дверь».

Данное предложение Комиссии поставило государства-члены ЕС перед сложным выбором. С одной стороны, они хотели бы ограничить проникновение «Газпрома» на внутренний рынок Евросоюза, и указанный выше выбор для России представляется для них весьма привлекательным. С другой стороны, они стремятся избежать того, чтобы данный принцип разделения бизнеса коснулся их самих. В идеале государствам-членам была бы выгодна ситуация, когда данный принцип касался бы исключительно неевропейских компаний, работающих на рынке ЕС. В результате в феврале 2007 г. на неформальном уровне была выработана компромиссная модель. В соответствии с ней компаниям – конечным поставщикам энергетической продукции позволяется владеть энергетической инфраструктурой, однако эта инфраструктура должна находиться в непосредственном управлении отдельных компаний – «независимых системных операторов».

Формально же в рассматриваемый период каких-либо юридически

обязывающих решений по предлагаемому КЕС принципу принято не было. На состоявшемся 15 февраля 2007 г. заседании Совета ЕС министры экономики стран-членов Союза отказали Комиссии в законодательном введении данного правила, однако поддержали принцип «эффективного разделения деятельности по производству и поставкам» на декларативном уровне и поручили КЕС более подробно проработать вопрос «расчленения» вертикально интегрированных энергетических компаний, к которым относится и «Газпром».

Также Совет ЕС не согласился с предложением КЕС принять юридическое обязательство добиться того, чтобы к 2020 г. 20% потребляемой в ЕС энергии приходилось на возобновляемые источники или биотопливо. В целом был подтвержден суверенитет государств-членов в энергетической сфере, в том числе право национальных государств самостоятельно определять как энергоносители, так и их поставщиков и маршруты транспортировки.

Таким образом, в настоящее время внешняя ипостась энергетической стратегии ЕС – стремление заставить Россию снять монополию «Газпрома» на магистральные трубопроводы – явно превалирует над ипостасью внутренней, ввиду сопротивления государств-членов ЕС либерализаторской политике Комиссии. Итоговый документ экономического Совета ЕС от 15 февраля 2007 г. делал особый акцент на необходимости «говорить с Россией одним голосом» в контексте январского перебоя с поставками нефти, а также интенсификации отношений с такими поставщиками энергоносителей, как Алжир, Казахстан, Туркменистан, Узбекистан и Азербайджан, и транзитными странами, как Грузия. Это направление названо в документе «ключевым».

В свою очередь, Россия подвергла предложение КЕС о расчленении энергетических компаний, сочетающих как добычу и транспортировку, так и распределение энергопродукции, жесткой критике. В конце февраля 2007 г. зам.председателя Совета директоров «Газпрома» А. Медведев охарактеризовал его как «наиболее абсурдную идею, идущую вразрез с базовыми правилами рынка» и сравнил с «продажей машин без колес». Подобная критика представляется обоснованной ввиду того, что стратегия КЕС направлена в первую очередь против «Газпрома» и призвана либо обеспечить либерализацию российского энергетического сектора, либо сохранить ситуацию, когда российские энергоресурсы продаются «Газпромом» европейским компаниям «на границе» ЕС. И то, и другое идет вразрез с российскими экономическими интересами.

Параллельно А. Медведев раскритиковал озвученное в феврале 2007 г. сомнение комиссара КЕС по конкурентной политике Н. Кроес в правильности сохранения долгосрочных контрактов как основы газовых отношений Россия-ЕС. По мнению комиссара, долгосрочные контракты препятствуют конкуренции, так как планирование и распределение газа на долгосрочную перспективу практически исключают приход на этот рынок новых компаний. Последние не в состоянии найти ни поставщиков, ни потребителей «здесь и сейчас». Подобная позиция была названа представителем «Газпрома» «безответственной». «Я надеюсь, что ЕС вернется к своим прежним заявлениям о том, что долгосрочные контракты имеют фундаментальное значение для газового рынка», - заявил А. Медведев.

3.2. Обсуждение проекта Североевропейского газопровода.

В анализируемый период активизировалась дискуссия вокруг проекта Североевропейского газопровода, который должен пролесть по дну Балтийского моря и соединить российский Выборг с германским Гамбургом. До последнего времени наиболее активно против него выступали Польша и страны Балтии. Проект стал одной из главных причин осложнения отношений Варшавы с Берлином, считающим проект выгодным как для Германии, так и для Евросоюза в целом. Однако, в феврале 2007 г. к критике Североевропейского газопровода активно подключилась Швеция.

20 февраля 2007 г. министр иностранных дел страны К. Бильдт призвал компанию «Северный поток» (российско-германский консорциум, выполняющий строительство трубопровода) провести непредвзятое исследование экологических последствий строительства и функционирования газопровода. По мнению К. Бильдта, строительство может быть начато только в том случае, если результаты исследования покажут безопасность проекта для экологии. Параллельно Стокгольм предложил уже сейчас начать разрабатывать альтернативный маршрут для трубопровода. По мнению шведского министра, нынешний маршрут будет пролегать в местах вероятного затопления химического оружия времен Второй мировой войны, что может привести к колоссальной экологической катастрофе. Надо сказать, этот аргумент ранее уже выдвигался странами Балтии.

Наконец, глава шведского МИД выдвинул еще один аргумент против строительства Североевропейского газопровода, представляющийся по меньшей мере фантастическим. В соответствии с ним, Россия может использовать трубопроводную инфраструктуру на дне Балтийского моря в разведывательных и военных целях. Например, чтобы прослушивать коммуникации в странах Северной Европы, а также следить за их военными передвижениями. Нельзя исключать, что данный аргумент появился после серьезного ухудшения в феврале 2007 г. российско-американских отношений, заявлений Москвы о возможном выходе из Договора о ликвидации ракет средней и малой дальности, в связи с чем многие западные наблюдатели заговорили о начале новой «холодной войны».

Между тем, в Москве подобные предположения К. Бильдта были восприняты с недоумением. Зам.председателя Совета директоров А. Медведев «Газпрома» сравнил их с «фильмами о Джеймсе Бонде». Он также отверг экологические претензии шведской стороны и заявил, что проект безопасен с точки зрения экологии. Кроме того, в феврале 2007 г. в защиту Североевропейского газопровода выступил председатель правления «Северного потока» экс-канцлер ФРГ Г. Шредер. По его словам, Североевропейский газопровод не представляет и не будет представлять экологической угрозы. Напротив, проект чрезвычайно важен для укрепления энергетической безопасности ЕС. Как бы то ни было, в обозримой перспективе серьезных угроз реализации проекта не наблюдается.

3.3. Перспективы создания энергетического союза Украины, Белоруссии

и Литвы.

В рассматриваемый период одна из «новичков» в ЕС – Литва – озвучила новый план снижения «чрезмерной», по ее мнению, энергетической зависимости стран Центральной и Восточной Европы от России. Находясь в феврале 2007 г. с визитом в Вашингтоне, президент Литвы В. Адамкус выдвинул инициативу создания «энергетического тройственного союза» в составе Литвы, Украины и Белоруссии, имеющего явную антироссийскую направленность. Тот факт, что данный проект был озвучен по итогам переговоров В. Адамкуса администрацией Дж. Буша, свидетельствует о том, что он получил предварительное одобрение и поддержку США.

Обращает также на себя внимание подключение к данному «тройственному союзу» Белоруссии – страны, которая, в отличие от Литвы и Украины, придерживалась до последнего времени внешне пророссийской внешнеполитической ориентации. Все это свидетельствует о том, что в странах ЦВЕ и Балтии, а также в США и государствах Западной Европы, с большим воодушевлением восприняли серию антироссийских высказываний и инициатив президента РБ А.Г. Лукашенко и начали серьезную подготовительную работу по возможной переориентации экономического и внешнеполитического курса Минска. Судя по скорости появления антироссийских проектов с участием РБ, в ЕС, США и прежде всего странах-«новичках» в Евросоюзе, исходят из необходимости не упустить «окно возможностей», открывшееся после нефтегазового спора Москвы и Минска декабря 2006 г. – января 2007 года.

Предложение В. Адамкуса заключается в создании системы нефтеснабжения, обеспечивающей независимость Литвы, Украины и Белоруссии от российских поставок нефти. Согласно данной идее, эти три страны будут закупать нефть в Венесуэле, которая будет поставляться в литовский порт Клайпеда, а затем распределяться по Литве, Белоруссии и Украине по железной дороге (железнодорожная ветка Клайпеда – Одесса, проходящая в том числе по территории Белоруссии). Ранее использование данного маршрута было невозможно в связи с тем, что Минск проводил пророссийскую внешнюю энергетическую политику и был готов чинить поставкам нефти из Клайпеды в Украину таможенные препятствия.

Таким образом, подключение к проекту Белоруссии выгодно по двум причинам. Во-первых, оно облегчит поставки нефти на территорию Украины через свою территорию. (Предполагается, что параллельно венесуэльская нефть будет поступать на нефтеперерабатывающие заводы самой Белоруссии). Во-вторых, теплые отношения белорусского лидера А.Г. Лукашенко с венесуэльским президентом У. Чавесом, считают в Вильнюсе, помогут заключить контракты на поставки нефти в Клайпеду.

По словам В. Адамкуса, он уже предварительно обговорил данную идею с президентами Белоруссии и Украины и получил предварительную поддержку. В ближайшее время должна состояться встреча украинского президента В.А. Ющенко с А.Г. Лукашенко в Киеве, в ходе которой инициатива «тройственного союза», как предполагается, должна быть утверждена окончательно.

Между тем, препятствием для реализации данной идеи может стать противодействие парламента Украины, большинство в котором, принадлежащее

Партии регионов, выступает против создания данного союза. Что касается Белоруссии, то в ней по данной инициативе может сложиться согласие между режимом А.Г. Лукашенко и придерживающейся прозападной ориентации оппозиции. Как заявил по этому поводу экс-президент страны С. Шушкевич, «Белоруссии нужно побеспокоиться о государственной безопасности, в том числе экономической и, в частности, топливной. Быть полностью зависимой от России просто непозволительно. Думаю, что поставка в Белоруссию венесуэльской и иной нефти через порт Клайпеду будет несколько дороже, чем поставка из РФ, однако это тот случай, когда можно, как говорится, за ценой не стоять, ибо речь идет о безопасности государства».

На сегодняшний день окончательные перспективы создания данного антироссийского транзитного союза неясны. Много будет зависеть от того, насколько эффективным будет влияние Москвы на Минск и на Киев, а также на лидера Венесуэлы У. Чавеса. И все же, в краткосрочной перспективе вероятность замены российской нефти в Белоруссии, Украине и Литве на венесуэльскую представляется небольшой.

IV. Отношения Россия-ЕС на пространстве бывшего СССР.

4.1. Конкуренция Россия-ЕС в Черноморском регионе.

В анализируемый период выявилось новое поле конкуренции и скрытого соперничества России и Евросоюза на пространстве бывшего СССР – регион Черного моря. После присоединения к ЕС с 1 января 2007 г. Болгарии и Румынии данный регион стал для Евросоюза соседним, и его значимость серьезно повысилась. Кроме того, возросший интерес Евросоюза к региону связан с его планами по строительству новых трубопроводов из стран Центральной Азии в обход России. Данные трубопроводы, в случае успеха европейской политики в отношении Центральной Азии, будет пролегать именно через регион Черного моря. Соответственно, как и в случае с другими соседними для ЕС областями, Комиссия и страны-члены приступили к поиску возможностей для усиления политического и экономического влияния Евросоюза в Черноморском бассейне.

В феврале 2007 г. КЕС совместно с германским председательством и по его инициативе, в рамках реализации намерения Берлина усилить восточное направление внешней политики Евросоюза, приступила к подготовке документа под названием «Совместные усилия на Черном море». В нем будут прописаны и систематизированы политические и экономические шаги, которые целесообразно предпринять ЕС в данном регионе с учетом его внутренних особенностей и значимости для Евросоюза. Предполагается, что документ будет представлен государствам-членам ЕС в апреле-мае 2007 г. и будет официально поставлен в повестку дня июньского саммита Евросоюза для окончательного формального утверждения – наряду с другим внешнеполитическим программным документом ЕС – политики в отношении Центральной Азии.

В частности, в дипломатической сфере предполагается проводить регулярные многосторонние встречи «тройки» ЕС (в составе главы МИД страны-председателя, Верховного представителя Евросоюза по вопросам внешней политики и политики безопасности, а также комиссара КЕС по внешним

связям) с министрами иностранных дел Румынии, Болгарии, Греции, России, Турции, Украины, Грузии, Армении, Азербайджана и Молдовы. Повестка дня этих встреч, по мнению КЕС, должна включать в себя: вопросы поставок нефти и газа в ЕС из Каспийского бассейна; создание новых проходящих через регион транспортных артерий; противодействие сепаратистским тенденциям в регионе; борьбу с нелегальной миграцией; защиту прав человека в странах региона, в том числе через поддержку правозащитных неправительственных организаций; охрану окружающей среды. В качестве институциональной площадки для новой политики ЕС в регионе предполагается использовать уже действующие региональные организации, как Черноморскую группу экономического сотрудничества и Черноморский форум. Финансирование данной политики будет осуществляться из бюджета политики «соседства» ЕС.

Примечательно, что в Брюсселе не скрывают своих энергетических интересов в данном регионе, а также свое намерение играть более активную роль в разрешении имеющихся в нем так называемых «замороженных конфликтов». Разумеется, в пользу придерживающихся проевропейской ориентации Грузии и Молдовы. Причем разрешение этих конфликтов (и, соответственно, стабилизация данного региона) важна для Евросоюза не только ввиду его соседства, но и в связи с перспективами прохождения через него новых трубопроводов из стран Центральной Азии. «Эта зона является очень важным транзитным регионом для гидрокарбонатов из Каспийского бассейна», - заявил в этой связи представитель КЕС, участвующий в подготовке «Совместных усилий», в феврале 2007 года.

Таким образом, можно заключить, что Германия весьма серьезно подходит к реализации приоритетов своего председательства, касающихся значительного усиления политического и экономического влияния Евросоюза на пространстве бывшего СССР. По каждому из регионов – Центрально-азиатскому и Черноморскому – готовятся программные документы. Примечательно, что оба эти региона так или иначе связаны с энергетической повесткой дня ЕС и рассматриваются как партнеры в реализации планов строительства новых трубопроводов в Евросоюз в обход территории России.

Примечательно, что самой России отводится в новой политике ЕС весьма пассивная и подчиненная роль. Как заявил в этой связи представитель КЕС, данная политика отличается от политики «Северного Измерения», где РФ играет равную и паритетную с Евросоюзом роль. В Брюсселе особо подчеркивают, что «Совместные усилия на Черном море» является инициативой и политикой ЕС, поэтому Россия будет играть отличную от «Северного Изменения» роль. Иными словами – подчиненную. Именно за подобное распределение ролей выступают влиятельные восточноевропейские страны, и прежде всего Польша. Последняя предлагает также присоединить к черноморской инициативе Евросоюза Белоруссию, открыто занявшую в январе-феврале 2007 г. антироссийскую позицию как в области политики, так и в сфере экономики и энергетики.

Подобный подход ЕС вполне логичен ввиду того, что большинство заложенных в новую политику ЕС идей и проектов прямо противоречат российским интересам и наверняка вызовут ее противодействие. Таким образом, в обозримой перспективе имеет смысл ожидать усиление соперничества России и

ЕС в Черноморском регионе.

В феврале 2007 г. Россия уже озвучила негативное отношение к новой инициативе ЕС. В Москве считают, что если России не будет предоставлена в данном проекте более активная роль, то он провалится. «Мы не хотим, чтобы в этом проекте доминировал ЕС», - заявил в этой связи посол России в Евросоюзе В.А. Чижов. По словам дипломата, знаковым сигналом для ЕС должна была бы стать политика «Северного изменения»: она фактически не работала, пока была исключительно «проектом ЕС», однако, по мнению В.А. Чижова, стала приносить некоторые результаты, когда была реформирована в паритетную программу действий России, Норвегии и Исландии.

Однако, на сегодняшний день маловероятно, что предостережения Москвы будут в ЕС услышаны. Пока Брюссель и Берлин, как представляется, подходят к взаимодействию с Россией в регионах Черного моря и Центральной Азии как к «игре с нулевой суммой». Оба эти региона рассматриваются как партнеры и территории для строительства новых магистральных трубопроводов, представляющих прямой вызов национальной безопасности России.

4.2. Политика ЕС в отношении Центрально-Азиатского региона.

В рассматриваемый период в ЕС продолжилась работа по выработке и началу реализации новой политики в отношении стран Центральной Азии, нацеленной на интенсификацию политического и экономического диалога со странами региона. В частности, по инициативе Германии Брюссель намерен открыть к 2008 г. полномасштабные представительства Комиссии ЕС во всех центрально-азиатских странах, тем самым подготавливая политико-дипломатическую почву для увеличения политического влияния Евросоюза на данные государства и убеждения их пойти наперекор России и создать новые трубопроводы в ЕС в обход российской территории.

В феврале 2007 г. председательствующая в ЕС Германия провела предварительные консультации с другими членами Евросоюза по вопросу полного или частичного снятия санкций Евросоюза с Узбекистана, наложенных Советом ЕС еще в 2005 г. после событий в Андижане. Берлин выступает с этой инициативой еще с ноября 2006 года. В частности, ФРГ предложила снять табу на переговоры с Ташкентом на высоком уровне (тем более она сама их уже нарушила), а также разрешить въезд на территории ЕС части руководства страны, которым после событий в Андижане въезд на территорию ЕС был запрещен. Вопрос о санкциях в отношении Узбекистана изначально должен был рассматриваться на Совете ЕС 5 марта 2007 года.

Однако, несмотря на политическое давление Берлина и поддержку ряда других стран-членов, перспектива даже частичной отмены санкций против Ташкента в марте 2007 г. представляется маловероятной. Это связано с отказом Узбекистана провести два политически важных для ЕС мероприятия – вторую встречу экспертной комиссии по андижанским событиям (первая встреча экспертной комиссии с участием представителей узбекского правительства состоялась в декабре 2006 г., что дало Германии формальный повод официально предложить снять с Ташкента санкции ЕС или облегчить их) и Диалог с ЕС по

правам человека. В результате Берлин вынужден был перенести обсуждение узбекского вопроса на май 2007 года.

Между тем, активизация дипломатической работы ЕС в Центрально-азиатском регионе продолжается. В феврале 2007 г. П. Морель – заместитель Высокого представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности – принял участие в торжествах по случаю инаугурации нового президента Туркменистана Т. Бердымухаммедова. «Вопрос в том, как лучше поступать, если вы хотите добиться перемен к лучшему: разговаривать с трудными партнерами или игнорировать их», - заявил в этой связи представитель КЕС. В Брюсселе все чаще называют новый подход Евросоюза к Центральной Азии «сначала вовлеченность, потом реформы».

Подобный подход, нацеленный на соперничество в Центрально-Азиатском регионе с Россией, ослабление ее влияния и принятие решений, прямо подрывающих российскую национальную безопасность, вызывает в Москве обоснованные подозрения. В феврале 2007 г. постоянный представитель России в ЕС В.А. Чижов предупредил Евросоюз, что «попытки улучшить отношения с Центральной Азией за счет ослабления России не сработают». Кроме того, касаясь одного из главных намерений Брюсселя в регионе – строительства новых трубопроводов, дипломат напомнил, что для начала необходимо окончательно урегулировать вопрос о разделе шельфа Каспийского моря, что на сегодняшний день далеко от завершения.

4.3. Белорусская политика Литвы.

В анализируемый период продолжилась скрытая конкуренция России и ЕС за будущее Белоруссии и ее внешнеполитическую ориентацию, начало которой было положено еще в январе 2007 г. энергетическими спорами этой страны с Россией. Уже тогда прозвучал ряд провокационных и резко антироссийских заявлений президента страны А.Г. Лукашенко, включая предложение странам ЕС приобрести долю белорусской энергетической инфраструктуры с тем, чтобы помешать России включить РБ в свой состав. Тогда же были проведены закрытые консультации представителей ЕС, включая КЕС и правительства страны-председателя в Евросоюзе Германии, с правительством Белоруссии.

В феврале 2007 г. в ЕС началась публичная дискуссия о том, как поступать в отношении Белоруссии в условиях серьезного осложнения ее отношений с Россией и резких антироссийских заявлений президента РБ А.Г. Лукашенко, его четко выраженного стремления (по крайней мере на уровне риторики) совершить внешнеполитический «разворот» на Запад. Начало этой дискуссии было положено Литвой – единственной страной Евросоюза, поддерживавшей с Минском на протяжении последних лет весьма тесные отношения и регулярные контакты, и имеющая в отношении Белоруссии существенные интересы.

По мнению Вильнюса, российско-белорусский энергетический спор открыл решающий период в определении будущего этой страны. Как полагают в литовской правительстве, Москва четко продемонстрировала, что намерена якобы аннексировать РБ, и в этой связи Евросоюзу необходимо в кратчайшие сроки наладить отношения с нынешним лидером страны А.Г. Лукашенко, тем

самым «спасая» белорусский суверенитет. В Вильнюсе, по всей видимости, считают, что лучше иметь независимую Белоруссию с А.Г. Лукашенко, чем иметь Белоруссию без А.Г. Лукашенко, но в составе России. параллельно, полагают в литовском правительстве, Евросоюзу следует готовить «стратегию выхода» для нынешнего белорусского президента, который сегодня якобы «загнан в угол» и находится перед перспективой утраты суверенитета своей страны.

Об этом, в частности, заявил в конце февраля 2007 г. премьер-министр Литвы Г. Киркилас. По его словам, российско-белорусский конфликт «означает гораздо больше, чем кажется». Как подчеркнул литовский премьер, «Сегодня главный вопрос заключается в суверенитете Белоруссии. Лукашенко рано или поздно уйдет, однако чрезвычайно важно иметь независимую Белоруссию». Для этого, подчеркнул Г. Киркилас, «нам необходимо работать с Лукашенко, говорить с ним». Непосредственным переговорщиком с Минском от лица ЕС, которым предстоит вести с А.Г. Лукашенко неформальные консультации, указал премьер-министр, может стать «бывший президент, который говорит по-русски». Вероятно, Г. Киркилас намекал на имеющих тесные контакты с Минском авторитетных литовских политиков А. Бразаускаса или Р. Пахаса.

«Стратегия выхода», по мнению Вильнюса, должна являть собой набор шагов, которые позволили бы А.Г. Лукашенко наладить отношения с ЕС, и в дальнейшем мирно сложить с себя полномочия президента страны, передать власть приемлемому для Евросоюза политику, получив при этом гарантии собственной безопасности. При этом со своей стороны, чтобы сделать начало ее реализации возможной, Минск должен сделать ряд символических шагов навстречу ЕС. например, освободить главных политических заключенных, включая экс-кандидата в президенты страны А. Козулина.

Параллельно в Вильнюсе говорят о необходимости поиска в РБ фигуры, альтернативной А.Г. Лукашенко, однако представляющей нынешнее руководство страны. В частности, о том, что поиск подобной фигуры, которая была бы приемлемой как для ЕС, так и для самого А.Г. Лукашенко (и стала бы, соответственно, его преемником), ведется, заявил в феврале 2007 г. директор восточного департамента МИД Литвы А. Винциунас. При этом дипломат намекал на то, что данная деятельность ведется в тесной координации с США. В качестве возможных преемников А.Г. Лукашенко в Вильнюсе называют бывшего посла РБ в ЕС и нынешнего главу МИД страны С. Мартынова, а также сына действующего президента Виктора, недавно введенного отцом в состав Совета безопасности страны.

Пока неясно, насколько данные заявления отражают действительную политику Литвы и насколько серьезной может быть в нынешних условиях эта политика, которая, в случае реализации, стала бы примером явного вмешательства ЕС во внутривнутриполитическую жизнь Белоруссии и фактически проведением в ней государственного переворота «сверху». Представляется также весьма сомнительным, чтобы подобная стратегия, чреватая очень серьезным конфликтом ЕС с Москвой, была поддержана другими странами-членами ЕС, в первую очередь крупными западноевропейскими государствами и КЕС. В любом случае, данный вопрос требует дальнейшей проработки и внимания со стороны российского руководства.

V. Взаимодействие Россия – ЕС на международной арене.

5.1. Проблема размещения элементов американской ПРО в Польше и Чехии в отношениях Россия-ЕС.

В феврале 2007 г. на повестку дня отношений Россия-ЕС встал вопрос размещения на территории Польши и Чехии элементов системы ПРО США, официально направленной против возможных ударов со стороны Ирана и КНДР. Однако, в Москве это вызывает сомнения и серьезную обеспокоенность. Об опасениях России в весьма прямой форме заявил в феврале 2007 г. президент РФ В.В. Путин на конференции по безопасности в Мюнхене. В дальнейшем высокопоставленные российские военные, включая главу Генштаба Ю. Балуюевского, заявили о том, что ответом Москвы на подобный шаг может стать ее выход из Договора о ликвидации ракет средней и малой дальности от 1987 г. и их нацеливание на объекты американской ПРО в Польше и Чехии. Это, в свою очередь, вызвало обеспокоенность в ЕС.

В феврале 2007 г. Варшава и Прага дали Вашингтону официальное согласие на размещение элементов ПРО на своей территории. Это вызвало возражения не только со стороны Москвы, но и у других стран-членов Евросоюза, в первую очередь Германии. В итоге проблема ПРО уже становится новым вопросом после войны в Ираке, раскалывающим Евросоюз. Причем линия раскола опять-таки проходит между «новыми» и «старыми» членами.

Возражения западноевропейских стран вызывает, в частности, тот факт, что переговоры по ПРО велись Варшавой и Прагой в одностороннем порядке, без каких-либо консультаций с другими европейскими странами ни в рамках оборонной политики ЕС, ни в рамках НАТО. В этой связи министр обороны ФРГ Ф.-Й. Юнг заявил о намерении Берлина поставить данный вопрос на официальную повестку дня альянса и, более того, подключить к его обсуждению Россию. «Ввиду наших общих интересов безопасности бы должны быть уверены, что в будущем отношения НАТО и России будут развиваться в рамках партнерства», - заявил в этой связи германский министр. Это уже само по себе вызвало трения Берлина с Варшавой и Прагой, а также с Вашингтоном, заинтересованными в скорейшем решении вопроса по ПРО в двустороннем порядке, без широкого общеевропейского обсуждения. Примечательно, что Ф.-Й. Юнг является представителем ХДС/ХСС в германском коалиционном правительстве – партии, более критично относящейся к России, чем социал-демократы, и выступающей за более тесное партнерство Германии с США.

Кроме того, в феврале 2007 г. свое понимание российской озабоченности в связи с вопросом ПРО высказал министр иностранных дел Германии Ф.-В. Штайнмайер. Он призвал Польшу, Чехию и США к «осторожности и интенсивному диалогу со всеми прямо или косвенно задействованными партнерами». Более того, министр прямо выступил на стороне РФ, заявив, что «Поскольку объекты ПРО развертываются ближе к России, необходимо было посоветоваться с Россией предварительно».

Маловероятно, что обсуждения внутри ЕС и НАТО действительно повлияют на окончательное решение США по ПРО. Вашингтон, как представляется, исполнен решимости действовать по данному вопросу в одностороннем

порядке и решать возникающие проблемы в ходе двустороннего диалога с Польшей и Чехией. Последние также вряд ли пойдут на попятную в отношениях со своим главным и ключевым союзником, в особенности в контексте обострения в последнее время отношений Варшавы с Берлином. Однако, развертывание системы ПРО вызовет серьезный раскол в ЕС и лишит «новичков» шансов добиться значимого усиления в политической системе Евросоюза.

5.2. Позиции России и ЕС по Косово.

В анализируемый период обострились разногласия России и Евросоюза по решению проблемы Косово. В феврале 2007 г. Москва четко дала понять, что наложит вето на проект резолюции СБ ООН, предоставляющей краю фактическую независимость, и против которого выступает Сербия. Как заявил в феврале 2007 г. постоянный представитель России при ЕС В.А. Чижов, РФ поддержит только то решение по Косово, которое будет являться итогом консенсуса Приштины и Белграда. Любое же решение, которое будет «навязываться» сторонам, Москва ветирует. Более того, в России подчеркивают, что решение по Косово в том или ином виде станет прецедентом для решения других территориальных споров, в первую очередь, проблемы «непризнанных государств» на пространстве бывшего СССР. При этом, поскольку пока, видимо, Россия не заинтересована в изменении статус-кво в Закавказье и Юго-Восточной Европы, и, тем самым, не заинтересована в признании суверенитета Абхазии, Южной Осетии и Приднестровья, Москва дает понять, что не поддержит даже согласованное с Белградом решение по Косово, если это решение будет предоставлять краю независимость.

Таким образом, Москва выступает за отказ от решения вопроса по статусу Косово уже сейчас и принятие новой резолюции СБ ООН. В России считают, что сначала необходимо полностью выполнить положения нынешней резолюции СБ ООН № 1244, а это на сегодняшний день не достигнуто.

Между тем, Евросоюз в целом, а также европейские постоянные члены СБ ООН Великобритания и Франция выступают решительно за представленный специальным посредником ООН на переговорах между Белградом и Приштиной М. Ахтисаари план, предполагающий предоставление краю фактической независимости и принятие новой соответствующей резолюции СБ ООН. Проведенные в рассматриваемый период консультации представителей ЕС и также поддерживающих план М. Ахтисаари США с Россией результатов не дали. Москва продолжает заявлять о намерении ветоировать основанный на этом плане проект резолюции СБ ООН.

Между тем, Евросоюз рассматривает возможность возобновления замороженных в настоящее время переговоров с Сербией о ее вступлении в ЕС, - несмотря на то, что Белград не выполнил формальные условия для этого возобновления. В Брюсселе считают, что возобновление переговоров станет тем стимулом, который заставит Белград согласиться с утратой Косово. Однако, данный расчет представляется некорректным.