

СОВРЕМЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

УДК 327

Политические отношения Россия — ЕС: эволюция и перспективы

Д. А. Данилов

Институт Европы Российской академии наук,
Российская Федерация, 125009, Москва, ул. Моховая, 11-3
Московский государственный институт международных отношений
(университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации,
Российская Федерация, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76

Для цитирования: Данилов Д. А. Политические отношения Россия — ЕС: эволюция и перспективы // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. Вып. 2. С. 121–138. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.201>

Статья посвящена анализу эволюции, характера и содержания политических отношений Россия — ЕС, формально установленных Соглашением о партнерстве и сотрудничестве (СПС) 1994 г. Преодоление постбиполярной конфронтации и парадигма построения единой Европы и общего европейского пространства безопасности, становление постсоветской России и Европейского союза, учрежденного в 1992 г., в качестве новых акторов международных отношений способствовали формированию между ними отношений сотрудничества, которое выстраивалось в направлении стратегического партнерства. Они укрепились на рубеже 2000-х годов, когда был декларирован «европейский выбор» России и инициирована «новая динамика» ЕС в сфере политики безопасности и обороны, в том числе на основе взаимных Стратегий развития отношений. Однако натоцентричная модель европейской безопасности и политика расширения евроатлантических институтов на Восток создали потенциал высокой конфликтности, и сотрудничество Россия — ЕС перешло в фазу латентного кризиса, особенно вследствие конфликтных интересов на пространстве так называемого общего соседства. Попытки нового стратегического старта после принятия Россией и ЕС дорожных карт по четырем общим пространствам и переговоров по новому базовому соглашению не смогли преодолеть фундаментальных по существу противоречий и разногласий. Украинский конфликт стал кульминацией российско-европейского кризиса и изменил принципиально вектор и содержание отношений Россия — ЕС. Все более острым становится определение будущей стратегии отношений, которая в статье

рассматривается как проблема стратегического выбора сторон. Автор обосновывает возможность преодоления «новой нормальности», которая сводится к поддержанию контролируемого взаимного сдерживания, хотя и не исключает вариант прекращения договорно-правовых отношений Россия — ЕС («брейкзит»).

Ключевые слова: Россия — ЕС, стратегическое партнерство, европейская безопасность, расширение ЕС, конфронтация, ОВПБ, стратегическая автономия, кризис, брейкзит.

Формальные основы, начальный этап, «европейский выбор» России

В первой половине 1990-х годов в России отсутствовала ясная концепция внешней политики и политики безопасности, как и представление о специфике политического процесса и механизма в ЕС, его перспективной роли в качестве утверждающегося актора международных отношений. Главным адресатом российской политики безопасности оставались США, а военно-политическим фокусом — трансформация НАТО. Но и Россия, как наследница СССР и ключевое государство в СНГ, и Европейский союз, учрежденный Маастрихтским договором 1992 г., были заинтересованы в оформлении отношений «нового типа» в постбиполярной Европе «от Ванкувера до Владивостока». В подписанном в 1994 г. Соглашении о партнерстве и сотрудничестве (СПС), вступившем в силу 1 декабря 1997 г., они учредили регулярный политический диалог, направленный на содействие международному миру и безопасности и мирное урегулирование споров, в том числе на основе сотрудничества в коллективных организациях — ООН и ОБСЕ. Однако конкретные параметры и направления сотрудничества в сфере внешней политики, безопасности и тем более обороны оставались неопределенными.

С назначением Е. Примакова министром иностранных дел России в январе 1996 г. «произошел перелом внешней политики — она вышла из колеи, в которую ее пытались загонять после развала СССР наши западные партнеры, и встала на самостоятельные рельсы» [1]. «Доктрина Примакова» — укрепление позиций России в многополярном мире в противовес американской однополярности и атлантизму — предполагала активизацию российско-европейских связей. Евросоюз, со своей стороны, не только должен был более четко определить парадигму будущих отношений с Россией, но и «вписать» их развитие в реформу союза и ОПБО на основе Амстердамского договора 1997 г.

Российский МИД инициировал изучение перспективных возможностей с учетом институциональной двойственности «европейской идентичности»: активизации военно-политического сотрудничества в рамках Западноевропейского союза (ЗЕС) и укрепления второй опоры ЕС — общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). Москва рассматривала возможности формализации отношений с ЗЕС как военно-политического «моста» между «экономическим» ЕС и коллективной обороной НАТО. По решению Е. Примакова и генерального секретаря ЗЕС Ж. Кутилейру в апреле 1998 г. был подготовлен аналитический доклад, который стал по существу первой предметной экспертизой возможных областей, форм и инструментов активизации «институциональных и практических отношений между Российской Федерацией и государствами, включенными в процесс “западноевропейской идентичности в сфере безопасности”» [2, р. vi]. Была зафиксирована

на обоюдная заинтересованность ЗЕС и России в интенсификации связей, какой бы из институциональных вариантов не был избран. Главной рекомендацией было «вписать» развивающиеся контакты Россия — ЗЕС в диалог по политике и безопасности Россия — ЕС, чтобы он стал более широким и комплексным, а также с учетом перспективы интеграции ЗЕС в ЕС по Амстердамскому договору [2, p. 50].

Евросоюз проявил особую заинтересованность распространить политический диалог и сотрудничество с Россией на сферу безопасности. Учреждение Евросоюзом Европейской политики и политики безопасности (ЕПБО) в развитие франко-британской «инициативы Сен-Мало» (1998–1999) обозначило перспективу прекращения деятельности ЗЕС1 путем его интеграции в ЕС и, следовательно, консолидации российско-европейских отношений в сфере внешней политики и безопасности в рамках СПС, ориентированного на комплексное стратегическое партнерство.

«Амстердамская реформа» ЕС совпала со сменой власти в России, когда В. Путин декларировал европейский выбор и внешнеполитический приоритет в рамках курса на сближение с Западом. Евросоюз был особо заинтересован в благоприятных внешних условиях для своей «новой динамики» в сфере безопасности и обороны, а Москва видела в этом важный ресурс стратегического партнерства и возможность не допустить «преобладания военных синдромов» в политике евроатлантических институтов [3, с. 82]. К тому же диалог с Евросоюзом отчасти мог компенсировать дефицит сотрудничества в сфере безопасности после войны в Югославии и замороженных отношений Россия — НАТО.

В 1999 г. Россия стала первым адресатом нового «амстердамского» инструмента — Стратегии ЕС, «отвечающей на общие вызовы континента путем активизации сотрудничества с Россией» [4]. Ответная Среднесрочная стратегия России [5] предусматривала «построение единой Европы без разделительных линий», для чего необходимо укрепление партнерства. Обе стратегии акцентируют внимание на новых возможностях сотрудничества в контексте ЕПБО. Саммит Россия — ЕС в октябре 2000 г. признал «благоприятными» условия для формирования более прочных связей в различных областях, включая европейскую безопасность. Несмотря на критику России в области демократических прав и свобод, особенно по антитеррористической кампании в Чечне, стороны в Совместной декларации договорились учредить специальные консультации по вопросам безопасности и обороны и разработать модальности взаимодействия в сфере кризисного урегулирования [6].

Однако вскоре стало ясно, что Брюссель более заинтересован в благожелательном отношении Москвы к Евросоюзу, чем в практическом взаимодействии. ЕС не хотел увеличивать «российские» риски становления ЕПБО, особенно на фоне проблемных отношений России с США и НАТО [7, p. 3]. Москва действительно рассчитывала, что партнерство с ЕС в сфере безопасности могло бы служить «противовесом натоцентризму в Европе» [5], и это вызывало там серьезную озабоченность [8]. ЕС стремился снизить планку геополитических ожиданий Москвы, избежать секьюритизации отношений с Россией и «чрезмерного» сближения [9]. Брюссель подчеркивал, что ЕПБО нацелена лишь на создание потенциала кризисного урегулирования, а «геополитика» демонстративно оставлялась для США/НАТО. В самой России, конечно, отчетливо понимали ограниченность возможностей ЕС и зависимость

¹ Договор о Западноевропейском союзе был заключен в 1948 г. сроком на 50 лет.

партнерства с ним от трансатлантического контекста. Тем не менее именно геополитические калькуляции, стремление противостоять американскому глобальному доминированию и, в связи с этим, снизить планку новой милитаризации в Европе делали проект «европейской оборонной политики» интересным для Москвы.

Таким образом, мотивации ЕС и России не совпадали изначально. ЕС стремился дополнить свое «мягкое» влияние новыми инструментами кризисного реагирования, но сдерживать вовлеченность Москвы — особенно в целях поддержания балансов с США и НАТО, а также с другими «третьими сторонами», включая Украину [10, р. 107]. В то же время на Западе продолжали подпитывать идеи втягивания России в орбиту расширяющейся Евро-Атлантики через ЕС. «Учитывая, что такие страны, как Россия и Украина, вряд ли присоединятся к НАТО в очень долгой перспективе, им можно было бы предложить значительные позиции в системе европейской безопасности через некую ассоциативную связь с ЕПБО» [11, р. 91]. Россия, напротив, видела в ЕПБО ресурс стратегического партнерства с ЕС на равноправной основе, желательно «особого», а не в качестве одной из третьих сторон, и тем более объекта западной политики. Продвижение ЕПБО на постсоветское пространство в условиях расширения ЕС и НАТО неизбежно рассматривалось Москвой как сужение ее геополитического пространства.

Партнеры старались, насколько возможно, не акцентировать концептуальные различия и нацелить развитие диалога на обсуждение на регулярной основе конкретных тем европейской безопасности и двусторонних отношений. При этом Москва настаивала на выработке модальностей совместного миротворчества, не исключая даже взаимодействие ЕС — Россия — НАТО. Дополнительным аргументом стало британское предложение создать «двадцатку» Россия — НАТО. Однако ЕС видел в этом не перспективу аналогичной институциональной перестройки диалога с Россией, а, напротив, возможность передать эстафету практического взаимодействия с Москвой в НАТО. «Модальности» антикризисного взаимодействия Евросоюз довольно скоро свел к так называемой Севильской формуле (Евросовет в Севилье в июне 2002 г.): Россия, как и другие третьи стороны, имеет возможность участвовать в антикризисных операциях ЕС под его руководством и командованием, но не как равноправный партнер. Более того, предполагалось, что «Москва должна быть более открыта в будущем, чтобы ее европейские партнеры взяли на себя часть бремени миротворческой деятельности» не только в Молдове, но также и на Кавказе — в Абхазии, Южной Осетии, Нагорном Карабахе [12].

Парадоксально, но по сути ЕС воспринимал Россию как «младшего партнера» [8], несмотря на ее особые интересы на постсоветском пространстве и ограниченность собственного антикризисного потенциала. Политические риски равноправного сотрудничества с Россией оказались неприемлемыми для ЕС. Уже в 2002 г. Брюссель перестал рассматривать возможности использования российской дальней транспортной авиации в операциях ЕПБО, несмотря на оперативные дефициты и официальные намерения. Символический опыт участия пяти российских офицеров в первой миссии ЕПБО в БиГ в 2003 г. (EUPM) не был продолжен в двух других «тестовых» операциях ЕС 2003 г.: первой военной операции «Concordia» в Македонии и «Artemis» в Конго — первой за пределами Европы. Понятно, что вопрос о возможной поддержке Россией в перспективе операций ЕС по мандату ОБСЕ, например в Молдове [13, р. 6], так и не стал предметом обсуждения.

Попытка России активировать формат «внеблокового сотрудничества» со «Старой Европой» (Германией и Францией) как альтернативу американскому военному решению по Ирану стала дополнительным вызовом для ОВПБ и для российско-европейского сотрудничества. Острого кризиса удалось избежать, Россия и ЕС на саммите в мае 2003 г. смогли выйти на согласованное политическое решение — о четырех общих пространствах, включая внешнюю безопасность, и оптимизацию регулярного диалога. Стратегия безопасности ЕС 2003 г. [14] подтвердила линию на достижение большего прогресса в стратегическом партнерстве с Россией. Однако понимание важности этого курса в преддверии большого евроатлантического расширения на Восток контрастировало с отсутствием идей относительно параметров «стратегического партнерства». «Основополагающие различия являются слишком большим препятствием для Европейского Союза и России, чтобы прийти к соглашению о том, какие реальные результаты должны быть достигнуты в первую очередь» [15, p. 18].

Расширение Евросоюза и «Общие пространства» Россия — ЕС

Расширение евроатлантических организаций в середине 2000-х годов и цветные революции в Грузии (2003), Украине (2004), а затем в Киргизии (2005) обострили субстантивную дилемму гармонизации двух европейских пространств, дихотомия «сдерживание — сотрудничество» усилилась. ЕС признал декларативный характер отношений и необходимость сделать их ориентированными на результат [16], и в 2005 г. были приняты четыре дорожные карты по общим пространствам, в том числе по внешней безопасности (ДК/ВП). Но политико-дипломатический компромисс контрастировал с критическим экспертно-политическим восприятием практической значимости внешнеполитической карты [17]. Она оказалась «пустой» по ключевому пункту — кризисному урегулированию [18]. Сторонам не удалось договориться даже о термине «общее соседство». Европейцы считали, что «расширение укрепило ОВПБ», но ее европейское проецирование на восток стала вызовом для Москвы [18, p. 131–133]. «Россия по-прежнему разочарована тем, как Запад игнорировал и маргинализировал ее в 1990-е годы, особенно в ходе военных действий в бывшей Югославии, и она категорически отказывается далее мириться с таким обращением» [18, p. 16]. Брюссель винил Москву в отступлении от европейских норм демократии и прав человека. Москва считала, что Брюссель использует рычаг «общих ценностей» инструментально — для отстаивания своих переговорных позиций или сдерживания сотрудничества.

«Фактор-2007» — окончание СПС в 2007 г. — активизировал стратегический анализ отношений Россия — ЕС. На московской Конференции высокого уровня в декабре 2005 г. М. Франко, глава представительства Еврокомиссии в России, подтвердил, что у партнеров даже после принятия дорожных карт нет общего понимания цели движения, и большинство участников согласились, что основная проблема — «отсутствие стратегического видения места России в панъевропейском контексте» [20]. Попытки найти выход из латентного кризиса отношений и, используя «фактор-2007», определить их будущие ориентиры оказались нерезультативными. Брюссель и Москва не смогли начать запланированные переговоры по новому базовому соглашению (НБС), которые были заблокированы в ноябре

2006 г. Польшей, а затем в апреле 2007 г. Литвой. Подтвердились прогнозы, что расширение усилит проблемы российско-европейских отношений, и в частности способность ЕС формировать солидарную платформу. Многие из новых членов ЕС стремились дистанцироваться от Москвы и ее влияния, а не выстраивать стратегическое партнерство в Большой Европе.

Двойное «большое расширение» НАТО/ЕС воспринималось в России уже как плацдарм для удвоенного давления на нее и ее ключевые интересы, которые игнорируются. Россия была крайне обеспокоена ситуацией, когда одновременно с актуализацией вопроса о членстве Украины и Грузии в НАТО Евросоюз стал претендовать на активную роль в урегулировании постсоветских конфликтов. Это заставило Москву задуматься не столько о возможных позитивных шагах навстречу Брюсселю, сколько о том, *что* она могла бы противопоставить. Москва усилила нажим на ЕС, апеллируя к соблюдению принципов взаимодействия, зафиксированных в дорожных картах. МИД РФ выступил с жесткой критикой антикризисной политики и активности ЕС, заявив, что развертывание миссии EULEX в Косово не имеет никаких правовых оснований и ЕС действует в ущерб стабильности на Балканах и в Европе и поощряет сепаратизм в мире [21].

Смена «жесткого Путина» на посту президента РФ Д. Медведевым (май 2008 — май 2012) воспринималась как некое окно возможностей для укрепления партнерства Россия — ЕС в сфере безопасности и обороны. Президент Медведев 5 июня 2008 г. в Берлине выдвинул идею Договора о европейской безопасности как приглашение к позитивному диалогу в преддверии очередного саммита ЕС — Россия и начала переговоров по НБС в июле 2008 г. Однако августовская война в Грузии спровоцировала новый острый кризис в российско-западных отношениях. Работа Совета Россия — НАТО была заморожена, США ввели санкции против России. Но отчасти эти меры и предельно низкий рейтинг уходящей администрации Дж. Буша-младшего все же позволили Евросоюзу уйти от чрезмерно жесткой реакции.

Французскому председательству в ЕС важно было продемонстрировать и закрепить достижения в отношениях с Россией, особенно на пространстве «общего соседства». Франция от имени ЕС смогла быстро согласовать с Москвой план мирного урегулирования в Грузии (план Саркози — Медведев), и конфликт был быстро выведен из горячей фазы. Грузинское урегулирование цементировало взаимодействие России и ЕС, которые должны были договариваться по выполнению мирного плана. Были достигнуты компромиссные договоренности о размещении в Грузии миссии ЕПБО, которая укрепляла позиции ЕС и миротворческую роль в зоне Восточного соседства. Евросоюз стремился продемонстрировать гибкость и эффективность в кризисных условиях, свою «полезность» и для союзников, и для России, и для восточных партнеров. Москва, столкнувшись с угрозой внешнеполитической изоляции, по свидетельству И. Иванова, бывшего министра иностранных дел России [22], рассчитывала избежать конфронтации за счет сохранения политического диалога и партнерства с ЕС.

Несмотря на жесткую критику Москвы европейцами, реакция ЕС оказалась взвешенной: чрезвычайный Евросовет 1 сентября 2008 г. не стал рассматривать санкционную опцию и решил временно приостановить переговоры с Россией по НБС. В ответ на европейскую сдержанность президент Медведев в тот же день подписал указ о направлении российского вертолетного подразделения (200 человек) в под-

держку боевой операции ЕС в Чад/ЦАР. Это стало первым значимым оперативным участием России в операции ЕПБО. Как и в ситуации кризиса 1999 г. вокруг Югославии, диалог Россия — ЕС в сфере политики и безопасности дал возможность компенсировать риски российско-западной конфронтации. Второй раунд переговоров по НБС состоялся 2 декабря 2008 г., за год до возобновления работы СРН.

Однако в Европе рассматривали Грузинскую войну 2008 г. как «точку кристаллизации» внутреннего консенсуса по восточной политике ЕС [23]. Москва выражала озабоченность тем, что отдельные государства видят в Восточном партнерстве ЕС, учрежденном Пражским саммитом 7 мая 2009 г., «партнерство против России», что может ударить по ее особым интересам на постсоветском пространстве. Но Евросоюз подтвердил, несмотря на сохраняющиеся разногласия (по Грузии), стратегическое партнерство с Россией, а Высокий представитель Х. Солана даже выразил уверенность, что Россия будет участвовать в Восточном партнерстве [24]. К тому же ЕС фокусировал программу на «мягком влиянии», а не на антикризисной активности.

Это отвечало интересам сторон избегать секьюризации отношений и их обострения. Тем не менее «Восточное партнерство (2009 г.), с предложением соглашений об ассоциации соседям России, стало восприниматься как угроза, аналогичная угрозе расширения НАТО» [25].

«Перезагрузка» и Мезебергский меморандум: нереализованные возможности

«Перезагрузка» отношений с Россией, инициированная администрацией президента Б. Обамы, снижала барьеры и создавала благоприятную среду на политическом треке Россия — ЕС. «Жесткая безопасность» вновь вошла в практическую повестку СРН, в позитивном ключе, и это освобождало диалог Россия — ЕС от остроты «дилеммы безопасности» и трансатлантических ограничений.

Финансово-экономический шок 2008 г. усилил мотивацию партнерства. Фокусом диалога Россия — ЕС стало сближение на платформе модернизации России (вступление в ВТО, Партнерство для модернизации), энергетика и безвизовый режим. Внешнеполитическая повестка (Ближний Восток, Иранское ядерное досье, Афганистан, Северная Корея, нераспространение ОМУ, европейские конфликты и т. д.) формулировалась по принципу близости позиций. ЕС устраивало, что в сфере безопасности российским приоритетом стал российский проект Договора о европейской безопасности [24]. Хотя Евро-Атлантика считала его нереалистичным, стороны могли обсуждать проблематику безопасности в кооперативном контексте, включая проблемные темы — Балканы (Косово), Грузию, другие постсоветские конфликты.

С вступлением в силу Лиссабонского договора (1 декабря 2009 г.), наделившего Евросоюз правосубъектностью и новым инструментарием ОВПБ, сотрудничество в сфере внешней безопасности обрело существенную опору. Первый постлиссабонский саммит в Ростове-на-Дону 1 июня 2010 г. подчеркнул намерение развивать «удачный опыт сотрудничества на внешнем треке» — в Чаде и ЦАР, скоординированные антипиратские действия в Аденском заливе; было подписано соглашение о защите секретной информации. Москва вновь актуализировала другой приоритетный для нее вопрос — формирование адекватных механизмов «равноправного сотрудничества», включая модальности совместного миротворчества. Лиссабонская

система ОВПБ открывала для этого лучшие возможности, а прогресс по линии Россия — НАТО давал дополнительные импульсы. Варшава, учитывая новые правила игры, поддержала активизацию, параллельно с Восточным партнерством, диалога с Москвой, пригласив С. Лаврова участвовать во встречах Веймарского треугольника (Польша — ФРГ — Франция).

В июне 2010 г. Президент России Д. Медведев и канцлер ФРГ А. Меркель приняли Мезебергский меморандум [26], который рассматривался как «прорывная» возможность в отношениях безопасности Россия — ЕС. Он предполагал создание постоянно действующего Комитета по внешней политике и политике безопасности на уровне внешнеполитических руководителей для выработки совместных решений и выполнения совместных договоренностей. В качестве пилотного проекта ЕС и Россия как участники переговоров формате 5+2 по Приднестровью планировали инициировать быстрое политическое урегулирование. Но «Мезеберг» прочитывался сторонами по-разному, и ожидания оказались несовместимы. «По мнению Берлина, Россия должна в конечном итоге вывести свои войска с территории Молдовы и позволить Молдове воссоединиться с Приднестровьем», в то время как «Россия могла бы получить важную роль в делах европейской безопасности с доступом к процессам принятия решений ЕС через предложенный комитет» [26]. Предложение Москвы интерпретировать «Мезеберг» как возможность совместного решения «самых разных кризисных ситуаций», включая Ближний Восток, еще дальше разводило стороны. В результате Мезебергская инициатива оказалась очередным фальстартом и лишь разогрела взаимную неудовлетворенность.

«Арабская весна» и ливийский кризис стали новым грузом для неустойчивого российско-европейского баланса после Грузии-2008. Москва поддержала резолюцию СБ ООН 1973 г. по Ливии, но была крайне раздражена ее интервенционистской франко-британской трактовкой. ЕС, с позиции Москвы, не смог продемонстрировать ответственного подхода к сдерживанию силового решения, повлекшего очередное вмешательство НАТО. Несогласие внутри ЕС подрывало не только «лиссабонскую» ОПБО, но и интерес к ней России. Фокус политики соседства на какое-то время сместился с Восточного партнерства в сторону Южного Средиземноморья. Достичь «ощутимого прогресса» в приднестровском урегулировании в рамках 5+2 так и не удалось. Неудачный Мезебергский test case РФ — ЕС уже не имел шансов на реанимацию, и в неудаче стороны винили друг друга.

Диалог по безопасности приобрел рутинный характер, стороны подчеркивали те сферы, где есть «близость позиций», стараясь удержаться от сползания в новый кризис. Х. Ван Ромпёй на саммите Россия — ЕС в июне 2012 г. заявил: «Отношения ЕС с Россией сейчас переживают лучшую динамику за многие годы» [28]. В. Путин де-факто перевел мяч на сторону партнера: «У России и ЕС есть хорошая база для поступательного углубления взаимовыгодных отношений» [29]. Но базовым и усиливающимся противоречием оставалось столкновение позиций на постсоветском пространстве, особенно по Украине. Внешнеполитическая концепция России 2013 г. выделяет Украину в качестве приоритетного партнера в СНГ [30], а в Евросоюзе обвиняют Москву в «намерении продолжать рассматривать регион Восточного партнерства как свою сферу исключительного влияния», неоднократно используя замороженные конфликты для ослабления или подрыва полного суверенитета стран Восточного партнерства [31].

Украинский тупик: «новая нормальность» и не нормальное партнерство

Украинский кризис на рубеже 2013–2014 гг. ясно показал, что попытки преодолеть фундаментальные разногласия путем прагматических отношений, основанных на интересах, провалились. Институциональное сотрудничество Россия — ЕС в сфере безопасности и обороны было подорвано. После саммита в январе 2014 г. (в урезанном формате) Евросоюз ввел санкции против России в связи с «аннексией Крыма» и дестабилизацией на Юго-Востоке Украины и прекратил системный диалог с Москвой. Были заблокированы российско-европейские межгосударственные форматы, включая совместные группы и советы по вопросам безопасности с ведущими странами ЕС. «Сотрудничество по международным вопросам, таким как терроризм, стало жертвой напряженности между двумя сторонами» [32]. Миротворческие форматы с участием России и ЕС (приднестровский 5+2, нагорно-карабахская Минская группа ОБСЕ, женевские переговоры по Грузии, Нормандский формат по Украине и т. д.) также оказались под доминирующим прессом российско-европейских противоречий. Сирийский кризис спровоцировал новую эскалацию российско-европейских противоречий, в 2015 г. ЕС поддержал военную интервенцию России в Сирии.

В Глобальной стратегии ЕС 2016 г. Россия признана стратегическим вызовом. Евросоюз обуславливает пересмотр отношений прогрессом Минских соглашений и декларирует готовность лишь к избирательному взаимодействию в областях его интересов, на принципах «бескомпромиссного прагматизма». Однако в отличие от быстрой деэскалации в Грузии в 2008 г., на Донбассе этого добиться не удалось, конфликт превратился в затяжной. Вопрос, какими могут быть долгосрочные ориентиры и перспективы отношений России — ЕС в ситуации стагнации Минского процесса, актуализировал дилемму стратегического выбора.

Москва не исключает избирательное сотрудничество. Стороны даже в условиях ограниченного политического диалога продолжают обсуждение международных проблем и конфликтов (СВПД по Ирану, Ближний Восток, Сирия, Украина), взаимодействуют в рамках совместных переговорных форматов по урегулированию постсоветских конфликтов. Однако Москва, называя ЕС «важным партнером» в международной и европейской политике [33], рассматривает возможности сотрудничества через призму геополитического раскола, в том числе на обозначенных ЕС избирательных направлениях, таких как Центральная Азия или Арктика. ЕС постоянно добавляет к списку принципиальных озабоченностей «разрушительные» вопросы, такие как «Солсбери», «Керченский инцидент», в 2021 г. «дело Навального», и это еще больше затрудняет поиск путей выхода из конфронтационной парадигмы.

Визит Ф. Могерини в Москву в апреле 2017 г., казалось бы, стал сигналом готовности ЕС к прагматическому сотрудничеству на основе общих интересов. Но преодолеть затянувшийся застой в политическом диалоге, как хотела бы Россия, не удалось, и этот диалог по-прежнему сводится к поддержанию рабочих контактов на уровне политдиректоров и контактов внешнеполитических руководителей на полях международных встреч в ООН и др.

Оценки ведущих экспертов относительно того, есть ли у ЕС российская политика, включает весь спектр мнений: от «да, несомненно» — через «и да, и нет» — до

«нет, невозможно». Это подтверждает дефицит стратегического видения российско-европейских отношений. Сторонники «да» апеллируют к консолидированной западной позиции после «российской интервенции в Украине», основанной на санкциях и сдерживании. Другие указывают на отсутствие европейского единства и на то, что ЕС вообще не является «стратегическим союзом» и его «общая политика», в том числе ее российское направление, «заключается в координации действий своих членов по определенному кругу вопросов и в течение ограниченного периода времени» [34].

Россия рассчитывает на «накопление критической массы» внутри ЕС для сближения, но стратегическая пауза может быть оправданной только при достижении желательных результатов. Иначе она порождает риски реактивной политики, которую Москва для себя исключает. По мнению Брюсселя, Россия не нацелена на нормализацию отношений, она «ведет агрессивную и все более эффективную информационную войну против ЕС» [32]. Д. Туск, председатель Евросовета в 2014–2019 гг. ясно обозначил этот нарратив: «...стратегией России является ослабление ЕС» [35]. Москва в ответ подчеркивает зависимость российско-европейских отношений «от небольшой, но крайне агрессивной группы русофобов внутри ЕС, действиями которых, по сути, руководят из Вашингтона» [36]. Отношения ЕС с Россией обусловлены коллективным западным курсом на ее сдерживание, который опирается на американские гарантии и НАТО.

Нынешний кризис существенно изменяет взаимное восприятие Россией и ЕС их политики и активности в сфере безопасности. Курс ЕС на обретение стратегической автономии и формирование «европейской обороны» уже не может, как прежде, рассматриваться в Москве как позитивный вектор развития многополярного мироустройства и тем более ресурс двустороннего партнерства в сфере европейской и международной безопасности. Параметры «оборонной автономии» ЕС в российской перспективе теперь изменились. Формирование «европейской обороны» в условиях взаимного сдерживания Запад — Россия, особенно с учетом укрепления политического и оперативного партнерства ЕС с НАТО, создает новую проблемную повестку для российской политики безопасности. Однако Москва воздерживается от каких-либо негативных реакций, которые могли бы спровоцировать еще больший раскол и конфронтацию. Россия придерживается линии *wait and see*, оправданной в ситуации стратегической паузы, когда перспективы сотрудничества с ЕС остаются проблематичными, а потенциал еврообороны воспринимается несущественным.

Перспективы: антикризисная стратегия или «брейкзит»

Европейские сторонники жесткой линии считают, что путинская Россия ясно показала свою агрессивную сущность и надо последовательно укреплять евроатлантическое сдерживание. Прагматики доказывают необходимость договариваться с Россией, без которой невозможно прийти к согласию в Европе и обеспечить европейскую безопасность. И те, и другие в основном ограничиваются констатацией субстантивного характера российско-европейского кризиса и невозможности его преодоления в обозримой перспективе, по крайней мере до урегулирования на Украине, все более проблематичного. Сложившееся «отчуждение» между Россией и ЕС [37] тем не менее не определяет перспективный вектор их отношений, особенно в тени конфронтационных отношений США — Россия.

Конфронтационная логика и деградация политических отношений существенно сужают потенциал «избирательного» сотрудничества и прагматического диалога по вопросам безопасности. Вызов стратегической неопределенности усиливается. «Лица, определяющие политику, также должны осознавать значительные издержки утерянной выгоды, связанные с нынешней напряженностью» [38, р. 66].

Стратегический выбор определяется сложной матрицей системных (дис)балансов, критических «после Крыма»: ценности — интересы; жесткая безопасность — мягкая сила; российский геополитический полицентризм — европейская многосторонность; различающиеся интересы России и ЕС и столкновение их позиций; институциональные дисбалансы и приоритеты, включая различное видение трансатлантического контекста; существенные расхождения во взаимном восприятии и кризис доверия; различное восприятие России «в разных странах и среди разных групп» [38, р. 57].

Стратегическая автономия ЕС не может состояться без ясного выбора российского курса, также как евразийская политика России не может реализоваться как альтернатива Европе. ЕС и Россия понимают, что реактивная политика ведет к ослаблению их веса и позиций, в том числе в отношениях с третьими силами и игроками (Китай, США и даже Центральная Азия).

Позитивная альтернатива — возвращение к идеям формирования Большой Европы как путь к преодолению конфронтации и военно-политических сценариев «развития», какими бы нерациональными эти идеи не казались в нынешней ситуации. Такой подход уже озвучен в одном из совместных экспертных докладов: «Авторы этого специального отчета выражают убежденность в том, что Россия и ЕС по-прежнему являются частью одного и того же политического пространства, и надеются, что отношения могут быть улучшены, что кажется все более трудным представить в нынешних обстоятельствах» [38, р. 67]. Хотя было бы «совершенно нереально» рассматривать друг друга как стратегических партнеров в условиях действующих санкционных режимов, нарастает понимание, что необходимо уточнить реалистические ориентиры и цели преодоления глубокого и опасного раскола в европейской системе безопасности. «ЕС и Россия остаются самыми крупными соседями на европейском континенте. И это значит, что в средне- и долгосрочном периоде им придется вернуться к рациональным отношениям, основанным на общих интересах», — отмечает посол ЕС в России М. Эдерер [39].

Определенное окно возможностей для продвижения в этом направлении открывалось в контексте смены руководства основными органами ЕС в конце 2019 г. [40]. Урсула фон дер Ляйен, возглавив Комиссию, изначально декларировала ее «геополитический характер». Ж. Боррель, сменивший Ф. Могерини на посту Высокого представителя по ОПБО, заявил, что его ключевым ориентиром является укрепление стратегических позиций ЕС в мире и становление ЕС в качестве «Союза обороны». Для этого он намерен выдвигать инициативы, направленные на преодоление «наименьшего знаменателя» в процессе принятия внешнеполитических решений по вопросам, по которым позиции стран-участниц расходятся. Ж. Боррель видит свою роль как «омбудсмана» между государствами-членами и «честного брокера» в Совете в активном ключе — «выступать в качестве посредника, содействовать достижению консенсуса, но, прежде всего, выдвигать предложения для устранения существующих между нами разногласий» [41]. Одной из ключевых тем стратегической повестки

является, несомненно, выработка более ясной политики в отношении России, и Боррель, не связанный жестко прежними решениями, вполне мог бы предложить странам ЕС обновленное видение. В Евросоюзе есть силы, готовые обновить в позитивном ключе российскую повестку, о чем довольно определенно высказывались лидеры и политики ведущей «тройки» — Франции, Германии и Италии.

Именно в этом ключе рассматривался визит Ж. Борреля 4–6 февраля 2021 г. в Москву по приглашению министра иностранных дел С. Лаврова. Эта встреча на уровне внешнеполитического руководства России и ЕС ожидалась и готовилась давно, но стороны вынуждены были держать паузу в условиях пандемии COVID-19. Москва всегда предупреждала, что общая «европейская политика» с наименьшим знаменателем по отношению к России не может быть эффективной, рассчитывая на прагматичных лидеров в ЕС. От результатов встречи во многом зависело то, в каком направлении будут в дальнейшем развиваться отношения России и ЕС.

Перспектива нормализации изначально торпедировалась из ряда европейских стран, прежде всего Польши и стран Балтии. Поэтому российская сторона заранее дала понять, что видит смысл размораживания политического диалога во взаимном сближении, конструктивном обсуждении проблем и разногласий и в этом контексте обсуждении конкретных направлений возможного взаимодействия и сотрудничества. С. Лавров довольно жестко обозначил цену вопроса, заявив, что Россия в случае отсутствия конструктивных сигналов с европейской стороны будет готова к разрыву отношений с Евросоюзом. По мнению посла ЕС в России М. Эдера, Евросоюзу действительно необходимо изменить позицию Союза в отношении России, которую он считает «устаревшей и чересчур сосредоточенной на конфликте с Украиной» [42].

Однако итоги февральской встречи оказались в этом смысле контрпродуктивными. Боррель был подвергнут жесткой критике в Европарламенте, где отчитывался по итогам встречи — за «унизительный» визит в Москву, вплоть до предложений сложить полномочия. По мнению депутатов, Ж. Боррель не смог четко отстоять жесткую линию Евросоюза в отношении России, возрастающего авторитаризма российского руководства, в том числе в связи с «делом Навального». Российская сторона обратила внимание на то, что именно это она расценивает как неправомерное вмешательство во внутренние дела и нежелание вести взаимоуважительный диалог. Не только руководящие лица в ЕС, но и лидеры стран-участниц должны теперь подстраивать свою тональность под общую партитуру, предложенную евродепутатами. Совет ЕС принял решение о введении новых санкций против России по «делу Навального», и позиции сторонников жесткой линии Брюсселя еще более усилились.

Несмотря на это, российская сторона подтверждает, что рассчитывает на продолжение диалога, в том числе по линии Боррель — Лавров [43]. Но теперь вопрос еще и в том, насколько сам Боррель (как и другие руководящие лица в Брюсселе) будет готов к этому, учитывая возросшие имиджевые риски. Повторное проявление «самостоятельности» на российском направлении может ударить по его позициям в ЕС и способности добиваться продуктивных результатов при обсуждении всего спектра внешнеполитических вопросов с министрами стран-участниц.

Тем не менее при любом сценарии, кроме военно-политической эскалации в Европе, важно постепенно восстанавливать системный диалог и укреплять механизмы прагматического сотрудничества Россия — ЕС, опираясь на сохраняю-

щиеся тематические сферы (борьба с терроризмом, нераспространение, миграция, кризисное урегулирование, визовый режим) [44]. Одновременно необходимо не только восстанавливать каналы стратегических коммуникаций Россия — НАТО, но и разблокировать предметные экспертные консультации в СРН, прежде всего по повестке сокращения военных рисков.

Такой «двухколейный» подход (ЕС — Россия — НАТО) позволил бы устранить очевидную асимметрию в современной западной политике: когда ЕС прервал структурный политический диалог с Россией, но предлагает селективное сотрудничество, а НАТО заморозила практическое сотрудничество, но настаивает на диалоге. Институциональный дисбаланс, с одной стороны, становится проблемой стратегического планирования в евроатлантических институтах, с другой — заставляет Москву все больше ориентироваться на межгосударственные каналы в российско-европейских отношениях.

Россия подала достаточно ясный сигнал Брюсселю о том, что считает ненормальными и непродуктивными нынешние отношения с ЕС как коллективной организацией. Более того, политика ЕС, сформулированная в парадигме санкций и сдерживания России, ограничивает и возможности развития взаимовыгодных отношений России с заинтересованными европейскими странами и партнерами. Политизация вопроса о сертификации российской вакцины «Спутник V» для ее применения в ЕС является довольно очевидным подтверждением. Заявления Москвы о возможном разрыве отношений с ЕС важно понимать как запросную позицию — на необходимость преодолеть «новую нормальность» в отношениях, которые невозможно считать нормальными. Полностью исключать вариант такого разрыва нельзя, поскольку действующее СПС продляется ежегодно технически (по процедуре умолчания сторон) и предусмотренные в нем механизмы сотрудничества заморожены Евросоюзом. То есть любая из сторон может принять решение о непродлении Соглашения. Однако риски и издержки такого «жесткого» российского «брейкзита» велики для обеих сторон. По аналогии с «брекзитом», Москва предпочитает и предлагает договариваться. Но для этого необходима взаимная заинтересованность, предполагающая нацеленность на определение целей, задач и механизмов двустороннего сотрудничества. Для этого нужно сделать следующий шаг после признания кризиса в отношениях, когда «бизнес как прежде невозможен». Необходимо преодолеть стратегическую паузу и перейти к поиску антикризисной стратегии.

Литература

1. *Интервью Министра иностранных дел С.В. Лаврова телекомпании ВГТРК в связи с юбилеем Е.М. Примакова*, 28 октября 2014. URL: <http://newsvideo.su/video/1546306> (дата обращения: 09.12.2019).
2. Danilov, D. and De Spiegeleire, S. (1998), *From decoupling to recoupling: A new security relationship between Russia and Western Europe?* Paris: Institute for Security Studies of WEU.
3. *Первый год действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Европейским союзом и Российской Федерацией. Материалы конференции. Москва, 8 декабря 1998 г.* (1999), М.: Итнердиалект+.
4. *Common Strategy of the European Union on Russia. European Council, Cologne, 3 and 4 June 1999.* URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/38943c06-7e5d-4ca3-acc3-c5154bd9c04e/language-en/format-PDF/source-search> (дата обращения: 09.12.2019).

5. *Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.). Руководящий Документ. Правительство РФ, 22 Октября 1999 г., Хельсинки, 22 октября 1999 г.* URL: <https://docs.cntd.ru/document/901773061> (дата обращения: 09.12.2019).
6. EU-Russia Summit (Paris, 30 October 2000). Joint Statement on strengthening dialogue and cooperation on political and security matters in Europe. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_00_1239 (дата обращения: 09.12.2019).
7. Gowan D. How the EU can help Russia, Report. — Centre for European Reform, 5 January 2001. URL: https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p203_russia-1958.pdf (дата обращения: 09.12.2019).
8. De Haas, M. (2008), External Security Cooperation: Friends or Foes in Gerrits, A. (ed.), Bader, M. de Haas, M. and de Jong, J., *The European Union and Russia: Perception and Interest in the Shaping of Relations*, The Hague: Institute of International Relations Clingendael, pp. 15–35.
9. Danilov, D. (2002), The EU's rapid reaction capability. A Russian perspective, in *Readings in European security, vol. I. Working papers of the CEPS-IISS European Security Forum*, no. 1–9. URL: <https://www.ceps.eu/system/files/book/1006.pdf> (дата обращения: 09.12.2019).
10. Lynch, D. (2004), Russia's Strategic Partnership with Europe, *The Washington Quarterly*, vol. 27, is. 2, pp. 99–118.
11. Grant, Ch. (2002), A European View of ESDP, in *Readings in European security, vol. I. Working papers of the CEPS-IISS European Security Forum*, no. 1–9. URL: <https://www.ceps.eu/system/files/book/1055.pdf> (дата обращения: 09.12.2019).
12. Gompert, D. C., President of Rand Europe, *The War Against Terrorism and the Transformation of the World Order: An American Perspective*. URL: <https://www.ceps.eu/system/files/book/1006.pdf> (дата обращения: 09.12.2019).
13. Lynch, D. and Missiroli, A. (2004), *ESDP Operations*, Paris: Institute for Security Studies.
14. *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003*. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf> (дата обращения: 09.12.2019).
15. Haukkala, H. (2003), A problematic Strategic Partnership, in Lynch, D. (ed.), *EU–Russian Security Dimensions*, Paris: EUISS, Occasional papers, no. 46, July, p. 18.
16. European Commission Communication to the Council and the European Parliament on relations with Russia, 9 February 2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0106:FIN:EN:PDF> (дата обращения: 09.12.2019).
17. Данилов, Д. А. (2005), Европейский выбор России, *Международная жизнь*, № 7–8, с. 57–78.
18. Emerson, M. EU-Russia — Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy, CEPS Policy Brief no. 71, May 2005. URL: <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=51119&pdf=1224.pdf> (дата обращения: 09.12.2019).
19. Lynch, D. (ed.) (2005), What Russia sees, *Chaillot Paper*, no. 74, January.
20. Russia's European strategy: A new Start (2005), *Russia in Global Affairs*, no. 3. URL: https://eng.globalaffairs.ru/number/n_5344 (accessed 5 June 2019) (дата обращения: 05.06.2019).
21. Развертывание миссии ЕС в Косово не имеет правовых оснований — МИД РФ (2008), *РИА Новости*, 20 февраля. URL: <https://ria.ru/20080220/99667060.html> (дата обращения: 01.03.2020).
22. Иванов, И. С. (2012), «Перезагрузка» в российско-американских отношениях: тактический шаг или стратегический выбор? *Международная жизнь*, № 9, с. 25–26.
23. Wittkowsky, A. (2010), Russia, the EU, and the Eastern Partnership: Intentions and Perceptions, в *Россия и Восточное партнерство ЕС: вызов или новая платформа для сотрудничества? Сборник докладов международной конференции, Санкт-Петербург, декабрь 2009 г.*, СПб.: Левша, с. 8–21.
24. *Пресс-конференция по итогам саммита Россия–Евросоюз. Хабаровск, 2009-05-22*. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/4172> (дата обращения: 05.06.2019).
25. Sherr, J. (2016), How Russia's relationship with Europe has evolved, *BBC News*, 5 January. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-35154633> (дата обращения: 09.12.2019).
26. *Memorandum (Meeting of Chancellor Angela Merkel and President Dmitry Medvedev on 4–5 June in Meseberg)*. URL: <https://russiaeu.ru/sites/default/files/user/files/2010-06-05-meseberg-memorandum.pdf> (дата обращения: 09.12.2019).
27. Socor, V. (2010), Meseberg Process: Germany Testing EU-Russia Security Cooperation Potential, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 7, is. 191, October 22. URL: <https://jamestown.org/program/meseberg-process-germany-testing-eu-russia-security-cooperation-potential/> (дата обращения: 05.06.2019).

28. Совместная пресс-конференция с Председателем Европейской комиссии Жозе Мануэлом Баррозу и Председателем Европейского совета Херманом Ван Ромпёем. 4 июня 2012 года, Санкт-Петербург. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/15541> (дата обращения: 09.12.2019).

29. Выступления на рабочем заседании встречи на высшем уровне Россия — Европейский союз 4 июня 2013 года 10:30 Екатеринбург. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/18251> (дата обращения: 09.12.2019).

30. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 12 февраля 2013 г. URL: https://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6B6Z29/content/id/2542248 (дата обращения: 09.12.2019).

31. *Pressure exerted by Russia on Eastern Partnership countries (in the context of the upcoming Eastern Partnership Summit in Vilnius). European Parliament resolution of 12 September 2013 on the pressure exerted by Russia on Eastern Partnership countries, P7_TA(2013)0383 (2013/2826(RSP))*. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0383&language=EN> (дата обращения: 09.12.2019).

32. EU-Russia relations (2016), *European Parliamentary research service*, 18 October. URL: http://www.europarl.europa.eu/EPRS/TD_EU-Russia-Relations.pdf (дата обращения: 01.03.2020).

33. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г. URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6B6Z29/content/id/2542248 (дата обращения: 09.12.2019).

34. Judy Asks: Does Europe Have a Russia Policy? (2018), *Carnegie Europe, Strategic Europe*, March 28. URL: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/75924> (дата обращения: 02.04.2018).

35. *Remarks by President Donald Tusk following the first day of the European council meeting*. 21.06.2016. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press-releases/2016/10/20-tusk-remarks-press-conference/> (дата обращения: 04.07.2016).

36. Лавров, С. В. (2019), Отношения России и НАТО вошли в фазу затяжного кризиса, *EurAsia Daily*, 30 мая. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2019/05/30/lavrov-otnosheniya-rossii-i-nato-voshli-v-fazu-zatyazhnogo-krizisa> (дата обращения: 01.03.2020).

37. Trenin, D. (2018), Highs and Lows: Russia's Foreign Policy at the start of 2018, *Russia in Global Affairs*, 5 February. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/book/Highs-and-Lows-Russias-Foreign-Policy-at-the-start-of-2018-19335> (дата обращения: 09.12.2019).

38. Kulesa, Ł., Timofeev, I. and Dobbs, J. (eds.) (2017), *Special Report: EU–Russia Damage Assessment*, June. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/170615-ELN-RIAC-Damage-Assessment-EU-Russia-Relations-in-Crisis.pdf> (дата обращения: 09.12.2019).

39. Маркус Эдерер: ПМЭФ даст возможность привлечь внимание к делу Baring Vostok (2019), *ЕС в России. Еженедельный обзор новостей, Представительство ЕС в России*, 5 июня. URL: <https://ria.ru/20190605/1555265509.html> (дата обращения: 05.06.2019).

40. Данилов, Д. А. (2020), ОВПБ ЕС: передача стратегической эстафеты новому руководству, *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*, № 2, с. 35–41.

41. *Bulletin Quotidien Europe*, 2019, no. 12343, 8.10.

42. Bloomberg: посол ЕС в РФ предложил разработать новую стратегию в отношениях с Россией (2021), *TACC*, 13 марта. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/10897335> (дата обращения: 15.03.2021).

43. *Интервью Постоянного представителя России при Евросоюзе В. А. Чижова газете «Известия»*, 12.02.2021. URL: <https://russiaeu.ru/ru/novosti/intervyu-postoyannogo-predstavatelya-rossii-pri-evrosoyuze-vachizhova-gazete-izvestiya> (дата обращения: 15.02.2021).

44. Danilov, D. (2018), EU — Russia: Making up for Security Cooperation Shortfall, in Potemkina, O. (ed.), *The EU — Russia: the way out or the way down?* Moscow: Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Egmont — The Royal Institute for International Relations, p. 20–27.

Статья поступила в редакцию 4 февраля 2021 г.

Статья рекомендована в печать 15 марта 2021 г.

Контактная информация:

Данилов Дмитрий Александрович — канд. экон. наук, вед. науч. сотр., проф.; dm.danilov@mail.ru

Russia-EU political relations: Evolution and prospects

D. A. Danilov

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences,
11-3, Mokhovaya ul., Moscow, 125009, Russian Federation
MGIMO University,
76, pr. Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation

For citation: Danilov D. A. Russia-EU political relations: Evolution and prospects. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 2021, vol. 14, issue 2, pp. 121–138.
<https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.201> (In Russian)

The article is devoted to the analysis of the evolution, nature and content of Russia-EU political relations, formally established by the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) of 1994. The paradigm of building a united Europe and a common European security space in line with overcoming post-bipolar confrontation and the emergence of post-Soviet Russia as well as the European Union, established in 1992, as new actors in international arena became the basis for their cooperative relations, which was built towards strategic partnership. It was strengthened at the turn of the 2000s, including on the basis of mutual strategies of relations, when Russia's "European choice" was declared and the EU's "new dynamics" in security and defense dimension were initiated. However, the NATO-centric model of European security and the policy of expanding Euro-Atlantic institutions to the East created a potential for conflict, and Russia-EU cooperation entered a phase of a latent crisis, especially as a result of differing interests in the so-called common neighborhood. Attempts at a new strategic start by the adoption of Russia-EU Roadmaps on the four common spaces and by planning the negotiations on a new basic agreement failed to overcome fundamental disagreements and contradictions. The Ukrainian conflict became the culmination of the Russian-European crisis and fundamentally changed the direction and content of Russia — EU relations. The defining of the future strategy of relations is becoming increasingly acute, which is considered in the article as a challenge of strategic choice for the parties. The author substantiates the prospect of overcoming the "new normality", which is boils down to maintaining a controlled mutual deterrence, although it does not exclude the option of terminating the Russia-EU legal relations ("breakesit").

Keywords: Russia–EU, strategic partnership, European security, EU enlargement, confrontation, CFSP, strategic autonomy, crisis, breakesit.

References

1. *Foreign Minister Sergey Lavrov's interview with VGTRK in connection with the anniversary of Yevgeny Primakov*, 28.10.2014. Available at: <http://newsvideo.su/video/1546306> (accessed: 09.12.2019). (In Russian)
2. Danilov, D. and De Spiegeleire, S. (1998), *From decoupling to recoupling: A new security relationship between Russia and Western Europe?* Paris, Institute for Security Studies of WEU.
3. *The first year of the Agreement on Partnership and Cooperation between the European Union and the Russian Federation. Conference proceedings. 08.12.1998* (1999), Moscow, Itnerdialekt+ Publ. (In Russian)
4. *Common Strategy of the European Union on Russia. European Council, Cologne, 3 and 4 June 1999*. Available at: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/38943c06-7e5d-4ca3-acc3-c5154bd9c04e/language-en/format-PDF/source-search> (accessed: 09.12.2019).
5. *Strategy for the development of relations between the Russian Federation and the European Union in the medium term (2000–2010). Guidance Document. Government of the Russian Federation, Helsinki, October 22, 1999*. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/901773061> (accessed: 09.12.2019). (In Russian)
6. *EU-Russia Summit (Paris, 30 October 2000). Joint Statement on strengthening dialogue and cooperation on political and security matters in Europe*. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_00_1239 (accessed: 09.12.2019)
7. Gowan, D. (2001), *How the EU can help Russia, Report. Centre for European Reform, 5 January*. Available at: https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p203_russia-1958.pdf (accessed: 09.12.2019).

8. De Haas, M. (2008), External Security Cooperation: Friends or Foes in Gerrits, A. (ed.), Bader, M. de Haas, M. and de Jong, J., *The European Union and Russia: Perception and Interest in the Shaping of Relations*, The Hague: Institute of International Relations Clingendael, pp. 15–35.
9. Danilov, D. (2002), The EU's rapid reaction capability. A Russian perspective, in *Readings in European security*, vol. I. Working papers of the CEPS-IISS European Security Forum, no. 1–9. Available at: <https://www.ceps.eu/system/files/book/1006.pdf> (accessed: 09.12.2019).
10. Lynch, D. (2004), Russia's Strategic Partnership with Europe, *The Washington Quarterly*, vol. 27, is. 2, pp. 99–118.
11. Grant, Ch. (2002), A European View of ESDP, in *Readings in European security*, vol. I. Working papers of the CEPS-IISS European Security Forum, no. 1–9. Available at: <https://www.ceps.eu/system/files/book/1055.pdf> (accessed: 09.12.2019).
12. Gompert, D. C. (2001), *The War Against Terrorism and the Transformation of the World Order: An American Perspective*. Available at: <https://www.ceps.eu/system/files/book/1006.pdf> (accessed: 09.12.2019).
13. Lynch, D. and Missiroli, A. (2004), *ESDP Operations*, Paris: Institute for Security Studies.
14. *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003*. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf> (accessed: 09.12.2019).
15. Haukkala, H. (2003), A problematic Strategic Partnership, in Lynch, D. (ed.), *EU–Russian Security Dimensions*, Paris: EUISS, Occasional papers, no. 46, July, p. 18.
16. *European Commission Communication to the Council and the European Parliament on relations with Russia, 9 February 2004*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0106:FIN:EN:PDF> (accessed: 09.12.2019).
17. Danilov, D. A. (2005), European choice of Russia, *Mezhdunarodnaia zhizn'*, no. 7–8, pp. 57–78. (In Russian)
18. Emerson, M. EU-Russia — Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy, *CEPS Policy Brief*, no. 71, May 2005. Available at: <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=5119&pdf=1224.pdf> (accessed: 09.12.2019).
19. Lynch, D. (ed.) (2005), What Russia sees, *Chaillot Paper*, no. 74, January.
20. Russia's European strategy: A new Start (2005), *Russia in Global Affairs*, no. 3. Available at: https://eng.globalaffairs.ru/number/n_5344 (accessed: 05.06.2019).
21. Deployment of the EU mission in Kosovo has no legal basis — Russian Foreign Ministry (2008), *RIA Novosti*, February 20. Available at: <https://ria.ru/20080220/99667060.html> (accessed: 01.03.2020). (In Russian)
22. Ivanov, I. S. (2012), “Reset” in Russian-American Relations: a Tactical Step or a Strategic Choice? *Mezhdunarodnaia zhizn'*, no. 9, pp. 25–26. (In Russian)
23. Wittkowsky, A. (2010), Russia, the EU, and the Eastern Partnership: Intentions and Perceptions, in *Rossia i Vostochnoe partnerstvo ES: vyzov ili novaia platforma dlia sotrudnichestva? Sbornik dokladov mezhdunarodnoi konferentsii*. St. Petersburg: Levsha Publ., pp. 8–21.
24. *Press conference following the Russia-EU summit. Khabarovsk, 2009, May 22*. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/4172> (accessed: 05.06.2019). (In Russian)
25. Sherr, J. (2016), How Russia's relationship with Europe has evolved, *BBC News*, 5 January. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-35154633> (accessed: 09.12.2019).
26. *Memorandum (Meeting of Chancellor Angela Merkel and President Dmitry Medvedev on 4–5 June in Meseberg)*. Available at: <https://russiaeu.ru/sites/default/files/user/files/2010-06-05-meseberg-memorandum.pdf> (accessed: 09.12.2019).
27. Socor, V. (2010), Meseberg Process: Germany Testing EU-Russia Security Cooperation Potential, *Eurasia Daily Monitor*, 7(191), October 22. Available at: <https://jamestown.org/program/meseberg-process-germany-testing-eu-russia-security-cooperation-potential/> (accessed: 05.06.2019).
28. *Joint press conference with President of the European Commission Jose Manuel Barroso and President of the European Council Herman Van Rompuy*, June 4, 2012, St. Petersburg. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/15541> (accessed: 09.12.2019). (In Russian)
29. *Speeches at the working session of the Russia-EU Summit on June 4, 2013, 10:30, Yekaterinburg*. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/18251> (accessed: 09.12.2019). (In Russian)
30. *The concept of foreign policy of the Russian Federation. Approved by the President of the Russian Federation V. V. Putin on February 12, 2013*. Available at: https://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6B6Z29/content/id/2542248 (accessed: 09.12.2019). (In Russian)
31. *Pressure exerted by Russia on Eastern Partnership countries (in the context of the upcoming Eastern Partnership Summit in Vilnius)*. European Parliament resolution of 12 September 2013 on the pressure exerted by Russia on Eastern Partnership countries, P7_TA (2013)0383 (2013/2826(RSP)). Available at:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0383&language=EN> (accessed: 09.12.2019).

32. EU-Russia relations (2016), *European Parliamentary research service*, 18 October. Available at: http://www.europarl.europa.eu/EPRS/TD_EU-Russia-Relations.pdf (accessed: 01.03.2020).

33. *The concept of foreign policy of the Russian Federation. Approved by the President of the Russian Federation V. V. Putin on November 30, 2016*. Available at: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2542248 (accessed: 09.12.2019). (In Russian)

34. Judy Asks: Does Europe Have a Russia Policy? (2018), *Carnegie Europe, Strategic Europe*, March 28. Available at: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/75924> (accessed: 02.04.2018).

35. *Remarks by President Donald Tusk following the first day of the European council meeting. June 21, 2016*. Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press-releases/2016/10/20-tusk-remarks-press-conference/> (accessed: 04.07.2016).

36. Lavrov, S. V. (2019), Relations between Russia and NATO entered the phase of a protracted crisis, *EurAsia Daily*, 30 May. Available at: <https://eadaily.com/ru/news/2019/05/30/lavrov-otnosheniya-rossii-i-nato-voshli-v-fazu-zatyazhnogo-krizisa> (accessed: 01.03.2020). (In Russian)

37. Trenin, D. (2018), Highs and Lows: Russia's Foreign Policy at the start of 2018, *Russia in Global Affairs*, 5 February. Available at: <https://eng.globalaffairs.ru/book/Highs-and-Lows-Russias-Foreign-Policy-at-the-start-of-2018-19335> (accessed: 09.12.2019).

38. Kulesa, L., Timofeev, I. and Dobbs, J. (eds.) (2017), *Special Report: EU–Russia Damage Assessment*, June. Available at: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/170615-ELN-RIAC-Damage-Assessment-EU-Russia-Relations-in-Crisis.pdf> (accessed: 09.12.2019).

39. Markus Enderer: SPIEF will provide an opportunity to draw attention to the Baring Vostok case (2019), *EU in Russia. Weekly Newsletter, EU Delegation to Russia*, 5 June. Available at: <https://ria.ru/20190605/1555265509.html> (accessed: 05.06.2019). (In Russian)

40. Danilov, D. A. (2020), EU CFSP: handing over the strategic baton to new leadership, *Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS*, no. 2, pp. 35–41. (In Russian)

41. *Bulletin Quotidien Europe*, 2019, no. 12343, October 8.

42. Bloomberg: the EU ambassador to the Russian Federation proposed to develop a new strategy in relations with Russia (2021), *TASS*, 13 March. Available at: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/10897335> (accessed: 15.03.2021). (In Russian)

43. *Interview with the Permanent Representative of Russia to the European Union V.A. Chizhov for "Izvestiia"*, February 12, 2021. Available at: <https://russiaeu.ru/ru/novosti/intervyu-postoyannogo-predstavatelya-rossii-pri-evrosoyuze-vachizhova-gazete-izvestiya> (accessed: 15.02.2021). (In Russian)

44. Danilov, D. (2018), EU — Russia: Making up for Security Cooperation Shortfall, in Potemkina, O. (ed.), *The EU — Russia: the way out or the way down?*, Moscow: Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Egmont — The Royal Institute for International Relations, p. 20–27.

Received: February 4, 2021

Accepted: March 15, 2021

Author's information:

Dmitry A. Danilov — PhD in Economics, Senior Researcher, Professor; dm.danilov@mail.ru