

УДК 94:327.8

СТРУКТУРНЫЕ УРОВНИ АНАЛИЗА В ОТНОШЕНИЯХ РОССИИ И ЕВРОСОЮЗА  
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Т. А. Романова

## STRUCTURAL LEVELS OF ANALYSIS IN THE EU – RUSSIA RELATIONS AT PRESENT

Т. А. Romanova

Статья рассматривает эволюцию отношений России и Европейского союза, выделяя в них структурные уровни анализа (прежде всего, диалог России с ЕС на наднациональном уровне и с отдельными его странами-членами). Отмечая эволюцию в развитии двух уровней от синхронности к какофонии и обратно к синхронности, автор выделяет факторы, которые способствовали согласованности позиции ЕС на всех уровнях отношений с Россией. Особо отмечается различие в этих факторах до и после украинских событий 2014 г., вызвавших глубокий кризис в диалоге Москвы и Брюсселя. Автор также подробно останавливается на усложнении структурных уровней анализа в отношениях России и ЕС в 2014 – 2015 гг. за счет роста важности международных организаций, с одной стороны, и становления евразийских структур сотрудничества, с другой.

The paper assesses the evolution of the EU – Russia relations, identifying the structural levels of analysis in them (first and foremost, the dialogue between Russia and the EU as a block and Russia and individual EU member states). Stressing the evolution in the development of two levels from synchrony to cacophony and back to synchrony, the author identified the factors which facilitated the synchrony of the EU's position towards Russia. Particular attention is paid to the fact that the factors which led to the synchrony of the EU national and community levels were different before and after the Ukrainian events of 2014, which led to a pronounced and deep crisis in the EU – Russia relations. The author also examines in detail the growing complexity of the structural levels of analysis in 2014 – 2015. The two processes led to the later: increased importance of international organisations, where both Russia and the EU are equal members, and strengthening of the institutions of Eurasian integration.

**Ключевые слова:** отношения России и ЕС, уровни анализа, коммунитарный, национальный, международные организации, евразийская интеграция.

**Keywords:** EU – Russia relations, levels of analysis, communitarian, national, international organization, Eurasian integration.

Отношения России и Евросоюза в последние два года стали одним из самых болезненных вопросов в международных отношениях. С одной стороны, Москва последовательно пытается настаивать на своем равном статусе по сравнению с другими игроками в мировой политике. С другой стороны, Евросоюз разочарован тем, что так и не смог интегрировать нашу страну в ту систему международных отношений, которую он продвигает и поддерживает. Наблюдаемый кризис возник не на пустом месте; отношения России и Евросоюза долго подходили к этой точке, и, как отмечают многие сотрудники Министерства иностранных дел России, проинтервьюированные автором, если бы не Украина, возник бы другой повод для обострения между Москвой и Брюсселем.

В этом контексте представляется необходимым разобраться в эволюции отношений России и Евросоюза. Масштаб данной статьи не позволяет рассмотреть все детали. В отношениях России и ЕС надо выделять тематическую, институциональную и структурную эволюцию [34], динамику которой нам помогает проследить изменение соотношения между различными уровнями анализа [34]. Статья рассматривает связи России и ЕС, исходя из структурного подхода к проблеме уровней анализа, выделяя диалоги на национальном и наднациональном уровнях, а также на уровне международных организаций. Она также идентифицирует факторы, способствующие сохране-

нию гомогенности между наднациональным и национальным уровнями политики ЕС.

В первой части представлены теоретические аспекты проблемы уровней анализа, а также структурный подход к ней, во второй рассмотрены существующие подходы к проблеме структурных уровней анализа в отношениях России и ЕС, а также эволюция связей Москвы и Брюсселя в данном разрезе, и те факторы, которые способствовали и какофонии со стороны ЕС, и постепенно возрастающей синхронности между его уровнями. Наконец, третья часть статьи анализирует, как структурно трансформируются отношения России и ЕС в современных условиях (в 2014 – 2015 гг., т. е. после украинских событий).

**Проблема уровней анализа и структурный подход к ней**

Проблема уровней анализа прочно вошла в изучение международных отношений в 1960-е гг., чему способствовали три обстоятельства. Во-первых, М. Бунге еще в 1960 г. писал, что «вопрос уровней ...кажется особенно важным в построении научно-ориентированной онтологии и перспектив, поскольку дает реалистичную и объединенную категоризацию частям материальной и культурной реальности» [13, с. 406]. Параллельно в 1959 г. К. Волтц в своей кандидатской диссертации идентифицировал три потенциальных источника войны – человека, государство и систему – что де-факто демонстрирует три возмож-

ных уровня анализа в международных отношениях. Наконец, в 1961 г. Д. Сингер опубликовал работу об уровнях анализа, в которой он подчеркнул возможность многогранного изучения любого феномена. В частности, «можно смотреть на цветы и на сад, на скалы и каменоломню, на деревья и на лес» [37, с. 77]. Ключевой посыл работы Сингера заключался в том, что системная и подсистемная перспективы высвечивают различные аспекты одного и того же феномена, а глубокое познание является результатом применения различных перспектив.

С того времени дискуссия об уровнях анализа развивалась по двум направлениям. Во-первых, ученые пытались определить онтологические уровни анализа, а также их относительную важность. Некоторые следовали за К. Уолтцем и его тезисом о приоритете системного уровня. Другие настаивали на превалировании индивидов [19 – 20]. Предлагалось дифференцировать между индивидами, бюрократиями и институтами внутри государства [18; 27; 35]. Высказывалась и точка зрения о необходимости учета растущей сложности международной среды, анализировать отдельно глобальный, региональный и межгосударственный уровни [10; 14].

Во-вторых, была обозначена необходимость отделить уровни анализа от единиц анализа. В. Моул первым заговорил об этом, раскритиковав Сингера за смешение проблемы единица-целое (т. е. вопроса о единице анализа) и проблемы «переменных, которые объясняют поведение конкретной единицы» [26; 42].

Иными словами, категория «уровни анализа» может иметь и онтологический, и эпистемологический смысл, между которыми важно понимать разницу, поскольку эпистемологическое понимание уровней позволяет синтезировать различные объясняющие факторы [32], тогда как онтологическое – этому препятствует. А. Вендт также читает проблему уровней анализа через эпистемологическую призму, настаивая, что это «проблема объяснения: оценки относительной важности различных каузальных факторов на различных уровнях агрегирования» [41].

Уровни анализа по-прежнему используются и в онтологическом, и в эпистемологическом смысле. Данная статья придерживается эпистемологической точки зрения. Она использует категорию «уровни» как инструмент для анализа структурных аспектов отношений России и ЕС. Ни один из этих уровней не может быть абсолютно изолирован от остальных отношений России и ЕС и именно это позволяет нам говорить об уровнях анализа [28].

Наиболее очевидное применение методологии уровней анализа к отношениям России и ЕС связано со спецификой Евросоюза как международного актора. Его нередко описывают как явление особого рода, *suū generis* [17; 29; 33], состоящего из наднационального уровня (институтов ЕС, координирующих процесс принятия решений), стран-членов, а также субнациональных образований (регионов). Существование в ЕС этих уровней даже стимулировало появление концепции многоуровневого управления, которая акцентирует внимание на том, как акторы взаимодействуют на различных аренах при выработке той

или иной политики [25]. Несомненно, уровни регионов и индивидов важны для функционирования Евросоюза, однако, для нынешней статьи ключевыми являются наднациональный и национальный уровни.

Особая природа Евросоюза проявляет себя комплексно во внешних отношениях. Как принято считать, 28 стран-членов ЕС согласованно проводят политику в экономической области, поскольку договорились о т. н. слиянии суверенитетов здесь (т. е. о том, что они не будут осуществлять какие-либо действия самостоятельно, а будут только принимать согласованные решения, либо квалифицированным, либо простым большинством при участии Европейской комиссии, Европейского парламента и Суда ЕС). Это результат т. н. коммунитаризации внешней экономической политики ЕС, обусловленной тем, что компетенции во внутренней экономической политике (в том, что касается регулирования свободы передвижения товаров, услуг, капитала и людей) переданы на наднациональный уровень.

Однако в то же время страны-члены конкурируют друг с другом за новые рабочие места, новые источники дохода, что потенциально подрывает согласованность их действий на внешней арене в экономике, заставляет отдельные национальные столицы порой ставить под вопрос политику ЕС на наднациональном уровне. Пределы этой самостоятельности постепенно ограничивались вначале основополагающими актами Европейских экономических сообществ, а затем и Евросоюза (со всеми последующими реформами учредительных документов). Тем не менее остаются еще множественные лакуны, да и четко прописанные правила (о госпомощи, об экспорте и импорте и т. п.) страны-члены порой нарушают.

Во внешней политике принято говорить, скорее, о брсселизации, чем о коммунитаризации. Еще с 1970-х гг. страны Европейского экономического сообщества стали постепенно усиливать координацию своих внешнеполитических действий. Этот процесс активизировался с созданием Евросоюза в результате подписания Маастрихтского договора, а затем и его укреплением в ходе одобрения Амстердамского, Ниццкого и Лиссабонского договоров. Несмотря на укрепление наднациональных органов в области внешней политики (выразившемся в последние годы в создании Европейской внешнеполитической службы и поста Высокого представителя по внешней политике), страны-члены сохраняют здесь полноту власти, а для принятия решений требуется единогласие. В то же время национальные столицы нередко прагматично отдают на откуп структурам ЕС такие сложные вопросы, как критика нарушений прав человека, демократии и законности в партнерах. Более того, их согласованной позиции содействует такая категория, как солидарность стран-членов, вырабатываемая в ЕС с 1970-х гг. [39].

Таким образом, структурное измерение отношений России и ЕС довольно сложно и подвижно. Оно определяется не только тем, что прописано собственноручно во внутренних актах ЕС или в двухсторонних документах России и ЕС, но и ежедневной интерпретацией этих актов, ежеминутной практикой политиче-

ского процесса, а также неформальным взаимодействием. В этой связи интерес представляет то, как соотношение наднационального и национального эволюционировало в диалоге России и ЕС, какие факторы способствовали синхронизации этих уровней, и, в конечном итоге если не коммуитаризации, то брусселлизации вопросов, а также и то, как на структурное измерение отношений России и ЕС повлияли события 2014 – 2015 гг.

#### *Динамика национального и наднационального в отношениях России и ЕС до 2014 года*

Структурный подход к уровням анализа в отношениях России и ЕС на сегодняшний день наиболее развернутый. Его часто ассоциируют с концепцией двухуровневой игры [38], хотя эта концепция была разработана Р. Путнамом для концептуализации участия государства в международных организациях / переговорах [30] и лишь позже использована для анализа отношений ЕС и США [31].

Структурный подход в отношениях России и ЕС стал актуальным на рубеже XX и XXI вв., поскольку 1990-е гг. характеризовались относительно пасторальным налаживанием связей между Москвой и Брюсселем. С одной стороны, это было вызвано тогдашним интеграционным настроением российской внешней политики, определенным ее романтизмом в отношении Запада и любопытством к опыту 12/15 стран-членов Евросоюза. С другой стороны, сам ЕС был более гомогенным, а его действия – согласованными. Кроме того, его страны-члены были умеренно зависимы от российских энергетических ресурсов и не имели серьезных исторических травм, связанных с нашей страной. Напротив, как и в Москве, их отношение было продиктовано надеждами на прочные будущие отношения после окончания Холодной войны.

Таким образом, факторами гомогенности национального и наднационального уровней на этом этапе было желание построить конструктивные отношения, согласие России следовать в фарватере ценностей, норм и правил Евросоюза (в т. ч. зафиксированное в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. [1]), а также внутренняя гомогенность Евросоюза и отсутствие исторических травм или ощущения уязвимости собственной безопасности среди его членов.

Ситуация стала меняться на рубеже веков, чему способствовали несколько факторов. Во-первых, приход В. Путина на пост Президента в сочетании с постепенным экономическим восстановлением сделал Россию более уверенной и жесткой в защите своих интересов, постепенно страна начала требовать большего равенства с ЕС и США в новой системе. Даже старые страны ЕС почувствовали необходимость подвергнуть критике отдельные инициативы Москвы, но без нарушения конструктивного диалога с Россией. Причем нередко они оставляли за Брюсселем возможность критики России, а сами при этом выстраивали прагматичные деловые отношения. Такая тактика способствовала становлению негативного отношения к ЕС в России.

Во-вторых, расширение 2004 г. существенно усилило гетерогенность внутри Евросоюза, в особенности, по России. Новые члены организации были более уязвимы в связи и с большей зависимостью от российских природных ресурсов (прежде всего, углеводородных), и с историческим наследием, и из-за отчасти пренебрежительного отношения Москвы к ним. В этом контексте логичным стали их попытки провести различия между ними, заслуги которых в преобразованиях были отмечены вступлением в клуб «избранных», в ЕС, и Россией с ее незавершенными политическими и экономическими реформами. Новые страны также потребовали более жесткого осуждения действий России со стороны Евросоюза, более активной критики Москвы в области прав человека, демократии и верховенства закона.

Они привнесли в российскую политику Евросоюза не только свое особое видение, которое контрастировало с тем, что разделяли старые страны ЕС [15; 36], но и свои проблемы (в частности, вопросы русскоязычных меньшинств, транзита природного газа и нефти, ценообразования на углеводороды, вопросы трактовки отдельных страниц истории). Трансляция отдельных национальных проблем на наднациональный уровень – легитимная практика в ЕС, однако, она не сделала ничего хорошего для отношений России и ЕС. Литва и Польша, напротив, смогли заблокировать начало переговоров по новому базовому соглашению на многие месяцы. Более того, российские ученые все чаще проявляли озабоченность, что немногие страны ЕС выступают конструктивно в отношении России и ЕС [8 – 9; 11]. Отдельные российские специалисты сдвинулись к точке зрения, что ЕС – это довольно неуклюжий игрок, отношения со странами ЕС более эффективны, а Брюссель хорош только для безвизового диалога [3]. А российские дипломаты упрекали ЕС за манипулирование вопросами компетенций в соответствии с тем, как удобно ЕС для переговорной тактики в каждый конкретный момент [40].

Многие служащие ЕС, а также тамошние исследователи, напротив, считали, что это Россия привносит разлад во внешнюю политику Евросоюза, решая вопросы на уровне отдельных (более дружественно настроенных) стран-членов и оставляя в стороне других [16; 21 – 22]. Россию также упрекали в попытке разрешить двухсторонние проблемы на уровне ЕС (например, конфликт с Польшей относительно сельскохозяйственных поставок в 2007 г. или вопросы русскоязычного населения в Латвии и Эстонии). Несмотря на структурные преобразования внутри Евросоюза (укрепление наднационального уровня в области внешней политики в результате принятия Амстердамского и Лиссабонского договоров), проблему решить окончательно не удавалось.

Наконец, и в отечественной, и в зарубежной науке было сделано несколько попыток классифицировать страны-члены Евросоюза на основе их отношения к России [6 – 7; 12; 23]. Сквозная идея этих исследований (как, впрочем, и всего структурного подхода к уровням анализа в отношениях России и ЕС) в том, что различия между странами ЕС затрудняет выработку общей политики Евросоюза в отношении Рос-

сии, а следовательно, высвечивает как внутренние институциональные сложности внутри ЕС, так и различия мотивации стран-членов в этих отношениях, а также дифференцированные трактовки некоторых базовых категорий.

С одними странами в результате у России были достаточно развитые и экономические, и политические отношения, с другими – связи носили, скорее, экономический характер, а с третьими – политические проблемы и историческое наследие осложняло выстраивание конструктивных отношений. В результате, сохранялась не только дифференциация между странами ЕС в плотности и качестве диалога с Москвой, но и повестка двухсторонняя нередко была отлична от повестки отношений Москвы и Брюсселя.

Таким образом, факторами десинхронизации, какофонии стали растущая уверенность России, ее отказ следовать в фарватере ЕС, а также возросшая гомогенность в ЕС и в особенности исторические травмы новых стран-членов, а также их ощущение уязвимости в области (энергетической) безопасности из-за высокой зависимости от России. Примечательно, что даже внутренние реформы, направленные на усиление институтов сотрудничества стран-членов и координации их действий, не смогли преодолеть этой какофонии в полной мере.

Любопытным феноменом в этой связи стало Партнерство ради Модернизации, запущенное Россией и ЕС в июне 2010 г. [2] (как и другие сферы отношений России и ЕС, оно пострадало от событий в 2014 г., было де-факто заморожено). В период с 2009 по 2013 гг. Россия и страны-члены заключили 24 документа о партнерстве ради модернизации, которые развивали договоренности на уровне Россия – ЕС [6 – 7]. Более того, все документы России и ЕС по модернизации поддерживали эти двухсторонние договоренности, а последние, в свою очередь, наполняли субстанцией диалог по линии Россия-ЕС.

В соответствии с классическим порядком разделения компетенций между ЕС и его странами-членами, экономическая часть этих документов по модернизации была тождественной (хотя и отражала специфику стран-членов и их связей с Россией [6]). А вот политические части национальных документов по модернизации рознились [7]. Несмотря на общую нормативную повестку [24], часть стран предпочло делегировать ее на уровень ЕС, другие – упомянуть только наименее политизированные вопросы, а третьи – включить гораздо более жесткие требования на национальном уровне по сравнению с документами на уровне Россия – ЕС. Таким образом, Партнерство ради Модернизации было не радикальным разрывом с предыдущей какофонией, а скорее, плавной эволюцией к более согласованному диалогу Евросоюза с Россией как на наднациональном, так и на национальном уровне.

Тем не менее важность Партнерства ради Модернизации в отношениях России и ЕС заключалась в том, что в 2009 – 2013 гг. впервые за историю этих отношений с 1992 г. согласованная повестка специально поощрялась и продвигалась на обоих уровнях взаимодействия России с ЕС. Этому содействовало не

только распределение компетенций внутри ЕС, но и общее согласие в отношении целей, а также усилия России, которая являлась автором всех экономических проектов документов по модернизации и адаптировала их к индивидуальным нуждам каждого государства-члена в ходе двухсторонних переговоров. В политической же части разногласия стимулировало как отсутствие компетенций на уровне ЕС, так и то, что никаких общих договоренностей Москва не предлагала (но и не препятствовала им), конкретные положения зависели напрямую от соответствующих стран ЕС и их способности к координации [7].

Таким образом, можно сделать вывод, что с 2009 г. до 2014 г. росла синхронность действий Евросоюза по отношению к России на наднациональном и национальном уровнях. Этому способствовали как факторы внутри ЕС (разграничение компетенций, усиление институтов координации внешней деятельности ЕС в результате реформы учредительных документов, особенно Лиссабонским договором), так и внешние факторы, продиктованные Россией (представление единой повестки на наднациональном и национальном уровнях, согласие в отношении среднесрочных целей (модернизации)). Такая позитивная динамика, однако, не ликвидировала различия между наднациональным и национальным уровнями, особенно в политической области, обусловленные гетерогенностью стран-членов. Москва также сохраняла ощущение, что ЕС порой произвольно отсылает при переговорах то к национальному, то к субнациональному уровню, используя это как переговорную тактику.

#### *Динамика национального и наднационального в отношениях России и ЕС в 2014 – 2015 гг.*

Пожалуй, одной из самых любопытных тенденций 2014 г. стала способность Евросоюза сохранять свое единство в политической области, возросшая синхронность наднационального и национального уровней в условиях, когда Россия отказалась и от среднесрочной разделяемой цели, и от механизмов ее продвижения одновременно на двух уровнях.

Синхронность ЕС проявилась в его согласованной реакции на события в Крыму в марте 2014 г., а затем и в Восточной Украине. ЕС не только единодушно обвинил Россию в произвольном одностороннем изменении границ, в отказе от своих международных обязательств (гарантии территориальной целостности Украины), а затем и в вооруженном вторжении на территорию Украины для поддержки повстанцев в Донецкой и Луганской областях, но и смог ввести против нее санкции. Напомним, что согласно праву ЕС санкции требуют вначале политического единогласного решения всех стран-членов, а затем уже одобрения соответствующих мер Европейской комиссией квалифицированным большинством участников ЕС. Причем первое решение относится к прерогативе стран-членов, а второе, экономическое, – к компетенциям ЕС.

Вначале рестриктивные меры ЕС носили исключительно символический характер: они затрагивали отдельных политиков России (в т. ч. Крыма) и Вос-

точной Украины, их права на свободу передвижения в ЕС, а также заморозку их активов. Иными словами, ущерба экономике ЕС это почти не наносило. Затем, однако, в июле 2014 г. ЕС перешел к широким экономическим санкциям (затронувшим энергетическую область, банковский сектор и военно-промышленный комплекс). В сентябре 2014 г. эти широкие экономические меры были ужесточены. Впоследствии ЕС еще несколько раз расширял черный список россиян и украинцев, обвиненных в нарушении территориальной целостности Украины. Несмотря на неравномерно распределенный экономический ущерб от санкций, вопреки жалобам со стороны Финляндии, Чехии, Кипра, а также бизнес-кругов Германии и Франции, политическое единство удалось пока сохранить.

Россия неоднократно этот консенсус пыталась разрушить. Во-первых, предпринимались действия, направленные на внутреннюю политику стран-членов. Это, прежде всего, финансовая поддержка, а также активные контакты с крайне правыми силами Франции (Национальный Фронт), Венгрии (Йоббик) и Германии (Альтернатива для Германии). Эти партии противодействуют усилению Евросоюза, передаче ему новых компетенций, а также лоббируют восстановление отдельных национальных прерогатив. Таким образом, попытка подорвать единство ЕС была предпринята изнутри его стран-членов.

Во-вторых, Россия активно использовала экономические рычаги, пытаясь вызвать конкуренцию между странами-членами. Здесь можно упомянуть, например, отказ от строительства Южного потока в Болгарию и рекомендации В. В. Путина Софии искать экономическую помощь и потенциальные источники финансирования в Брюсселе. Таким образом, Болгарии были продемонстрированы конкретные экономические убытки от солидарности со странами ЕС. Другая иллюстрация – готовность в начале 2015 г. обсудить с Грецией возможность создания на ее территории газового хаба (центра перераспределения голубого топлива), который бы связал ее с Турецким потоком, пришедшим на смену Южному потоку. Наконец, еще один пример – это попытки открыть переговоры с отдельными странами ЕС о поставке только с их территории отдельных категорий мясной продукции, запрещенных как в результате фито-санитарного контроля, так и ответных ограничительных мер России в августе 2014 г.

Все эти действия, однако, не смогли пошатнуть единства внутри Евросоюза. Более того, даже когда новые минские соглашения в феврале 2015 г. выработали при активной поддержке канцлера Германии А. Меркель и президента Франции Ф. Олланда, т. е. национальных, а не наднациональных лидеров, их результаты затем были немедленно представлены остальным странам ЕС на Европейском совете в Брюсселе (что дало этим соглашениям легитимность внутри всего ЕС, послало вовне сигнал, что за соглашениями стоит ЕС).

Что способствовало такой консолидации ЕС в ущерб многим более прагматичным экономическим интересам? Здесь следует отметить два фактора. Первый и, с нашей точки зрения, самый важный – это

ощущение атаки на Евросоюз, прежде всего, на ценности и нормы, которые он пытается проводить в своей внешней политике (мы намеренно оставляем в стороне нередко справедливые возражения отечественных экспертов о том, что сама трактовка и применение этих норм Евросоюзом пропитана двойными стандартами). Это ощущение атаки на Евросоюз усиливала риторика стран Балтии, которые, указывая на значительное, не интегрированное в гражданские и политические структуры русскоязычное меньшинство на своей территории, высказывали опасения, что и в отношении них может быть разыграна та же карта, которую по официальной версии ЕС разыграла Россия на Украине (защита прав русскоязычного меньшинства вплоть до вооруженного вторжения). Наконец, атмосфере атаки на Евросоюз содействовали и многочисленные инциденты на границе (полеты российских военных самолетов, задержание эстонского полицейского в пограничной зоне и т. п.).

Таким образом, первый фактор синхронизации национального и наднационального уровней в отношении России – это ощущения внешней угрозы, интенсивность которой была разной для национальных столиц. Он лег на прочный фундамент уже существующей с 1907-х гг. нормы о солидарности членов ЕЭС. По своей силе этот внешний фактор оказался более мощным, нежели даже разделяемая повестка с Россией и ее шаги по поощрению синхронных отношений на национальном и наднациональном уровнях в эпоху Партнерства ради Модернизации. При этом, если в период Партнерства страны ЕС выравнились по конструктивной линии отношений с Россией (условно «немецкой»), то в 2014 – 2015 гг. общей стала минималистская, жесткая линия в отношении России, проводимая, прежде всего, странами Балтии и Польшей.

Во-вторых, консолидации стран-членов внутри ЕС способствовали рычаги внешней экономической политики, где компетенции переданы на уровень Евросоюза. Они позволяли свести на нет попытки сепаратных договоренностей стран-членов. В частности, Брюссель довольно быстро свел на нет все попытки стран ЕС оговорить для себя особые условия в поставке сельскохозяйственных продуктов в Россию. В других случаях санкции принимались так, чтобы не затронуть особо чувствительные области (например, поставки оборудования из Чехии). В отдельных случаях страны, исходя из своих идеологических соображений, соглашались нести экономическое бремя (аграрный экспорт стран Балтии или ограничения в финансовой области для Великобритании). Наконец, Евросоюз представлял отдельные программы помощи особо пострадавшим группам предприятий (прежде всего, аграрному сектору).

По сути, диссонанс с общей линией Евросоюза в отношении России в 2014 – 2015 гг. высказывали только две группы политиков. Первые – это маргинальные силы, либо не находящиеся у власти (как крайне правые), либо имеющие серьезные проблемы с Евросоюзом (как нынешняя правящая элита в Венгрии). Вторые – это группы, которые хотели усилить свою переговорную позицию в Евросоюзе. Здесь наи-

более ярким примером является Греция, безусловно, имеющая длинные исторические связи с нашей страной. Самое важное для нового левого правительства здесь – выработка договоренностей по реструктуризации задолженности, отказ от режима жесткой экономики. В данном контексте переговоры с Россией используются, главным образом, для того, чтобы дороже продать голос Афин в построении внутреннего консенсуса в ЕС, а не для того, чтобы коренным образом изменить позицию последнего. Яркая иллюстрация этого феномена – голосование по расширению санкций в отношении России в январе 2015 г., когда, несмотря на свои возражения накануне заседания, Афины не заблокировали новые ограничительные меры ЕС.

Таким образом, наличие инструментов дисциплины во внешней экономической политике, а также умение стран-членов договариваться через взаимные уступки, путем пакетной дипломатии, – второй фактор который обеспечивает единство ЕС. Однако этот фактор (как и преобразования, вызванные Лиссабонским соглашением) вторичен по отношению к ощущению внешней угрозы. Именно поэтому парадоксальным образом действия России, направленные на подрыв синхронности национального и наднационального, способствуют не разобщенности ЕС, а его дальнейшей консолидации.

#### ***Новые тенденции структурных уровней анализа отношений России и ЕС***

События 2014 – 2015 гг. наметили еще две важных тенденции структурных уровней анализа отношений России и Евросоюза. Первая – это усиление внимания к международным организациям. Их роль в выстраивании отношений России и ЕС существенно возросла на фоне нежелания Брюсселя сохранять классические, двухсторонние каналы связей с Москвой, стремления заморозить диалог де-факто по всем направлениям [4]. Прежде всего, надо упомянуть те международные организации, где Россия и ЕС равноправные члены (например, ВТО, Договор к Энергетической хартии). В современных условиях именно здесь идут многие экспертные консультации по торговле и энергетике, по этой линии сохраняются рабочие контакты. К другой группе надо отнести ОБСЕ и ООН (в т. ч. ее Экономическую комиссию), которые призваны способствовать как деэскалации в Старом Свете, так и нахождению консенсуса по многим спорным вопросам (от новой концепции безопасности в Европе до стандартизации товаров).

По сути, можно говорить об укреплении институтов, внимание на которые давно уже обращала Россия как на форумы, где диалог может вестись не с позиции трансляции лишь норм и ценностей ЕС на Россию, а в формате двухстороннего сближения и равноправного диалога [5]. Учитывая именно акцент на равноправие в современной внешней политике России, эти форумы могут стать новым структурным уровнем в отношениях России и ЕС.

Вторая тенденция – это укрепление евразийских структур, в т. ч. создание Россией, Казахстаном и Беларусью в 2015 г. Евразийского экономического сою-

за, которому переданы части компетенций его стран-членов. В результате, в перспективе проблема наднационального и национального будет в полном объеме воспроизводиться и на отечественной стороне диалога России и ЕС. Отметим, что МИД уже это активно использует в диалоге с Евросоюзом, указывая, что отдельные вопросы надо решать не на Смоленской площади, а в офисе Евразийской экономической комиссии.

Пока, с нашей точки зрения, здесь преобладают тактические соображения: Москва получила ту же возможность играть между национальным и наднациональным уровнями, которая так долго ее раздражала в Евросоюзе. Эта возможность тем более интересна, что, поскольку Казахстан и Беларусь не состоят в ВТО, Брюссель пока официально не может признать евразийские структуры (хотя все активнее ведет с ними диалог в условиях отсутствия контактов по текущим вопросам с Москвой).

Однако в перспективе вопрос компетенций должен быть рассмотрен Москвой и на более фундаментальном уровне: как теперь вести переговоры по новому базовому соглашению с Евросоюзом, где какие вопросы решать и, главное, как поддерживать внутреннее единство стран-участников евразийской интеграции. Проблема тем острее, что санкции Евросоюза и России наглядно показали, скорее, стремление Казахстана и Беларуси заработать на них, чем солидаризироваться с Москвой; здесь нет и толики солидарности, характерной для ЕС, когда один из его членов под угрозой.

Таким образом, события 2014 – 2015 гг. показывают усложнение структурных уровней анализа отношений России и Евросоюза в связи как с более активным использованием международных организаций (т. е. выстраивания нового уровня взаимодействия), так и с становлением евразийской интеграции, а значит, требуется и более внимательного отношения к структурным уровням анализа в отношениях России и ЕС.

#### ***Заключение***

Структурный подход к уровням анализа показывает, что конфликтность, какофония между национальным и наднациональным уровнями внутри ЕС в выстраивании взаимодействия с Россией возросла на рубеже веков. Факторами стали возросшая гетерогенность Евросоюза, а также более жесткая позиция России. Затем, особенно после запуска Партнерства ради Модернизации, она стала уменьшаться. Мощные импульсы для синхронизации двух уровней политики ЕС в отношении России дали как внутренние реформы Союза (с усилением коммунитарного уровня за счет новых институциональных механизмов), так и кооперативный подход России (разделяемые среднесрочные цели модернизации и предложение одинаковой повестки на национальном и наднациональном уровнях диалога с ЕС). В 2014 – 2015 гг. этот тренд синхронизации укрепился, несмотря на смену политики России. Этому усилению содействовали ощущение внешней угрозы ЕС, которая укрепила базовый

посыл о солидарности, а также внутренние экономические механизмы дисциплины и компенсации.

Таким образом, можно говорить о важности как внешних, так и внутренних факторов для синхронизации национального и наднационального уровней взаимодействия ЕС с Россией. При этом внешний оказался много сильнее, особенно в 2014 – 2015 гг., но способствовал консолидации ЕС не по конструктивной линии, как в эпоху Партнерства ради Модернизации, а по минималистской. Однако сохранение такой консолидации сложно и требует постоянной подпитки негативными имиджами России. При реализации минских соглашений 2015 г. это мало вероятно, но и возврат к конструктивной линии эпохи Партнерства ради Модернизации вряд ли можно ожидать.

Очевидно, ослабление ощущения внешней угрозы со стороны России повлечет рост какофонии ЕС в отношении России.

Структурный подход к уровням анализа также становится более сложным в отношениях России и ЕС на современном этапе. Это обусловлено двумя тенденциями. Первая – активное использование международных организаций. Для ЕС это компенсация дефицита диалога с Россией сегодня, после введения санкций, а для России – взаимный диалог на тех площадках, где влияние игроков равно (давний призыв Москвы). Вторая тенденция – это активизация евразийского строительства в России, которое повлечет усложнение процессов координации и конструктивного взаимодействия с отечественной стороны.

### Литература

1. Бордачев Т. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки». М.: Европа, 2009.
2. Романова Т. А. Институциональные аспекты диалога России и Европейского союза: через диверсификацию к примитивизации? (На примере энергетических отношений) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. 2015. Вып. 1.
3. Романова Т. А. Фактор ВТО в отношениях России и Европейского союза // Вестник международных организаций. 2013. № 4. С. 180 – 195.
4. Романова Т. А., Павлова Е. Б. Российская модернизация и Евросоюз // Современная Европа. 2013. № 1. С. 45 – 57.
5. Романова Т. А., Павлова Е. Б. Россия и страны Евросоюза: Партнерство для модернизации // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 8. С. 54 – 61.
6. Тимофеев П. Франция в диалоге Россия – ЕС // Современная Европа. 2010. № 3. С. 41 – 55.
7. Чернышев С. В. Два уровня взаимодействия Россия – ЕС: страны-члены и институты Сообщества // Энтин М., Галенская Л., Кавешников Н. (ред.) Взаимодополняемость ЕС и его государств-членов в области внешних действий и ОВПБ и ее влияние на отношения ЕС и Российской Федерации. СПб: Искусство России, 2008. Р. 31 – 36.
8. Agreement on Partnership and Cooperation, Establishing a Partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Russian Federation, of the other part. 27 November 1997.
9. Andriole S. J. The levels of analysis problems and the study of foreign international, and global affairs: A review critique, and another final solution // International Interactions: Empirical and Theoretical Research International Relations. 1979. 5(2-3). P. 113 – 133.
10. Arbatova N. Russia-EU beyond 2007. Russian Domestic Debates. Paris: IFRI, Russia/NIS Center, 2007.
11. Braghiroli S., Carta C. An Index of Friendliness toward Russia: An Analysis of the Member States and Member of the European Parliament's Positions. Turku: Pan-European Institute, 2009.
12. Bunge M. Levels: A Semantical Preliminary // The Review of Metaphysics. 1960. 13(3). P. 396 – 406.
13. Buzan B., Jones G., Little R. The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism. New York: Columbia University Press, 1993.
14. David M., Gower J., Haukkala H. (eds.) Special Issue: The European Union and Russia // Journal of Contemporary European Studies. 2011. 19(2). P. 183 – 272.
15. Dura G. The EU and Its Member States: Pursuing Diverse Interests in the CIS Region. Warsaw: CASE, 2008. Paper № 36.
16. Hix S. The Study of the European Union II: The “New Governance” Agenda and Its Rival // Journal of European Public Policy. 1998. 5(1). P. 38 – 65.
17. Hollis M., Smith S. Explaining and Understanding International Relations. Oxford: Clarendon Press, 1990.
18. Holsti K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy // International Studies Quarterly. 1970. 14(3). P. 233 – 309.
19. Isaak R. A. The Individual in International Politics: Solving the Level-of-Analysis // Polity. 1974. 7 (2). P. 264 – 276.
20. Joint Statement on the Partnership for Modernisation, EU-Russia Summit, Rostov-on-Don, 31 May – 1 June 2010.
21. Kaczmarek M., Smolar E. The European Union and Russia 2004-2007. Warsaw: Center for International Relations, 2007. Policy Paper № 3.
22. Kulhanek J. The Fundamentals of Russia's EU Policy // Problems of Post-Communism. 2010. 57(5). P. 51 – 63.

23. Leonard M., Popescu N. A Power Audit of EU – Russia Relations. Policy Paper London: European Council on Foreign Relations, 2007.
24. Manners I. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? // Journal of Common Market Studies. 2002. 40(2). P. 235 – 258.
25. Marks G, Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // Journal of Common Market Studies. 1996. 34(3). P. 341 – 378.
26. Moul W. B. The Level of Analysis Problem Revisited // Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de science politique. 1973. 6(3). P. 494 – 513.
27. Mouritzen H. Selecting Explanatory Level in International Politics: Evaluating a Set of Criteria // Cooperation and Conflict. 1980. 15(1). P. 169 – 182.
28. Onuf N. Levels // European Journal of International Relations. 1995. 1(1). P. 35 – 58.
29. Phelan W. What Is Sui Generis About the European Union? Costly International Cooperation in a Self-Contained Regime // International Studies Review. 2012. 14(3). P. 367 – 385.
30. Putnam R. D. Diplomacy and Domestic Policy: the Logic of Two-Level Games // International organization. 1988. Vol. 42. P. 427 – 460.
31. Putnam R. D. Two-Level Games: the Impact of Domestic Politics on Transatlantic Bargaining // Haftendorn H., Tuschhoff C. (eds.) America and Europe in an Era of Change. Boulder, CO: Westview Press, 1993. P. 69 – 83.
32. Ray J. L. Integrating Levels of Analysis in World Politics // Journal of Theoretical Politics. 2001. 13(4). P. 355 – 388.
33. Risse-Kappen T. Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union // Journal of Common Market Studies. 1996. 34(1). P. 53 – 80.
34. Romanova T. The Partnership for Modernisation through the Three Level-of-Analysis Perspectives // Perspectives on European Politics and Society. 2015. № 1. P. 45 – 61.
35. Rosenau J. Turbulence in World Politics: A Theory of Chance and Continuity. Princeton, N. Y.: Princeton University Press, 1990.
36. Roth M. Bilateral Disputes between EU Member States and Russia. Brussels: CEPS, 2009. Working Document № 319.
37. Singer J. D. The Level of Analysis Problem in International Relations // World Politics. 1961. 14(1). P. 77 – 92.
38. Smith H. (ed.) The Two-Level Game: Russia's Relations with Great Britain, Finland and the European Union. Saarijärvi, Finland: Kikimora Publications, 2006.
39. Smith M. E. Rules, Transgovernmentalism, and EPC // Sandholtz W., Stone Sweet A. European Integration and Supranational Governance. Oxford: Oxford University Press, 1998.
40. Sokolov S. Russia and the EU to Negotiate a New Cooperation Agreement // Russia in Global Affairs. 2007. 5(3). P. 271 – 294.
41. Wendt A. Bridging the theory/metatheory gap in international relations // Review of International Studies. 1991. 17(4). P. 383–392.
42. Yurdusev N. A. Level of Analysis and Unit of Analysis // Millennium: Journal of International Studies. 1993. 22(1). P. 77 – 88.

**Информация об авторе:**

**Романова Татьяна Алексеевна** – кандидат политических наук, доцент, зав. кафедрой Жана Монне Санкт-Петербургского государственного университета, romanova@mail.sir.edu.

**Tatiana A. Romanova** – Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Head of Jean Monnet Department, St. Petersburg State University.

*Статья поступила в редколлегию 04.06.2015 г.*