

ПОЛИТИКА ПРЕЗИДЕНТА МАКРОНА В ОТНОШЕНИИ РОССИИ

ФЕВРАЛЬ 2020

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Russische Föderation

Жан де Глиниasti

ПРИОРИТЕТ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ С САМОГО НАЧАЛА ПРЕЗИДЕНТСТВА

Во время президентской предвыборной кампании 2017 года, в которой Макрон участвовал как кандидат, внешнеполитические проблемы, как это обычно бывает во время выборов, особой роли не играли. По теме внешней политики он лишь кратко упомянул обычные аспекты: поддержка мультилатерализма, дальнейшее развитие Евросоюза, тесные отношения с Германией, сохранение партнерства с союзниками Франции, реализация минских соглашений по Украине, укрепление парижского соглашения по климату, защита прав человека и т.д. В то же время будущий президент в ходе предвыборной кампании не раз подчеркивал, что намерен реанимировать политику де Голля и Миттерана, что воспринималось как косвенная критика предшественников и призыв к избирателям, большинство из которых вместе с левыми (Меланшон, Коммунистическая партия) и правыми (Фийон, Ле Пен) выступали против чрезмерной ориентации на Атлантический альянс и за сближение с Россией. Общественное мнение во Франции считает хорошие отношения с Россией частью наследия политики де Голля и Миттерана. То есть ситуация выглядела так, что позиция Макрона была обусловлена лишь предвыборной борьбой и была нацелена только на привлечение голосов избирателей, так что рассчитывать в этом плане на устойчивость вроде бы не приходилось. Но это впечатление оказалось ложным.

ОЦЕНКА САНКЦИЙ С ПОЗИЦИЙ ЭКОНОМИКИ

На своих прежних постах (заместитель генерального секретаря Елисейского дворца при президенте Олланде, а также министр экономики, промышленности и цифровых дел в правительстве Вальса) Макрон имел возможность оценить масштаб экономического ущерба, нанесенного Франции в результате введенных против России санкций. После того как 17 июля 2014 года российской ракетой был сбит малазийский авиалайнер и погибли 283 человека, Европейский Союз дополнил уже действовавшие санкции против лиц, участвовавших в аннексии Крыма, еще более жесткими экономическими ограничениями: речь идет о кредитных ограничениях, о запрете поставок оборудования для добычи нефти и газа и об ограничении экспорта изделий двойного – гражданского и военного – назначения. Эти санкции спровоцировали ответную реакцию России: она ввела полное эмбарго на ввоз в страну продукции сельского хозяйства и продуктов питания (за исключением алкоголя) из стран ЕС. Франция прежде получала большую выгоду от открытия российского рынка – в частности, в военной сфере, продавая корабли типа «Мистраль». Но резкое сокращение взаимной торговли (наполовину с 2013 по 2017 год), трудности с финансированием крупных проектов в сфере энергетики, таких как поставки газодобывающего оборудования на Ямал, где компанию «Тоталь» сильно потеснили китайцы, прекращение экспорта в Россию аграрной продукции, в

частности, свинины, что вызвало тяжелый кризис во французском сельском хозяйстве и многочисленные демонстрации (в 2012 году Россия была вторым по масштабу импортером в мире, а в 2019 году уже превратилась в нетто-экспортера сельхозпродукции), а также сильное сокращение российских инвестиций во Франции привели к тяжелым последствиям, тем более что французская экономика в целом не обладала достаточной конкурентоспособностью, чтобы компенсировать потерю российского рынка. Кроме того, удельный вес Франции на российском рынке снизился значительно сильнее, чем доля других стран: по данным Центрального банка России с 2013 по 2017 год все партнеры Франции за исключением Польши и Великобритании смогли увеличить объем экспорта в Россию, причем больше всех США и Германия. В то же время экспорт Франции сократился примерно на треть. Польша, которая оказала сильное давление на Францию с тем, чтобы та расторгла договор о поставке кораблей типа «Мистраль» в Россию, и которая подписала равноценный контракт о приобретении вертолетов «Эйрбас», отказалась от этого контракта в пользу американской фирмы сразу же после расторжения договора по «Мистралям» (правда, после смены правительства в Варшаве). Французские банки, парализованные экстерриториальными решениями США, о чем наглядно свидетельствует штраф в размере 9 миллиардов долларов, который банк БНП был вынужден заплатить США, с необычайным рвением взялись за исполнение американских санкций против России, которые оказались еще более жесткими, чем европейские. В результате даже проживающим во Франции россиянам стало почти невозможно открыть там банковский счет. И, конечно, российские инвестиции в ЕС, практически прекратившись во Франции, стали перетекать в Великобританию, Германию и Италию, хотя с началом президентства Макрона привлекательность Франции для иностранных инвесторов сильно выросла. В то же время можно было наблюдать, как Китай успешно захватывает те сектора российского рынка, с которых ушли европейцы (в частности, немцы). Так, с 2009 по 2017 год Китай увеличил свою долю в российском импорте с 16% до 21%, в то время как Германия сократила свою долю с почти 15% до неполных 11% (доля Франции снизилась с почти 6% в 2009 году до чуть более 4% в 2017 году)¹. Поэтому тогдашний министр экономики Макрон еще в ходе своего

визита в Москву в январе 2016 года высказался за отмену экономических санкций.

СОМНЕНИЯ В ВОЕННОЙ УГРОЗЕ СО СТОРОНЫ РОССИИ

В отличие от своих европейских партнеров Франция всегда сомневалась в том, что Россия на самом деле представляет собой серьезную военную угрозу для европейской безопасности. Даже в самый напряженный период двухсторонних отношений между Францией и Россией президент Олланд публично заявил на заседании Совета НАТО в июле 2016 года, что Россия – это «не противник, не угроза». Конечно, Франция, опирающаяся на свои независимые силы ядерного сдерживания, всегда имела в рамках НАТО особое положение, в то время как, например, государства Балтии и Польша, учитывая свой недавний опыт, с гораздо большим недоверием относятся к России. К тому же на французскую военную стратегию еще не успел повлиять опыт руководящих штабов НАТО, приоритетом которых была подготовка к отражению возможного российского нападения, поскольку Франция лишь совсем недавно (в марте 2009 года) вернулась в интегрированную военную структуру НАТО, будучи традиционно в военном плане скорее ориентированной на Африку. Если не считать временной военной напряженности после конфликтных ситуаций с русскоязычными общинами в государствах Балтии или в Украине (которые могли бы привлечь внимание Путина так же, как город Мариуполь в Украине или Приднестровье), Париж всегда считал риск большого пожара в этом регионе незначительным. Это мнение Франции было подтверждено данными Стокгольмского института исследования проблем мира «SIPRI» о российском военном бюджете: он не превышал одной десятой американского бюджета и в 2018 году даже был меньше, чем оборонные расходы Франции. Чтобы все же быть во всеоружии на случай ограниченного конфликта, французский президент уже давно считает, что по причине распада структур европейской безопасности, сложившихся еще в период «холодной войны» и в постсоветское время, необходимо ускорить создание европейских оборонных структур и новой «архитектуры безопасности в Европе» (заявления Макрона в Хельсинки от 30 августа 2018 года).

¹ По данным российской таможенной службы.

СКОРЕЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ, ЧЕМ ИСТОРИЧЕСКИЙ ПОДХОД

Удивителен тот факт, насколько редко французский президент использует в своих выступлениях о России исторические ссылки. На Петербургском экономическом форуме президент Франции несколькими фразами описал блокаду Ленинграда, мировую войну, французский полк «Нормандия-Неман» и визит генерала де Голля в 1966 году, напомнив в заключение о том, что франко-российское партнерство является «историческим». В то же время его выступления содержат много геостратегических размышлений: принадлежность России к Европе, необходимость мультилатерализма, нежелание потерять Россию и подтолкнуть ее в объятия Китая, уважение суверенитета обеих сторон, устранение недоразумений, новая структура доверия и безопасности, стратегические решения России, свидетельствующие о новой ориентации на Европу, и многое другое. Очевидно, французский президент не считает себя связанным событиями прошлого, сосредоточившись на анализе крупных экономических, социологических или стратегических тенденций нынешнего мира. Кроме того, следует иметь в виду, что больше всего Францию и Россию спланивало общее противостояние Германии – в частности, во время обеих мировых войн. Поэтому французский президент, для которого важнейшим приоритетом является строительство единой Европы в тесном партнерстве с Берлином, в своей политике на российском направлении, конечно, не хочет напоминать об исторической вражде с Германией.

ПЕРВЫЕ ПОПЫТКИ СБЛИЖЕНИЯ ПОТЕРПЕЛИ НЕУДАЧУ

Заявив в ходе предвыборной кампании о необходимости продолжения политики де Голля и Миттерана, Макрон сразу же приступил к реализации этой идеи во взаимоотношениях с Россией. Это было не трудно еще и потому, что новый президент Франции (который не был обязан признавать ошибки, которые Франция совершала во время всех кризисов), в отличие от своего неизменного управленческого аппарата, не считал, что должен следовать прежним выводам, касавшимся ситуации в Украине, Сирии или Ливии. Уже через несколько дней после своего избрания и несмотря на возражения МИД Франции Макрон в мае 2017 года пригласил своего российского коллегу вместе открыть в Версале

выставку о связях Петра Великого с Францией – хотя отношения между двумя странами были практически заморожены, с тех пор как его предшественник Олланд заявил, что после бомбардировок гражданского населения Восточного Алеппо российскими ВВС Путина должен привлечь к ответственности Международный уголовный суд. Результаты этой первой попытки сближения были более чем скромными – можно назвать разве что начало Трианонского диалога на уровне гражданских обществ (аналог Петербургского диалога с Германией), который, однако, быстро сошел на нет из-за отсутствия политической воли и финансовой поддержки со стороны Франции. Французская администрация продолжила прежний курс, а российская сторона не проявила особого интереса к достижению прорыва во взаимоотношениях двух стран, в который Москва не очень-то и верила. Но несмотря на высказанную французским президентом в ходе пресс-конференции по завершении версальской встречи жесткую критику в адрес телекомпании «Russia Today» и радиостанции «Спутник», которые во время предвыборной кампании активно поддерживали его политических противников, ему удалось возобновить контакты с Россией.

В мае 2018 года президент Франции посетил Санкт-Петербургский экономический форум, чтобы, с одной стороны, восстановить экономические связи с Россией и, с другой стороны, продолжить начатый в Версале политический диалог. Но и здесь результаты были неважными. Существенного прогресса не удалось достичь ни по Украине, ни по Сирии, за исключением наведения мостов между так называемой «Small Group» (страны Запада и их арабские союзники, выступающие против Асада) и «Astana Group» (Турция, Иран и Россия). Но этот орган сотрудничества, который мог бы оказаться полезным, вскоре сосредоточился на единственном вопросе: составе конституционного совета, которому согласно резолюции 2254 Совета Безопасности предстояло разработать будущую конституцию Сирии. Из-за череды бурных событий (вывод американских, а затем и французских войск, турецко-курдский конфликт, роль России в урегулировании кризиса) этот орган, однако, быстро утратил свое значение. Санкции по-прежнему блокировали экономические связи: произошло лишь незначительное оживление взаимной торговли, но ее объем так и не вышел на уровень 2013 года.

БОЛЕЕ БЛАГОПРИЯТНЫЕ РАМОЧНЫЕ УСЛОВИЯ

Эмманюэль Макрон в конечном счете был вынужден констатировать, что предпринятые им до сих пор попытки сближения не принесли результата, на который он надеялся. Выступая перед иностранными послами в конце августа 2019 года, президент остановился на сомнениях и возражениях, которые его политика в отношении России вызвала во французском обществе и которые в той же мере имелись и с российской стороны. Административный аппарат страны, привыкший к конфронтации с Россией, оказался не готов к проведению новой политики сближения с Москвой, и президент в форме предупреждения потребовал от него выполнения своих новых директив. Макрон решительно призвал французскую администрацию активно включиться в «модернизацию» политики Франции на российском направлении. Обстоятельства на самом деле, кажется, складываются более благоприятно: американская дипломатия временно снизила свою активность, будучи и так уже ослаблена проблемами президента Трампа, которые вновь обострились в связи с началом процедуры импичмента; одновременно сократилось влияние противников сближения с Россией: в этом плане свою роль сыграли, в частности, «брекзит», подмоченная репутация «нелиберального» польского правительства, а также позиция Германии, которая хотя и занята своими внутривнутриполитическими неурядицами, но в конечном счете вроде бы не противится такому новому подходу к России. С российской стороны президент Путин, кажется, также проявляет большую готовность к диалогу. Российская экономика хромает, покупательная способность населения существенно сократилась, что частично обусловлено продолжающимся санкционным давлением. Эти тенденции являются, очевидно, одной из причин постоянных демонстраций гражданского общества, обусловленных прежде всего социальными проблемами (вывоз мусора, пенсии, жилищное строительство, экология и т.д.), но могут также привести к выдвижению политических требований. Решающее значение имело также избрание подавляющим большинством голосов избирателей (73%) нового президента Украины Владимира Зеленского, программа которого направлена на нормализацию отношений с Россией и на борьбу с коррупцией.

ПОЭТАПНОЕ И СИСТЕМАТИЧЕСКОЕ СБЛИЖЕНИЕ

На этот раз французский президент решил искать пути к сближению с большей осторожностью. В апреле 2019 года его спецпосланник Жан-Пьер Шевенеман передал президенту Путину письмо с предложением «дорожной карты»: освобождение пленных, восстановление прав России в ПАСЕ, возобновление диалога по проблемам безопасности в Европе. В июне в Гавре состоялась встреча обоих премьер-министров, за которой в августе последовала длительная беседа президентов в Брегансоне. Наконец, были возобновлены так называемые встречи в формате «два плюс два» (министры иностранных дел и обороны) по вопросам безопасности. «Дорожная карта» начала выполняться: Россия вернулась в ПАСЕ, был освобожден режиссер Олег Сенцов, произошел обмен пленными. Шаг за шагом создавались предпосылки для возобновления переговоров о преодолении украинского кризиса. Россияне поначалу проявляли скепсис, но затем все-таки поверили в усилия Франции. В большом интервью, которое российский министр иностранных дел Лавров дал газете «Коммерсант» в сентябре в кулуарах Генеральной ассамблеи ООН, он указал на препятствия на пути к нормализации отношений, все еще существующие с французской стороны (при этом она наверняка имел в виду также и российскую сторону), но в то же время заявил, что Россия верит в искренность президента Франции.

ПУТИ К ПРЕОДОЛЕНИЮ УКРАИНСКОГО КРИЗИСА

Для президента Макрона украинский кризис остается язвой на теле Европы, которая тормозит экономическое развитие континента, блокирует прогресс европейской интеграции, способствует дестабилизации безопасности Европы и препятствует развитию отношений с Россией. Для того чтобы американцы признали соглашение по урегулированию украинского кризиса «Минск-2», в выработке которого они не участвовали наряду с Путиным, Олландом, Меркель и Порошенко, Франция и Германия поставили отмену санкций против России в зависимость от полного выполнения этого соглашения. Многие украинцы и прежде всего Порошенко считали, однако, что Минское соглашение, которое было навязано ослабленной военными неудачами Украине, чрезмерно отвечает российским инте-

ресам и что в интересах Украины сохранять санкции против России. Американцы, в свою очередь, поддерживали украинское правительство, в то время как сами европейцы – поскольку Россия не шла ни на какие компромиссы – не хотели слишком сильно давить на Киев в плане реализации соглашения. Усилия по разрешению кризиса, таким образом, зашли в тупик, пока к власти не пришел президент Зеленский, который смог опереться на сильное парламентское большинство. Макрон вместе с Меркель сразу же занялись организацией встречи в «нормандском формате». Но после обмена пленными Россия выдвинула новые требования для проведения такой встречи: она потребовала отвода войск на трех участках фронта в Донбассе, где столкновения были особенно активными, согласия Киева с так называемой «формулой Штайнмайера»² и предварительного согласования выводов саммита. Эти условия были с большим трудом выполнены, и Москва впервые взяла в свои руки инициативу (до тех пор скорее Зеленский шел навстречу россиянам), вернув Украине военные корабли, конфискованные после инцидента в Керченском проливе в июне 2018 года. На 9 декабря теперь запланирована встреча в Париже в «нормандском формате», так что переговоры будут, наконец, возобновлены. Преодоление украинского кризиса может открыть путь к построению новой архитектуры европейской безопасности.

НОВАЯ АРХИТЕКТУРА ДОВЕРИЯ И БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ

Европейская система безопасности, выстроенная в период «холодной войны» и после развала Советского Союза, была постепенно демонтирована. Еще в 2002 году Соединенные Штаты вышли из Договора об ограничении систем противоракетной обороны (ПРО), снова запустив тем самым гонку наступательных и оборонных вооружений. Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) перестал действовать, после того как Россия в конце 2007 года заявила о приостановлении его действия. Реализация Договора по открытому небу, который позволяет государствам-участникам осуществлять полеты над территорией друг друга, продвигается медленно. Наконец, Венский документ о мерах укрепления доверия и безопасности (взаимные

визиты наблюдателей и обмен информацией) до сих пор не актуализирован. Заключительный акт Хельсинки после развала советского блока и особенно после аннексии Крыма можно считать устаревшим. Выход США из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) создал угрозу новой гонки вооружений в Европе. После недавних событий возникли, кроме того, серьезные сомнения в действенности 4-й статьи Договора НАТО (предварительные консультации союзников в кризисной ситуации) и 5-й статьи (коллективная оборона в случае нападения на одного из союзников), после того как президент Трамп заявил, что НАТО является устаревшей организацией. В состоянии «смерти мозга» негласный принцип, состоящий в том, что «врагом все еще является Россия»³, стал для НАТО основой существования. Даже в эпоху «холодной войны» безопасность Европы была обеспечена лучше. Поэтому, считает французский президент, Европа должна, с одной стороны, «обрести стратегическую и военную автономию, а также соответствующий потенциал»⁴, а с другой стороны, «переосмыслить свои стратегические отношения с Россией»⁵. Россия считает, что ее обманули и что «договоренность 1990 года не была соблюдена»⁶. Поэтому необходимо выстраивать новую архитектуру доверия и безопасности. Пусть это займет много лет, но это вернет Европейскому Союзу пространство для маневра. Французский президент не вдается в конкретику, когда речь заходит о формах такой архитектуры, но он называет, к примеру, урегулирование и предупреждение тлеющих конфликтов, скоординированную борьбу с исламистским терроризмом, деэскалацию и прежде всего отсрочку расширения ЕС и НАТО⁷. Он уже провел первые переговоры на эту тему с европейскими партнерами, но при этом осознает, что это лишь начало.

МЕЖДУ ИЗОЛЯЦИЕЙ И ЛИДЕРСТВОМ

Цель Макрона состоит в том, чтобы сделать Европейский Союз «субъектом» истории, а не «охотничьими угодьями», за которые будут соперничать или которые даже будут делить между собой Китай и Соединенные Штаты. Достижение этой цели возможно, как он считает, только через нормализацию отношений с Москвой. Построение

2 «Формула Штайнмайера», до сентября 2019 года существовавшая только в устной форме, предусматривает, что определенный Верховной Радой Украины особый статус Донбасса вступит в силу временно – до утверждения результатов выборов на отколовшихся территориях со стороны ОБСЕ.

3 Интервью президента Макрона в журнале «The Economist» от 9.11.2019 г.

4 Там же.

5 Там же.

6 Там же.

7 Там же.

европейской системы обороны требует, по его мнению, определенного уровня доверия в отношениях с Россией, при дефиците которого многие европейские государства по привычке полагаются прежде всего на США, какой бы шаткой эта опора ни была. Главная проблема французской политики в отношении России состоит в том, что без Европы и прежде всего без активного участия Германии она не будет успешной. Французский президент уже не раз это подчеркивал. Но сейчас, на закате эры Меркель, у Германии другие приоритеты. Хотя Эмманюэль Макрон иногда занимается чисто двухсторонней политикой, идя при этом на риск определенной изоляции, обусловленной некоторыми его высказываниями, сам себя он видит в роли первопроходца. При этом он понимает, что запущенный им процесс потребует немало времени и что при этом он должен будет заручиться поддержкой со стороны Берлина и других европейских столиц.

АВТОР

Жан де Глиниasti — старший научный сотрудник Института стратегических и международных исследований (IRIS); с 2009 по 2013 год посол Франции в Российской Федерации.

ВЫХОДНЫЕ ДАННЫЕ:

Издатель:

Фонд Фридриха Эберта в России

Яузский Бульвар 13/3 | 109028 Москва
Россия

Впервые опубликовано:

Фонд Фридриха Эберта в Париже

Friedrich-Ebert-Stiftung Paris
41 bis, bd. de la Tour-Maubourg
75007 Paris | France
Tel. +33 1 45 55 09 96

www.fesparis.org

fes@fesparis.org

Коммерческое использование материалов, изданных Фондом имени Фридриха Эберта (FES), без письменного согласия FES не разрешается.

Мнения, высказываемые в данной публикации, могут не совпадать с позицией Фонда имени Фридриха Эберта.