



**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ДЕЛАМ**

**РОССИЯ —
ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ:
ВОЗМОЖНОСТИ
ПАРТНЕРСТВА**



Российский совет по международным делам

Москва 2013 г.

УДК [327:339](470+571+4)
ББК 65.59(2Рос)+66.4(2Рос),9(4),60
Р76

Российский совет по международным делам

Редакционная коллегия

Главный редактор:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

Члены коллегии:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов** (председатель);

докт. ист. наук, акад. РАН **В.Г. Барановский**;

докт. ист. наук, акад. РАН **А.М. Васильев**;

докт. экон. наук, акад. РАН **А.А. Дынкин**;

докт. экон. наук **В.Л. Иноземцев**;

канд. ист. наук **А.В. Коргунов**;

докт. экон. наук **В.А. Мау**;

докт. ист. наук, член-корр. РАН **В.В. Наумкин**;

докт. ист. наук, акад. РАН **С.М. Рогов**;

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев** (ученый секретарь)

Авторский коллектив:

докт. полит. наук **И.М. Бусыгина** (руководитель коллектива); докт. полит. наук **Ал. А. Громыко**;

докт. полит. наук **Н.К. Арбатова**; докт. полит. наук **М.В. Стрежнева**; **Л.В. Игнатова**;

канд. полит. наук **Н.Ю. Кавешников**, канд. полит. наук **Т.А. Романова**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**; канд. полит. наук **Н.С. Евтихевич**

В докладе представлен анализ развития отношений России и Европейского союза. По мнению авторов, высокая экономическая взаимозависимость между Россией и Евросоюзом, географическая близость и сам характер системы международных отношений в эпоху глобализации являются императивами для продолжения строительства и развития отношений между сторонами. Основная задача — придать новый импульс развитию отношений Россия—ЕС и повысить уровень доверия. В докладе даются рекомендации для оптимизации отношений России и ЕС.

Высказанные в докладе мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и не обязательно совпадают с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Россия — Европейский союз: возможности партнерства / [И.М. Бусыгина (рук.) и др.]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам. — М. : Спецкнига, 2013. — 96 с. — ISBN 978-5-91891-305-5

I. Бусыгина, И. М.

II. Иванов, И. С., ред.

© Авторский коллектив, 2013

© Составление и оформление. НП РСМД, 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

Громько Ал.А. РОССИЯ И ЕВРОСОЮЗ: ДИНАМИКА ОТНОШЕНИЙ	4
Громько Ал.А. ЕВРОПА 2020. ЧТО ЖДЕТ ИНТЕГРАЦИЮ?	18
Арбатова Н.К. РОССИЯ И ЕС: ВОЗМОЖНОСТИ ПАРТНЕРСТВА.	28
Стрежнева М.В. ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ ПАРТНЕРСТВА РОССИЯ—ЕС.	39
Бусыгина И.М. ОТНОШЕНИЯ РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ. Аналитический доклад	47
Введение	47
Сотрудничество России с Европейским союзом: условия и ограничения	49
Институциональный контекст отношений	58
Продвижение по четырем «общим пространствам»	67
Принципиальная «неполитизация»: Россия и ЕС в «Северном измерении»	76
Россия—ЕС: сценарии развития отношений и интересы сторон	80
Выводы и рекомендации	84

А.А. Громыко РОССИЯ И ЕВРОСОЮЗ: ДИНАМИКА ОТНОШЕНИЙ*

В начале второго десятилетия XXI века Россия и Евросоюз (ЕС) являются влиятельными региональными и глобальными игроками по широкому кругу экономических, политических и иных вопросов. До начала мирового экономического кризиса они переживали длительный период укрепления своих позиций на международной арене. Для ЕС это стало логическим продолжением его развития с 1950-х годов; для России новый период роста и укрепления сил пришел на смену деструктивным 1990-м годам.

К настоящему времени Москва и Брюссель рассматривают друг друга как чрезвычайно важных партнеров практически во всех сферах жизни. Их отношения проделали за последние два десятилетия большой путь, но и сегодня потенциал для углубления сотрудничества крайне велик. В экономической, научной, культурной сферах, на уровне человеческого общения Россия и ЕС уже представляют собой тесно переплетенный организм. В плане политическом сохраняется немало проблем, однако решение каждой из них возможно. Объективные условия для перехода от ситуации взаимовыгодного сотрудничества, перемежающегося с конкуренцией, к стратегическому партнерству, бесспорно, существуют. Путь к нему зависит в основном от того, насколько стороны будут готовы проявить соответствующую политическую волю и насколько быстро Евросоюз не только в экономическом, но и в политическом плане станет автономным центром принятия решений в мире.

Период кризисных явлений, распространившихся с 2008 года практически на все стороны жизни европейских стран, включая Россию, не только

* Громыко Алексей Анатольевич, заместитель директора Института Европы РАН, руководитель Центра британских исследований.

повысил риски в их развитии, но и предоставил новые возможности для модернизации социально-экономических моделей и партийно-политических систем. Кризис показал уязвимость их положения в отношении государств, выходящих на передовые позиции в мире, в первую очередь по показателям экономического роста, высветил внутренние слабости и недостатки. В сложившихся обстоятельствах становится все более очевидной необходимость активизации объединительных процессов на всем пространстве «от Лиссабона до Владивостока», необходимость превращения различных интеграционных проектов в слаженный механизм для решения общих внутренних и внешних проблем Старого Света. Евросоюз, включающий все ведущие государства западной части континента, и Россия являются основными игроками в Евразии, и именно от них зависит перспектива превращения Европы в по-настоящему мощный и устойчивый субъект мировой политики в новом столетии.

* * *

История отношений современной России и Европейского союза насчитывает немногим более двадцати лет. Формальной точкой отсчета служит Соглашение о торговле, коммерческом и экономическом сотрудничестве, подписанное еще в советское время, в декабре 1989 года. После распада Советского Союза потребовался относительно короткий период для того, чтобы новая Россия и ЕС в июне 1994 года заключили юридически обязывающее Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Однако взаимодействие сторон с самого начала отличалось непростым характером; об этом говорит уже то, что СПС вступило в силу лишь три года спустя после его подписания. В течение всех прошедших лет наполнение партнерства реальным содержанием в большой степени зависело от значительного количества внутренних и внешних факторов.

Россия после 1991 года переживала трудный период становления, обретения новой идентичности, внутренних и внешнеполитических приоритетов. Евросоюз также находился в процессе перманентной трансформации. 1990-е годы ушли на претворение в жизнь целей Экономического и валютного союза, заложенных в Маастрихтском договоре 1992 года, в первую очередь на создание единой европейской валюты — евро. Параллельно с этим продолжался дальнейший рост количества членов ЕС и происходила соответствующая ему институциональная адаптация, выразившаяся в Амстердамском договоре 1997 года и Ниццком договоре 2000 года.

В результате трех раундов расширения 1995, 2004 и 2007 годов ряды Евросоюза увеличились до 27 участников. Среди них оказались не только

государства—союзники СССР в прошлом, но и три бывшие советские республики: Эстония, Латвия и Литва. Многие «младоевропейцы», вступив в ЕС, привнесли с собой в эту организацию собственный взгляд на развитие отношений с Россией, отличавшийся настороженностью и даже враждебностью. Внутренние вызовы развития России и ЕС требовали привлечения к своему решению неустанного внимания и политической энергии, на них, а не на внешнеполитических задачах были в основном сосредоточены усилия Москвы и наднациональных структур Евросоюза.

Одним из основных внешних факторов, влияющих на проведение политики по сближению сторон, стало то, что большинство государств—членов Евросоюза являются участниками Североатлантического договора. В результате перипетии в отношениях между Россией и НАТО не могли не сказываться на динамике отношений между Москвой и Брюсселем. Причем в большинстве случаев такое влияние тормозило, а не придавало дополнительный импульс диалогу, особенно в свете нарастания разногласий между Россией и НАТО по вопросам о расширении этой военно-политической организации на восток и использовании военной силы без одобрения Совета Безопасности ООН.

В первые годы XXI века сотрудничество между Россией и Евросоюзом, несмотря на указанные трудности, получило новое дыхание. В 2001 году кризис в их отношениях, связанный со «второй чеченской войной», был преодолен (предыдущие два кризиса пришлись на 1995 год из-за «первой войны» в Чечне и на 1998 год из-за дефолта России)¹. Связано это было в первую очередь с тем, что оба участника партнерства вышли на устойчивую повышательную кривую экономического роста, достаточно успешно решали свои внутренние проблемы. В прогнозах своего среднесрочного и даже долгосрочного развития ЕС и Россия придерживались однозначно оптимистических оценок. Росли их внешнеполитические амбиции и ресурсы. Из года в год нарастала экономическая взаимозависимость России и ЕС; интересы все большего числа экономических субъектов с обеих сторон усиливали вектор взаимной интеграции. К началу нового столетия была создана достаточно прочная институциональная основа сотрудничества: дважды в год проводились саммиты (к концу 2011 года их состоялось 28), встречи председателя правительства Российской Федерации с Комиссией ЕС, заседания Совета сотрудничества (преобразован в 2003 году в Постоянный совет партнерства) на уровне министров, встречи в рамках Политического диалога на уровне министров иностранных дел, Постоянного представителя

¹ Россия и Европейский Союз в начале XXI века // Доклады Института Европы РАН. 2009. № 244. С. 72–73.

Российской Федерации при ЕС с Комитетом по политике и безопасности, встречи в Совете по парламентскому сотрудничеству.

В 2011 году начал действовать Гражданский форум Россия—ЕС. К настоящему времени состоялось два заседания — в марте 2011 года в Праге и в декабре 2011 года в Варшаве. Рассмотрены вопросы исполнения решений Европейского суда по правам человека, повышения подотчетности в деятельности государственных органов, упрощения визового режима между Россией и Евросоюзом. Москва выражает озабоченность по поводу того, что до сих пор ЕС не присоединился к главному правовому инструменту Совета Европы — Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод².

В Евросоюзе в преддверии мегарасширения 2004 года доминировали ожидания быстрого превращения этой организации в один из ведущих центров силы на планете, широкую популярность обрели концепции «европейской мечты» и «евросферы»³. Крепло стремление наряду с экономической мощью общего рынка нарастить самостоятельные политические мускулы, превратить европейскую политику в сфере безопасности и обороны в действенный инструмент влияния ЕС в мире. Россия благодаря консолидации внутривнутриполитического пространства и быстрому росту ВВП с опорой на сырьевой сектор экономики также активизировала свои внешнеполитические усилия, взяла курс на утверждение себя в качестве самостоятельного игрока на международной арене. Ее отношение к пределам европейской интеграции выразилось в Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 годы). В ней указывалось, что Россия не ставит перед собой цель вступления в ЕС или получения статуса ассоциированного членства. Прояснение позиций и намерений сторон на тот момент способствовало их более продуктивному взаимодействию. Этому помогал в целом благоприятный внешнеполитический климат в отношениях между Москвой и рядом ведущих европейских столиц, а также Вашингтоном.

Обоюдное желание поднять отношения на более высокий уровень, выработать углубленные механизмы сотрудничества выразилось в принятии в мае 2003 года совместной Концепции создания четырех общих пространств (экономического, пространства свободы, безопасности и правосудия, пространства внешней безопасности и пространства культуры, науки

² Выступление В.А. Чижова на слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации «О проблемах с соблюдением прав человека в государствах—членах Европейского союза». Москва, 14 мая 2012 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://russianmission.eu/ru/intervyu/vystuplenie-vachizhova-na-slushaniyakh-v-gosudarstvennoi-dume-federalnogo-sobraniya-rossiis>.

³ См., например: Rifkin J. *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*. N.Y.: Jeremy Tarcher/Penguin, 2004.

и образования) и в последующем утверждении через два года программы «дорожных карт», т.е. конкретных шагов по всестороннему развитию отношений. К этому обязывало и то, что стороны заявляли друг о друге как о стратегических партнерах — статус, обязывающий к соответствующим действиям, а не только к декларациям.

К этому времени модальность взаимодействия России и Евросоюза претерпела значительные изменения. Если в 1990-е годы оно развивалось по формуле «ведущий — ведомый», когда от России ожидали адаптации ее внутренней и внешней политики в соответствии с нормами, ценностями и интересами ЕС и в целом евроатлантического сообщества, то в первое десятилетие XXI века стороны все больше рассматривали друг друга в качестве несоподчиненных партнеров. Проявлением взгляда Москвы на характер взаимоотношений стал отказ от участия в программе «нового соседства», разработанной в 2003 году на базе документа ЕС «Большая Европа — соседство: новые рамки для отношений с нашими восточными и южными соседями». Москва считала, что предложенные концепция и механизмы программы фактически были проводниками политики «мягкой силы» Евросоюза по принципу «помощь в обмен на реформы», вели к распространению его влияния на зоны жизненно важных интересов России.

Со временем отношения между сторонами становились более прагматичными и реалистическими, свободными от завышенных ожиданий. Со стороны ЕС реже слышались претензии к Москве в отношении ценностных расхождений, тем более что в 2002 году за Россией был признан статус страны с рыночной экономикой, а во внешней политике Россию и ЕС больше сближало, чем разделяло. Это относится к принципам верховенства международного права, многосторонности (многополярности), коалиционности в принятии решений, упоре на «мягкую», а не на «жесткую» силу. Хотя и с большим трудом, но постепенно теряли свое влияние отрицательные стереотипы в отношении России, укоренившиеся среди политических элит западных стран и в массовом сознании в период холодной войны и даже еще раньше — в эпоху царской России. Однако со стороны различных институций Евросоюза, в особенности Европарламента, константой оставалась критика России, то приглушенная, то громкая, в недостаточном прогрессе в области соблюдения прав человека, верховенства закона, независимости судебной системы.

Сближению позиций сторон по ряду внешнеполитических вопросов способствовало то, что и в России, и в Западной Европе усиливалось обоснованное недовольство внешнеполитическим курсом, проводимым администрацией Дж. Буша-младшего, который диктовали неоконсерваторы в окружении президента. За выступлением ряда стран Евросоюза на стороне

США в войне против Ирака последовала дискредитация аргументов в поддержку войны, достоянием гласности стали факты военных преступлений, совершенных американскими, британскими военными служащими и военнослужащими ряда других европейских стран в ходе этой войны, были обнаружены данные о незаконных действиях в отношении подозреваемых в террористической деятельности и о применении против них спецслужбами некоторых западных государств пыток или потворстве таким пыткам в третьих странах. На этом фоне упрекать Москву в неприятии «европейских ценностей», заниматься в ее адрес нравоучениями становилось все более неуместным.

В России же росло понимание того, что Евросоюз, несмотря на свое стремление к автономности в международных делах, будет и дальше рассматривать себя как неотъемлемую часть евроатлантического пространства, что принципы солидарности и «пула суверенитетов» в ЕС из декларативных все больше превращаются в действующие и действенные, что для достижения успеха в переговорах с наднациональными структурами этой организации необходимо находить общий язык не только с брюссельской бюрократией и европейскими «грандами», но и с «неудобными» для России европейскими партнерами, в первую очередь из числа восточноевропейских государств.

Вместе с тем Москва не могла не учитывать, что по своей природе Евросоюз на обозримое будущее остается дуалистической межгосударственной и в то же время наднациональной организацией, в которой учет национальных интересов отдельных стран-членов не менее важен, чем интересов, выработанных на основе консенсуса. В начале XXI века взгляд на ЕС как на экономического гиганта, но политического карлика стал выглядеть анахронизмом. Однако в вопросах внешней политики и безопасности, в ряде экономических областей, еще не подвергнувшихся «коммунитаризации» (передаче части национальных полномочий наднациональным структурам ЕС), интересы его ведущих государств по-прежнему доминируют над «среднестатистическими». В свете этого Россия, другие крупные мировые и региональные державы, сами европейские страны в зависимости от ситуации и природы вопросов, требующих решения, выбирают в своих отношениях с государствами ЕС либо «двусторонний трек», либо переговоры с Евросоюзом в целом.

Российская дипломатия не могла игнорировать и тот факт, что участники ЕС по своему весу и влиянию сильно различаются. Многие вопросы во взаимоотношениях с ним решаются в зависимости от позиции «Большой четверки» — Германии, Франции, Великобритании и Италии. Внутри Евросоюза существует немало как институционализованных, так

и неформальных объединений и групп. Кроме того, в силу исторических, экономических и иных причин в ЕС выделяют группу «друзей России» (например, Германию, Грецию, Италию, Кипр, Францию), группу нейтрально настроенных государств, а также тех, кто по традиции выступает с более жестких в отношении Москвы позиций (например, прибалтийские страны, Румыния, до недавнего времени Польша). Локомотивами в отношениях России и ЕС бесспорно являлись Берлин, Рим и Париж. Состав названных групп со временем мог меняться. Например, Великобритания из группы «друзей России» в 2000–2002 годах впоследствии перешла в группу жестких оппонентов. Но возможно и обратное движение, что демонстрирует в последнее время значительная нормализация в отношениях между Москвой и Варшавой.

В первой половине 2000-х годов наибольшие разногласия между Россией и Евросоюзом вызвал вопрос расширения. Список вопросов, вызывающих озабоченность Москвы, переданный в Брюссель в 1999 году, включая права русскоязычного населения Эстонии и Латвии и проблему калининградского транзита, Еврокомиссия согласилась обсуждать лишь в начале 2002 года. В результате процесс согласования, а значит и обеспечение согласия Москвы на распространение СПС на новые государства-члены, удалось завершить лишь за несколько дней до официальной даты расширения — 1 мая 2004 года. Однако в целом на фоне принятия концепции четырех общих пространств и «дорожных карт» климат взаимоотношений был благоприятным. С марта 2005 года появился новый формат переговоров — консультации по правам человека.

Проведение более активной внешней политики и Россией, и Евросоюзом не только способствовало их сближению по обоюдновыгодным вопросам, но и приводило к растущим трениям там, где интересы расходились. Так, противоположные трактовки получили результаты президентских выборов на Украине осенью 2004 года, как и результаты других «цветных» революций на постсоветском пространстве. Политика «нового соседства» ЕС все больше, по мнению Москвы, приходила в столкновение с российскими национальными интересами. Не менее противоречивым, с точки зрения Москвы, стал проект «Восточного партнерства», запущенный в марте 2009 года на саммите ЕС в Праге с участием трех южнокавказских государств, Украины, Молдовы и Беларуси. Обострение противоречий произошло вокруг проблемы признания Косово. Расширения ЕС 2004 и 2007 годов еще ближе придвинули к России «визовый барьер». Несмотря на то что энергодиалог стороны вели с 2000 года, все большим раздражителем становился вопрос поставок российских энергоресурсов, особенно после перебоев с поставкой российского газа через территорию Украины в январе 2009 года и в свете

отказа Москвы ратифицировать Энергетическую хартию и подписать дополнительный протокол к ней.

Кроме того, ряд обстоятельств вновь снизил способность Евросоюза к проведению последовательной внешней политики, отвлекал политические ресурсы на решение иных проблем. Провал в 2005 году ратификации Договора о Европейской конституции в результате референдумов с отрицательным исходом во Франции и Нидерландах — государствах из числа отцов-основателей ЕС, трудности выработки и доведения до подписания и ратификации нового соглашения, рост евроскептических настроений в Европе и увеличение числа конфликтов на расовой и национальной почве, ярко проявившихся во время бунтов в пригородах Парижа, болезненный процесс притирки друг к другу старых и новых государств-членов заставляли ЕС в целом и входящие в него государства в отдельности сосредоточиться на вопросах внутренней политики, решать проблемы в первую очередь на своем «заднем дворе». Все эти обстоятельства не способствовали прогрессу в отношениях между Россией и ЕС. Более того, механизмы Евросоюза по переговорам с внешними партнерами оставались громоздкими и неповоротливыми. В нем сохранялось несколько центров принятия решений, зачастую конфликтующих между собой. Положение коренным образом не изменилось и после вступления в силу Лиссабонского договора в декабре 2009 года.

1 декабря 2007 года истек срок действия СПС. Однако, несмотря на то что он нуждался в значительном обновлении, переговоры о новом «базовом договоре» начались лишь в июле 2008 года после саммита Россия—ЕС в Ханты-Мансийске. Виной тому было проявление рядом стран-участниц «национального эгоизма»: Польша еще в 2006 году блокировала предоставление Еврокомиссии мандата на переговоры с Россией ввиду разногласий с ней по двусторонним вопросам. Претензии к России высказывала и Литва. Только начавшись, переговоры были прерваны из-за августовских событий 2008 года в Закавказье. После нападения грузинских войск на Цхинвал и на российских миротворцев Россия была вынуждена ввести в Южную Осетию и Абхазию свои войска. Однако в Евросоюзе возобладало мнение о неправомерности действий Москвы и о непропорциональном использовании силы. Тем более ЕС посчитал неприемлемым признание Россией независимости двух бывших частей Грузии. Вместе с тем необходимо отметить, что посреднические усилия Евросоюза, в котором на тот момент председательствовала Франция, сыграли важную роль в переводе конфликта в дипломатическую плоскость. В ноябре 2008 года переговоры о новом «базовом договоре» возобновились⁴. С тех пор они велись в формате рабочих групп

⁴ К концу 2010 года было проведено 12 раундов переговоров.

по четырем основным разделам будущего документа: по взаимодействию в сфере политического диалога и внешней безопасности; сотрудничеству в сферах свободы, безопасности и правосудия; отраслевому экономическому взаимодействию; сотрудничеству в вопросах науки и техники, культуры, образования, СМИ, спорта и молодежной политики.

Негативные тенденции перемежались позитивными моментами на пути реализации «дорожных карт». В 2007 году вступили в силу Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза и о реадмиссии. Отмена визового режима стала одной из центральных в дальнейших переговорах между сторонами. На саммите в Брюсселе в декабре 2011 года был согласован список «Общих шагов» для достижения этой цели. Россия выступает за скорейшую отмену виз для краткосрочных поездок граждан России и ЕС и предлагает сделать ориентиром для этого зимнюю Олимпиаду 2014 года в Сочи. Также в 2007 году подписано Соглашение по торговле сталью, в 2010 году — Соглашение о защите секретной информации. В 2008–2009 годах Россия приняла участие в миротворческой операции ЕС по мандату ООН в Чаде и Центральноафриканской Республике, а позже сотрудничала с ним в операции по борьбе с пиратством в Аденском заливе. Необходимо отметить, что еще в 2000 году была принята Совместная декларация России—ЕС об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе. С 2001 года российские официальные лица на ежемесячной основе проводили консультации с европейскими партнерами в рамках комитета ЕС по политике и безопасности. Успешно развивались многочисленные совместные проекты в сфере культуры, образования, науки. В 2006 году в Москве начал работу Европейский учебный институт при МГИМО (У) МИД России, призванный повышать квалификацию российских государственных служащих в вопросах европейской интеграции и отношений Россия—ЕС. И все же при всех позитивных подвижках нельзя не признать, что в целом эти отношения в последние годы находились в состоянии стагнации.

Характерной чертой всего периода, предшествовавшего мировому экономическому кризису, было наращивание объемов экономического сотрудничества между Россией и странами ЕС. В 2008 году во внешнеторговом обороте России Евросоюз занимал уже более 52%, служил для нашей страны источником 75% прямых зарубежных инвестиций (92 млрд евро в 2008 году). Россия, размер экономики которой в 2000–2007 годах увеличился вчетверо, достигнув 1,2 трлн долл. США, также становилась для ее западных соседей все более важным партнером. К 2009 году она превратилась в третьего по значению внешнего торгового партнера ЕС после США и Китая, занимая 6%

в экспорте товаров в ЕС и 9,6% в импорте его продукции. В 2009 году Россия поставила в Евросоюз товаров на сумму более 115 млрд евро. Ее прямые инвестиции в ЕС достигли 28 млрд евро, что в четыре раза превосходило объем инвестиций в ЕС из Индии и в два раза — из Китая.

Россия является лидером нефтепоставок в ЕС, которые с 2000 по 2009 год выросли на 56%, до 208 млн т ежегодно, а также лидером по поставкам угля (53 млн т). По поставкам газа в ЕС Россия занимает третье место (134 млрд куб. м в 2008 году), или 40% всего газового импорта. По расчетам Еврокомиссии, к 2030 году эта цифра увеличится до 60%. Среди многих европейских государств доля России в импортируемом газе еще выше: в прибалтийских странах — 100%, в Словакии и Болгарии — 90%, в Чехии и Греции — 75%. Россия в свою очередь на 85% зависит от ЕС как импортера газа. Среди других энергоресурсов выделяется также уран, по поставкам которого в ЕС Россия лидирует.

Обе стороны тесно связаны миграционными потоками и в особенности потоками беженцев. В 2006 году по количеству иммигрантов в Евросоюзе Россия занимала седьмое место (4,6%). Впрочем, в 2006 году по сравнению с 2000 годом количество российских иммигрантов в ЕС сократилось на 22%, что отражало рост благосостояния населения в России. Для страны, в которой государственным языком является русский, немаловажное значение имело формирование в странах ЕС значительной русскоязычной общины, численность которой к концу десятилетия составила около 10 млн человек. В количественном отношении наибольшая концентрация русскоязычных имеет место в Германии и Великобритании (соответственно порядка 4 млн и 400 тыс. человек). В процентном отношении от населения русскоязычные, главным образом русские, представлены в Латвии и Эстонии. Иная ситуация складывалась с потоками российских беженцев. В 2000–2008 годах ЕС принял из России более 460 тыс. беженцев, что в основном стало результатом крайне нестабильной ситуации на Северном Кавказе⁵.

Дальнейший прогресс в сфере экономического взаимодействия ЕС и России зависел во многом от присоединения последней к Всемирной торговой организации (ВТО)⁶. В последние годы окончательное решение этого вопроса по разным причинам постоянно откладывалось; очередным сроком вступления России в ВТО назывался конец 2011 года. После вступления России в эту организацию реальным станет переход к осуществлению

⁵ Hamilton D.S. Europe 2020. Competitive or Complacent? Center for Transatlantic Relations, 2011. P. 225–227.

⁶ Двусторонние переговоры ЕС и России по присоединению последней к ВТО завершились в декабре 2010 года на саммите в Брюсселе. После этого решение вопроса переместилось в многосторонний формат на консультациях в Женеве. В октябре 2011 года стороны окончательно согласовали двусторонние вопросы по присоединению России к ВТО.

концепции общего европейского экономического пространства, идея которого, высказанная еще в 2001 году председателем Еврокомиссии Романо Проди, предусматривает создание зоны свободной торговли между Россией и ЕС. Правда, с тех пор на этом пути возник новый фактор — создание в 2009 году Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана.

Мировой экономический кризис внес в отношения Евросоюза и России значительные коррективы. В 2008–2009 годах показатели их экономического взаимодействия значительно снизились, начав с 2010 года постепенно возвращаться на докризисные уровни⁷. В результате обострения социально-экономических, а в случае ЕС еще и политических проблем, особенно остро проявившихся в еврозоне, стороны в очередной раз сосредоточились на решении задач внутреннего развития. Хотя Лиссабонский договор 2009 года создал благоприятные условия для проведения Евросоюзом более согласованной и системной внешней политики, включая пост Высокого представителя ЕС по вопросам внешней политики и безопасности, на продвижение повестки дня в переговорах с Россией эти нововведения качественным образом пока не повлияли.

Значимость для России отношений с Евросоюзом была в очередной раз подтверждена после президентских выборов в России. В мае 2012 года вышел Указ главы Российского государства «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», в котором значительное место уделено вопросам отношений с ЕС. Перед внешней политикой России поставлены следующие задачи: выступать за достижение стратегической цели — создание единого экономического и человеческого пространства от Атлантического до Тихого океана; добиваться заключения соглашения с ЕС об отмене виз при краткосрочных взаимных поездках граждан; отстаивать принципы равноправия и взаимной выгоды в работе над новым базовым соглашением между Россией и ЕС о стратегическом партнерстве; способствовать эффективной реализации программы «Партнерство для модернизации»; развивать взаимовыгодное энергетическое партнерство в целях создания единого энергетического комплекса Европы, добиваясь строгого соблюдения имеющихся двусторонних и многосторонних договорных обязательств.

Надо сказать, что очередной выборный цикл в России внес дополнительный диссонанс в отношения России и Евросоюза. К этому добавились разногласия по поводу путей урегулирования ситуации в Сирии. В феврале 2012 года Высокий представитель ЕС по вопросам внешней политики и безопасности Кэтрин Эштон выступила в Европарламенте с критикой

⁷ В 2009 году торговый оборот сократился на 38,3% по сравнению с 2008 годом.

недостаточной, по ее мнению, демократичности предвыборной кампании в Государственную Думу Российской Федерации и результатов выборов. В том же месяце Европарламент принял резолюцию, осуждавшую Россию и Китай за ветирование в Совете Безопасности ООН проекта резолюции по Сирии, а также призывавшую Россию изменить свои избирательные законы.

В июне 2012 года прошел очередной саммит Россия—ЕС — первая встреча на высшем уровне данного формата в условиях, когда Россия де-факто стала членом ВТО. Это позволяет уже не на словах, а на деле перейти к обсуждению вариантов развития торговых и экономических отношений между сторонами по схеме «ВТО+», один из которых подразумевает создание непреференциальной зоны свободной торговли. Кроме того, членство России в ВТО не затрагивает ряда важных сфер взаимодействия, среди них — режим инвестиций, товары двойного назначения, расщепляющиеся материалы и др. Таким образом, за рамками ВТО остается большой простор для дальнейшего укрепления связей.

Ожидается, что вступление России в ВТО придаст новый импульс переговорам по новому «базовому договору». В этом вопросе пока остается много несогласованных позиций как по форме, так и по содержанию. Россия видит преемника СПС как относительно компактный документ, обеспечивающий базу для различных секторальных соглашений. Брюссель же считает, что документ призван быть всеобъемлющим. По широко распространенному мнению, переговоры должны также привести к юридическому оформлению «общих пространств», в отсутствие которого они во многом продолжают носить декларативный и аморфный характер. Ждет своего решения и проблема «третьего энергетического пакета», принятого ЕС в марте 2011 года, который дискредитирует такие вертикально интегрированные компании, как «Газпром». В то же время позитивным событием стала договоренность о принятии Дорожной карты по сотрудничеству в сфере энергетики до 2050 года.

В следующие несколько лет перед сторонами стоит другая трудная задача — состыковать деятельность интеграционных объединений на западе и востоке континента. Руководство России поставило цель создания Евразийского экономического союза к 2015 году. В 2011 году начал действовать Таможенный союз Белоруссии, России и Казахстана, деятельность которого, что важно отметить, полностью соответствует правилам ВТО. Создана Евразийская экономическая комиссия. Обращает на себя внимание то, что российская сторона заявила о готовности ввести наднациональные элементы в деятельность экономического союза, по сути, используя опыт ЕС. Такое намерение выражено впервые после инициатив МИД СССР во второй половине 1960-х годов по применению принципа наднациональности

в деятельности СЭВ, когда предлагалось превратить последний в конфедерацию социалистических стран Европы, а также принципа гармонизации законодательств.

Какие бы отливы и приливы ни сопровождали отношения России и ЕС, наполнение реальным содержанием тезиса об их стратегическом партнерстве (в отличие от «зрелого», «прагматичного партнерства», «селективной интеграции») представляется безальтернативным по ряду фундаментальных причин.

Во-первых, по линии двустороннего сотрудничества экономическая взаимозависимость, судя по всему, будет только нарастать, в первую очередь в таком стратегическом секторе, как энергетика.

Во-вторых, техническое перевооружение российской экономики, создание на территории России современных конкурентоспособных производств невозможно в обозримом будущем без привлечения к выполнению этих задач западноевропейского бизнеса и экспертизы. Биржи Западной Европы являются ключевым каналом доступа России к мировому рынку заемных средств. Выполнению задачи по модернизации российской экономики и других сфер жизни страны, поставленной президентом Д.А. Медведевым в 2009 году, призвана способствовать инициатива «Партнерство для модернизации», принятая сторонами в мае—июне 2010 года на саммите Россия—ЕС в Ростове-на-Дону. В дополнение к ней к концу 2011 года Россия подписала двусторонние Декларации о партнерстве для модернизации с 23 государствами—членами ЕС и с шестью — планы по реализации деклараций.

В-третьих, в цивилизационном и культурном плане пространство Евросоюза является для России наиболее близким и привлекательным. Именно с ним будут и дальше связаны основные интересы российских предпринимателей, туристов, студентов, ученых.

В-четвертых, Россия и Евросоюз, его ведущие государства-участники являются незаменимыми партнерами в деле урегулирования большого числа региональных и глобальных проблем. Друг без друга им не найти адекватного ответа на вызовы безопасности, как внутренние, например «замороженные конфликты» на постсоветском пространстве или миграционные потоки, так и внешние — нераспространение ОМУ, международный терроризм, региональные конфликты, в первую очередь на Большом Ближнем Востоке, трансграничная преступность, наркотрафик и др. России следует не упускать из виду тот факт, что ЕС будет и дальше стремиться наращивать свои усилия в качестве влиятельного глобального игрока. Например, об этом свидетельствует практика проведения саммитов ЕС, наряду с Россией, со все большим количеством партнеров, как с отдельными странами, так и

с регионами и даже континентами: США, Китаем, Индией, Южной Кореей, ЮАР, Азией, Африкой, Украиной, Латинской Америкой и государствами Карибского бассейна. Однако надо заметить, что только с Россией Евросоюз проводит саммиты дважды в год. ЕС участвует во встречах «Большой восьмерки» и «Большой двадцатки», сотрудничает с ООН, является членом ближневосточного квартета⁸.

В-пятых, в обозримом будущем обе части Европы «от Лиссабона до Владивостока» — и восточная, и западная — по объективным причинам будут уступать свои позиции в мире с точки зрения демографии, доли в мировом ВВП, конкурентоспособности в пользу новых региональных и глобальных центров влияния. В среднесрочной и долгосрочной перспективе для преодоления этой тенденции необходимо продолжать процесс интеграции, решать проблемы, которые мешают европейским государствам выступать с близких, согласованных позиций. Старый Свет останется опорным для России и в условиях ее возрастающего внимания к Азиатско-Тихоокеанскому региону.

⁸ European Council Conclusions, EUCO 21/10, CO EUR 16, CONCL 3, Brussels. 2010. September 16.

Ал.А. Громыко ЕВРОПА 2020. ЧТО ЖДЕТ ИНТЕГРАЦИЮ?*

Прогнозы, как известно, редко сбываются, и не по причине недостатка информации, а из-за ее переизбытка. Причинно-следственные связи, «законы истории», безусловно, помогают заглянуть в будущее. Но на ход истории влияют не только очевидные, но и неожиданные, непредсказуемые события, «черные лебеди», которые могут камня на камне не оставить от детерминистского подхода к научным предвидениям. Это и конъюнктурные ситуации, случайности, и субъективный фактор — роль личности в истории, которые, тем не менее, по стечению обстоятельств ломают логику развития. За случайности (если это только не природные или техногенные катастрофы) часто по ошибке принимают события, вызревающие под потоком повседневности, скрытые от глаз поверхностного наблюдателя, являющиеся проявлением «медленной», глубинной истории. Во многих случаях, хотя не во всех, первые, случайные, события и вторые, закономерные, являются взаимосвязанными, образуют две стороны одной медали.

В истории современной Европы к первым, субъективным факторам можно отнести, например, внутриевропейские «факторы» М.С. Горбачева (в распаде Советского Союза), Жака Делора (в углублении европейской интеграции), Маргарет Тэтчер (в реформировании Британии по неолиберальному пути), Николя Саркози (в развязывании Ливийской войны) и т.д. или внешние «факторы», например, Дж. Буша-младшего и его неоконсервативной политики (в ускорении автономизации внешней политики ЕС). Ко вторым, объективным факторам — распад Советского Союза, террористические

* Громыко Алексей Анатольевич, заместитель директора Института Европы РАН, руководитель Центра британских исследований.

Громыко А.А. Европа 2020. Что ждет интеграцию? / Внешняя политика России: 2000–2020. Научное издание в 3 т. М.: Аспект Пресс, 2012. С. 150–163.

атаки на США 11 сентября 2001 г., провал конституционных референдумов во Франции и Нидерландах в 2005 г., мировой экономической кризис, начавшийся в 2007 г. в США. К нерукотворным случайностям, оказавшим заметное влияние на ход истории, можно отнести, например, катастрофу 1986 г. в Чернобыле или последствия цунами 2011 г. (в том числе с точки зрения развития атомной индустрии в Европе).

Чем дальше находится от исследователя горизонт времени, тем выше риски ошибочного прогнозирования. Одно дело видеть вперед на один год, совсем другое — на десять лет, не говоря уже о более отдаленных перспективах. По мере увеличения скорости развития локальных, региональных, глобальных процессов, быстроты принятия решений, умножения явных и скрытых пружин происходящего, переплетения и наложения друг на друга различных факторов, влияющих на течение истории, время уплотняется, что делает еще менее успешными попытки проникновения в будущее, превращая прогнозы в простое угадывание. И все же прогностическую функцию науки никто не отменял, и при определенных допущениях и осторожности в применении она продолжает играть важную роль, особенно в условиях, когда цена управленческих ошибок неумолимо возрастает, как и желание узнать, что нас ждет впереди.

Одни прогнозы направлены на то, чтобы изменить будущее, и они оказываются бесполезными, если к ним не прислушиваются «власть предержащие». Так, негативный прогноз из этой категории предполагает, что высказанные в нем озабоченности будут приняты во внимание и события в результате корректировки действий будут развиваться по более благоприятному пути. В этом случае он может стать своего рода «самосбывающимся пророчеством», из-за которого или благодаря которому история меняет свой курс. Другие прогнозы исходят из того, что предполагаемые в них результаты неизбежны, можно лишь оптимизировать выгоды или минимизировать потери в границах более или менее узкого коридора возможностей. В любом случае прогнозы не имеют смысла, если ими в той или иной степени не руководствуются при принятии решений те, для кого они делаются.

Фундаментальная проблема, заложенная в согласовании процедур прогнозирования и принятия решения на политическом уровне, заключается в краткосрочности мышления политиков. Они руководствуются категориями электоральных циклов, растянутых не более чем на несколько лет вперед, тогда как многие проблемы требуют для своего решения стратегического планирования, рассчитанного на десятилетия. Ярким примером заложника такого противоречия стала сфера координации усилий государств мира по недопущению «парникового эффекта» или по защите окружающей среды.

В Европейском союзе к этому добавляется и проблема, вытекающая из принципа «пула суверенитетов», т.е. делегирования части национального суверенитета наднациональным органам управления. С одной стороны, создание зоны общей европейской политики (в данном случае в рамках ЕС) предполагает ее упорядочение, способность «говорить одним голосом», а следовательно, бóльшую предсказуемость по мере выработки «общих правил игры» во все большем количестве сфер жизни. С другой — возрастает неопределенность в процессе выработки решений, размывается понятие ответственности, ведь национальные политики оказываются между «молотом» своего электората, который будет решать их судьбу на следующих выборах, и «наковальной» предписаний наднациональных структур, которые могут приходиться в противоречие с требованиями избирателей. В результате прогнозировать развитие такой организации, предсказывать действия руководителей государств-членов, которые оказываются «между двух огней», становится все сложнее.

Наглядным примером в последние годы служит ситуация с еврозоной в целом и с ее наиболее проблемными членами в отдельности, особенно с Грецией, Испанией, Португалией, Италией. Национальный избиратель требует смягчения политики жесткой бюджетной экономии, а в наднациональных структурах превалирует стремление еще туже «затянуть пояса». Как в этой ситуации поведут себя политики на национальном уровне, предвидеть сложно, даже в ближайшей перспективе. Появился и феномен «технических правительств», управляющих той или иной страной без демократического мандата в ожидании новых выборов, как это имело место в Греции до мая 2012 г. и в Италии до 2013 г. В результате прогнозы развития еврозоны постоянно пересматриваются, а сценарии даже ее ближайшего будущего превращаются в механический набор всех возможных вариантов.

Учитывая сложность и во многом громоздкость организации, возрастающей с каждой волной расширения, ЕС способен успешно развиваться только при наличии стратегического видения и долгосрочного плана. Он не может уподобиться слепому, нащупывающему путь вперед в горной местности, тем более если таких слепых двадцать семь. Инкрементальные подходы к возникающим трудностям, политика «малых шагов» хороши лишь тогда, когда есть ясное и разделяемое всеми членами команды представление о целях развития. Если же тактика возводится в ранг стратегии, то рано или поздно интеграционный проект сталкивается со стагнацией, а то и с попятным движением.

Несколько десятилетий он был направлен на решение именно таких, долгосрочных задач (умиротворение Германии, создание общего рынка, общей валюты, вовлечение в свои ряды стран Восточной Европы).

Соответственно, прогнозирование развития Евросоюза строилось на достаточно понятных критериях и вводных данных. В настоящее время у ЕС нет четкого представления о том, куда он должен двигаться. В результате прогнозы становятся все более востребованными, но точность, с которой они делаются, снижается по мере возрастания количества «неизвестных».

С точки зрения перспектив расширения с высокой долей вероятности можно говорить о том, что в следующие десять лет ЕС примет в свои ряды все государства Западных Балкан, кроме Боснии и Герцеговины, Албании, Косово, хотя первые два из названных государств позже также станут его членами. Членом организации станет Исландия. Норвегия и Швейцария, скорее всего, сохранят свой прежний статус, когда, не входя в ЕС, они фактически пользуются большинством прерогатив стран-членов. На этом расширение Евросоюза окончательно достигнет своих пределов. Для других стран, которым в прошлом в той или иной степени сулили перспективы вступления (Украина, Молдавия, государства Закавказья), будет выработан ассоциированный статус, максимально привязывающий их к Евросоюзу, но по-прежнему за его бортом. Много будет зависеть от развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Если в последующие годы Евразийский союз станет реальностью и создаст вокруг себя собственное гравитационное поле, станет успешной и привлекательной организацией, то это окончательно определит пределы расширения влияния ЕС на восток.

В этом случае маловероятен, но не исключен сценарий размежевания Восточной и Западной Украины. Отдельная тема — Турция. В истории ЕЭС/ЕС еще не было прецедента, чтобы государство, получившее статус страны-кандидата (в случае Турции — с 2005 г.), не стало членом организации. Это, правда, не означает, что такое не может когда-либо произойти. И Турция вполне претендует на эту незавидную роль. Однако шансов на то, чтобы все же вступить в ЕС, у нее больше, хотя произойдет это уже после 2020 г. Присоединение Турции будет носить уникальный для Евросоюза характер по двум принципиальным и нескольким «количественным» причинам. К первым относятся географический и культурно-цивилизационный факторы. Турция является первой страной-кандидатом, территория которой почти полностью располагается в Азии, и первой, в которой большинство жителей (в данном случае — подавляющее) исповедуют ислам со всеми вытекающими из этого ментальными, культурными и поведенческими характеристиками.

Ко второй категории причин относятся крупный размер государства, высокая численность населения, низкий по сравнению со средневропейским уровень материального благосостояния и большие амбиции политического класса, что в сумме предвещает Евросоюзу серьезную внутреннюю перестройку, фактически изменение его природы. Одни исследователи

предрекают ЕС чуть ли не крах в случае присоединения Турции, другие, напротив, усматривают в этом возможность придать развитию объединения новое дыхание, спасти от провала его миссию в качестве ведущего центра влияния в XXI в. Представляется, что правыми могут оказаться и те, и другие. И зависеть это будет от временных рамок принятия решения о присоединении Турции.

По-видимому, наиболее благоприятным периодом для этого станут 2020-е годы, когда Евросоюз войдет в новую полосу стабильности, последующую за преодолением текущего политического, социально-экономического и финансового кризиса, и консолидации на базе полного использования потенциала статей Лиссабонского договора и Договора о стабильности, координации и управлении в рамках Экономического и валютного союза. Турция со своей стороны еще сохранит достаточно политической воли для принятия решения о вступлении на фоне роста евроскептических настроений в обществе.

Однако если в новом десятилетии вступления не произойдет, то изменение расклада и баланса сил в регионе и в мире не в пользу Европы, превращение Турции в полноценного регионального лидера приведет к тому, что Анкара посчитает для себя более выгодным сохранить свободу рук и не передавать часть своего суверенитета Брюсселю. Таким образом, мы имеем два варианта развития ситуации, когда существует примерно равная вероятность осуществления каждого из них в зависимости от фактора времени. Но даже в случае реализации первого варианта, более благоприятного для Евросоюза (по крайней мере, с точки зрения сторонников присоединения Турции), эта масштабная задача вряд ли может по-настоящему сыграть роль новой миссии ЕС. Если до сих пор его предыдущие средне- и долгосрочные цели, в том числе в отношении расширения, разделялись всеми государствами-членами, то ситуация с Турцией скорее вносит в их ряды разлад, чем сплачивает их.

Прогнозы редко строят с опорой на предпосылку неизбежности, но чаще имеют в виду вариативность истории. И здесь при прогнозировании на помощь приходит метод сценариев, который позволяет обозначить варианты будущего по шкале большей или меньшей вероятности. Сценарии без ранжирования по критерию вероятности их осуществления теряют смысл и лишаются прогностической роли. Кроме того, сценарные прогнозы должны регулярно корректироваться с учетом реальности. Сценарии также не имеют смысла, если отражают умозрительный подход к предмету исследования; каждый из них должен быть не набором подобранных под заказ фактов и вольных интерпретаций, а предполагаемым вариантом развития событий, который может реализоваться с достаточно высокой степенью вероятности.

Например, практически лишен смысла, хотя и широко обсуждаем сценарий распада Евросоюза, как и его «антипод» — сценарий превращения ЕС, как следствие борьбы с текущим кризисом, в сверхгосударство. Эти варианты столь маловероятны, что вряд ли заслуживают серьезного внимания. Как представляется, «коридор» достоверной вариативности в развитии ЕС намного уже; он задается такими перспективными для будущего организации принципами, как «Европа двух скоростей», «меняющаяся геометрия», «постоянное структурированное сотрудничество», т.е. теми механизмами, которые позволяют интегрирующейся Европе быть более гибкой, адаптивной, а значит, устойчивой.

Прогнозы и сценарии нельзя использовать как проекцию собственной (или коллективной) точки зрения на историю, что неизбежно снижает их ценность. Авторы таких сценариев, как и любого обоснованного исследования, должны стремиться к максимальной непредвзятости, а не к облечению в форму прогноза собственных пожеланий или пожеланий заказчиков.

Любая программа развития государства или международной организации превращается в перечисление благих намерений, обретает форму декларации, если не основывается на серьезном прогнозе. Именно по этой причине декларативной оказалась, например, программа экономического развития Евросоюза до 2010 г. (Лиссабонская стратегия), которая строилась на линейном видении истории. Как представляется, концептуальная ошибка при ее написании заключалась в том, что ее авторы механически спроецировали длительный и поступательный период в развитии ЕС на следующие несколько лет вместо того, чтобы сделать обратное — поставить под сомнение вероятность продолжения столь беспрецедентного периода роста.

Можно с достаточно высокой степенью вероятности прогнозировать, что вплоть до конца текущего десятилетия Евросоюз потратит основные силы на решение внутренних проблем развития, будет находиться в зоне высоких экономических, социальных, политических рисков. Его ждет болезненная переналадка модели социального рынка, без увеличения конкурентоспособности которого у организации нет шансов занять передовые позиции в XXI столетии. Прогнозы, основанные на расчетах Всемирного банка, показывают, что в составе 27 членов доля Евросоюза в мировом ВВП по ППС снизится с зарегистрированных 20,8% в 2007 г. до 18,6% в 2020 г. и до 15,5% в 2030 г. Соответствующие показатели для США составляют 19,4%, 18,3% и 16,6%, для России — 2,9%, 3,1% и 2,7%, а вот для Китая — 10,1%, 17,7% и 22,7%, для Индии — 4,3%, 6,9% и 8,7%⁹. Не в пользу Евросоюза демографические и миграционные тренды. Но распад ЕС под грузом нынешних

⁹ Europe 2030 / Ed. by Daniel Benjamin. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2010. P. 65.

проблем практически исключен; невысока вероятность и развала еврозоны. Евро наверняка сохранится в качестве второй мировой резервной валюты, однако правила, по которым до недавнего времени действовала еврозона, существенно изменятся, что уже происходит в сторону ужесточения критериев членства. Вероятно и изменение ее конфигурации — выделение передовой и отстающей групп.

С позиций сегодняшнего дня убедительно обосновать высокую вероятность выхода того или иного государства из еврозоны с возвращением к национальной валюте вряд ли возможно, так как, во-первых, отсутствуют механизмы такого выхода и, во-вторых, негативные эффекты и неприсчитываемые последствия этого очевидно перевешивают позитивные ожидания как для проштрафившихся государств, так и для группы в целом. Ссылки на то, что, например, экономика Греции занимает лишь 2% в ВВП ЕС, не корректны, так как не учитываются эффект мультипликатора и эффект домино; ущерб от того, что Греция, не говоря уже о более крупных государствах, покинет еврозону, будет намного большим. Другой пример негативных последствий из-за пренебрежения эффектом мультипликатора — расширение ЕС, начавшееся в 2004 г. (десять государств) и продолжившееся в 2007 г. (Болгария и Румыния) и 2013 г. (Хорватия).

Отталкиваясь от количественных показателей, ЕС должен был успешно абсорбировать новых членов, а принятие Евроконституции считалось решенным делом. «Головокружение от успехов», присущее Брюсселю до середины 2000-х годов, «размягчение» Копенгагенских критериев приема способствовали появлению приукрашенных прогнозов и излишне оптимистических настроений. Теперь ясно, что адаптация ЕС к новым условиям существования, в том числе к резко возросшему количеству стран-членов, будет растянута, по крайней мере, до конца текущего десятилетия.

Кризисные процессы привели к значительному росту евроскептических настроений в Евросоюзе, поляризации партийно-политических систем, увеличению потенциала центробежных тенденций. На наших глазах происходит переписывание социального контракта, на основе которого развивались государства Западной и Центральной Европы после Второй мировой войны. Западноевропейский социальный рынок и «государство благосостояния» переживают тяжелые времена, хотя вряд ли уступят место англосаксонской модели развития в ее американском варианте и, став менее щедрыми, в целом сохранятся, по крайней мере в части скандинавской и рейно-альпийской субмоделей. Однако социально-экономическая неравномерность внутри ЕС усилится, как и социальное неравенство внутри большинства стран-членов. К середине 2012 г. прямым или косвенным результатом роста в ЕС социальной напряженности, недовольства широким

масс политикой урезания социальных расходов стала смена правительств в десятке стран. Этот процесс продолжится; не исключено поражение ныне правящих партий в Германии на выборах в 2013 г. и в Великобритании в 2015 г. Победа Франсуа Оланда на президентских выборах во Франции и левых сил в Греции, скорее всего, стала началом новой «левой волны» в европейской политике.

Можно прогнозировать дальнейшие сдвиги в сторону демократизации Евросоюза, который изначально был проектом политических элит. К настоящему времени проблема «демократического дефицита» усилилась настолько, что без ее решения стабилизация ситуации в ЕС не представляется возможной. Продолжится усиление роли Европарламента, к 2020 г. вероятно начало создания общеевропейских политических партий. Этот процесс будет иметь и побочные последствия, усиливая трения между Европарламентом, Еврокомиссией и Европейским советом.

Высоки шансы на то, что в последующие годы ЕС продолжит движение по пути углубления интеграции в области финансовой, бюджетной, фискальной политики. «Европейский семестр», пакт «Евро-плюс», Европейский механизм стабильности, Договор о стабильности, координации и управлении указывают именно в этом направлении. Вполне вероятно введение в ближайшие годы евробондов, против которых пока так упорно выступает Берлин. Их более мягким вариантом могут стать «проектные бонды», направленные на финансирование крупных инфраструктурных проектов в ЕС.

Таким образом, за достаточно длительным периодом расширения Евросоюза наступает период углубления интеграционного процесса, его консолидации. Он стоит на пороге (если уже не перешагнул его) своего второго «перезапуска» после принятия Единого европейского акта в 1986 г. и Маастрихтского договора в 1992 г. ЕС возвращается к лозунгу «федерации национальных государств» и к логике «коммунитарного метода». Безусловно, указанные сферы политики неотделимы от политической составляющей, другими словами, развитие финансовой и экономической интеграции потянет за собой и политическую. В результате почти неизбежно окончательное формирование Европы «двух скоростей», представляющей государства, делающие упор на межгосударственную природу ЕС, и тех, кто готов к усилению его наднациональной природы. Поэтому процесс консолидации будет идти рука об руку с усилением внутренней дифференциации организации, что может затронуть и конфигурацию границ.

Так, нельзя исключать появления в ближайшее десятилетие двух государств на месте нынешней Бельгии, а в более отдаленной перспективе — обретения самостоятельности Шотландией и присоединения Северной Ирландии к Республике Ирландия. Продолжится процесс федерализации

Испании, однако Каталония в обозримом будущем останется в ее составе. Изменение границ может привести не только к дроблению, но и к приращению территорий. Так, существует определенная вероятность присоединения после 2020 г. Молдавии (без Приднестровья) к Румынии, а значит и к ЕС, а Косово — к Албании.

Что касается общей внешней политики и политики безопасности и общей политики в области безопасности и обороны (ОПБО), то по сравнению с финансовым и экономическим блоком развиваться они будут намного медленнее, особенно ОПБО. И все же дальнейшая автономизация ЕС как политического центра влияния в мире — процесс объективный и поэтому необратимый. Для России в этом есть свои плюсы и минусы. Появление в лице ЕС более консолидированного внешнеполитического игрока будет для Москвы положительным фактором там, где интересы сторон совпадают, например по вопросам центральной роли ООН в международных отношениях, полицентричности мира, коалиционности в принятии решений, в том числе с учетом интересов стран БРИКС, разрешения конфликтов в прилегающих к Европе регионах (Северная Африка, Ближний и Средний Восток).

Однако там, где интересы расходятся, например, по вопросам «Восточного партнерства» ЕС, конфликтам на постсоветском пространстве, влиянию на развитие государств Центральной Азии, России все труднее будет опираться на привилегированные отношения с отдельными европейскими столицами. Политизированной и потому сложной для прогнозирования является проблема «замороженных конфликтов». Например, деятельность по урегулированию приднестровского конфликта может как обострить отношения между Россией и Евросоюзом, так и привести к прогрессу в их взаимодействии. Необходимо также помнить о том, что развитие ОПБО сопровождается укреплением инструментов «жесткой силы» ЕС, что неоднозначно с точки зрения интересов России. Нарастание любого военного потенциала вдоль ее границ и границ членов ОДКБ потенциально несет в себе дополнительные риски. В то же время становление Евросоюза в качестве эффективного военно-политического игрока может стимулировать сотрудничество Брюсселя и Москвы в этой сфере, привести к новым совместным миротворческим операциям, по крайней мере в тех регионах планеты, где стороны не претендуют на зоны влияния.

В целом пространство внешнеполитического маневра в отношениях с Евросоюзом для России будет сужаться, включая сферу поставок нефти и газа, особенно после вероятной выработки в следующие несколько лет государствами—членами ЕС общей энергетической политики. В связи с этим целесообразно прилагать дальнейшие усилия к созданию постоянно

действующих механизмов координации и согласования интересов сторон, включая реализацию Мезебергской инициативы Д. Медведева и А. Меркель (Комитет по внешней политике и безопасности России—ЕС) и Энергетического союза. Создание последнего не кажется уж столь невероятным на фоне нынешней напряженности в свете того, что взаимозависимость сторон в области энергопоставок к 2020 г. только усилится.

Практически нет альтернативы развитию концепции стратегического партнерства ЕС и России. К 2020 г. между ними будет установлен безвизовый режим, а к середине текущего десятилетия заключен новый «базовый договор». Достаточно высоки шансы установления нормальных взаимоотношений между ЕС и Таможенным союзом, а также Евразийским союзом на базе норм ВТО. После вступления России в эту организацию вероятен в рамках переговоров о «базовом договоре» практический выход на идею «ВТО+», предполагающую создание между сторонами непривилегированной зоны свободной торговли.

Таким образом, прогнозирование развития Евросоюза до 2020 г. почти исключает катастрофические сценарии. Вероятность коллапса интеграционного проекта крайне мала, а его подсистемы — еврозоны — невелика. Высока вероятность стабилизации внутренней политической и социально-экономической ситуации к концу десятилетия и дальнейшей автономизации ЕС в качестве экономического и политического игрока. Это не означает, что в ближайшие годы он не пройдет через череду новых кризисов, как на уровне отдельных государств, так и на уровне наднациональном. С большой степенью вероятности можно предполагать, что в обозримой перспективе ЕС будет почти полностью поглощен решением внутренних проблем и улаживанием «домашних» ссор и споров, пик которых еще, судя по всему, не пройден.

Не исключен сценарий стагнации и движения по инерции, который замедлит возвращение ЕС на кривую роста. Появится или нет потенциал увеличения его влияния в мире после того, как закончится период стабилизации, будет зависеть от того, сумеют ли ЕС и Турция к началу 2020-х годов на взаимовыгодной основе решить вопрос о переходе последней в разряд стран-членов. Возможности ЕС в качестве глобального центра влияния расширятся еще больше (особенно если присоединение Турции не состоится) при условии, что стратегическое партнерство с Россией продолжит наполняться реальным содержанием. Для последней такое развитие событий будет не менее выгодным.

Н.К. Арбатова
РОССИЯ И ЕС:
ВОЗМОЖНОСТИ ПАРТНЕРСТВА*

РОССИЯ—ЕС: СНОВА НА РАСПУТЬЕ?

Отношения между Россией и ЕС за последние два десятилетия пережили много взлетов и падений и неоднократные острые кризисы. На партнерство России и ЕС влияло множество проблем, возникших в двусторонних отношениях после распада СССР. Не оправдались ожидания сторон в отношении друг друга. Евросоюз рассчитывал, что в России в кратчайшие сроки будет построена эффективная демократия, а Россия от взаимодействия с ЕС ожидала экономического чуда и обретения достойного места в Большой Европе.

Со стороны ЕС неоднократно звучала критическая оценка многих аспектов внутренней и внешней политики России. В Европе российское руководство упрекают в прямом отступлении от ценностей и принципов, положенных в основу партнерства и сотрудничества между РФ и ЕС. Серьезные разногласия существуют по ряду вопросов принципиального характера, особенно таких, как пути развития и институциональные формы демократии, защита прав человека, борьба с терроризмом. В Европе сохраняется высокий уровень недоверия к российской политической элите и сомнения в окончательности европейского выбора России.

В свою очередь российская политическая элита неоднократно выражала обеспокоенность структурным кризисом в самом Европейском союзе, низкими темпами экономического роста, плохой демографической ситуацией в ЕС, непродуманной миграционной политикой государств-членов, ростом национализма и радикализма в Европе, антироссийским настроением некоторых стран «новой Европы». Существовало и взаимное недовольство

* Арбатова Надежда Константиновна, доктор политических наук, заведующая отделом европейских политических исследований Института мировой экономики и международных отношений РАН (ИМЭМО РАН).

сторон политикой друг друга в отношении стран СНГ. ЕС был обеспокоен перспективой восстановления в какой-либо форме новой «российской империи», Россия же видела в стратегии взаимодополняющего расширения ЕС и НАТО на пространство СНГ политику выдавливания Москвы из зоны жизненно важных интересов. Список претензий России и ЕС можно было бы продолжить. Вместе с тем, несмотря на взаимную неудовлетворенность, в самые трудные моменты международных кризисов — вокруг Югославии в 1999 г. и в кавказском конфликте 2008 г. — именно ЕС брал на себя задачу налаживания отношений между Россией и США/НАТО.

В последнее десятилетие в отношениях России и ЕС можно выделить как минимум две реперные точки, дававшие надежду на качественный сдвиг. Во-первых, это сформулированная на саммите Россия—ЕС в мае 2003 года Санкт-Петербургская инициатива, предполагавшая создание четырех общих пространств в сфере экономики, внутренней безопасности, внешней безопасности и науки, образования и культуры. В своей основе прорывная идея, способная действительно придать отношениям России и ЕС стратегическую перспективу (в обход трудного для обеих сторон вопроса о членстве России в ЕС), эта инициатива была положена в основу переговоров о новом договоре. И, во-вторых, «Партнерство для модернизации», запущенное на саммите Россия—ЕС в Ростове-на-Дону 31 мая — 1 июня 2010 года. Обе инициативы остались нереализованными.

Сегодня налицо отсутствие прогресса на переговорах между Россией и Евросоюзом о заключении нового базового двустороннего соглашения. И суть «Партнерства для модернизации» как концепции всесторонней демократизации политической, социальной и экономической жизни общества была сведена к узким техническим проектам (точной модернизации) или мегапроектам вроде «Сколково», последствия которых для экономики в целом будут малоосвязаемы, пока, по мнению европейских аналитиков, «ограничена конкуренция и успешные предприятия должны опасаться занесенного над ними меча чиновников-клептократов»¹⁰. Новые акценты в отношении России и ЕС привнес также мировой экономический и финансовый кризис. В связи с этим необходимо поставить ряд вопросов: существуют ли сегодня, в атмосфере глубокого разочарования партнеров друг в друге, усталости и апатии, императивы для их дальнейшего взаимодействия? каковы главные проблемы, создающие преграды для качественных изменений в отношениях России и ЕС? и что нужно сделать для того, чтобы преодолеть ползучую стагнацию в этих отношениях?

¹⁰ Бариш К. Партнерство во имя модернизации между ЕС и Россией // Партнерство во имя модернизации между ЕС и Россией. Обзор центра ЕС—Россия, 2010 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://eu-russiacentre.ru/wp-content/sklad/2009/10/EURC_review_XV_RUS.pdf.

ОТНОШЕНИЯ РОССИИ И ЕС В КОНТЕКСТЕ КРИЗИСА

И Россия, и ЕС под воздействием ряда факторов, прежде всего мирового экономического и финансового кризиса, переживают сегодня глубокую политическую, экономическую и социальную трансформацию, имеющую серьезные последствия для их отношений. Кризис нанес серьезный удар по репутации ЕС как эффективной модели региональной интеграции и нового центра «мягкой силы», приверженного идее многостороннего сотрудничества.

В результате кризиса меняются отношения ЕС с мировыми державами. По мнению экспертов из брюссельского Совета по внешней политике, в экономическом смысле ЕС все больше превращается из субъекта в объект. Если в 2010 г. Евросоюз старался укрепить свое влияние в близлежащих регионах, то в 2011 г. он сам был вынужден искать помощи других стран. Для США ЕС из партнера в решении глобальных проблем превратился в проблему. Он стал объектом вмешательства МВФ и обратился к Китаю и России за помощью в спасении еврозоны. В правлении МВФ Евросоюз в 2010 г. был вынужден освободить место для стран с растущей экономикой, по отношению к которым еще недавно выступал с менторских позиций¹¹. Эта критика явно преувеличена, но не стоит забывать, с чего начался кризис. Именно ипотечный кризис в США стал детонатором глобального экономического и финансового кризиса. Но если в количественных показателях невозможно определить уменьшение «мягкой силы» ЕС, которое сопровождается и утратой международных позиций, то не вызывает сомнения, что к концу 2012 г. Европейский союз стал гораздо менее привлекательным как модель и образец для третьих стран, в том числе и для России.

Сегодня в российских политических кругах во главе с президентом Владимиром Путиным преобладает мнение о том, что Россия должна оставаться суверенным центром силы, опирающимся на Евразийский союз. На первом саммите Россия—ЕС после смены руководства России в июне 2012 г. президент РФ дал понять европейским партнерам, что отныне им придется иметь дело не только с Россией, но и с Евразийской комиссией. Евразийство, несомненно, предстает новым измерением российской внешней политики, которое не может не влиять на партнерство с ЕС.

Фокус России на евразийском направлении совпадает или является следствием неопределенности дальнейшей судьбы российской модернизации. По всей видимости, высшее руководство России считает, что на этом направлении не следует ожидать многого от слабеющего ЕС. Концепция модернизации

¹¹ European Foreign Policy Scorecard 2012 // European Council on Foreign Relations. С. 9–10 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ecfr.eu/scorecard/2012/extras/pdf>.

заменяется постепенно новым проектом реиндустриализации России с локомотивом в виде оборонной промышленности, а также с использованием «положительного опыта СССР» и новейших технологий. Однако в этой концепции многое остается непонятным. Упор на военную промышленность, как и советские технологии, не смог предотвратить распада СССР. Кроме того, откуда придут эти новые технологии и как этот проект все-таки соотносится с проектом модернизации, который официально никто не отменял? Несмотря на новый приоритет в российской внешней политике, после Евразийского союза ЕС остается главным внешним партнером России.

Брюссель не испытывает большого беспокойства по поводу Евразийского союза, поскольку между сотрудничеством и интеграцией лежит дистанция огромного размера. Первое возможно между всеми желающими сотрудничать независимо от их политических и экономических различий. Последнее возможно лишь между странами, сопоставимыми по политическому устройству и уровню экономического развития. По мнению некоторых представителей Европейской службы внешних действий (ЕСВД), «ЕС в принципе поддерживает Евразийский союз как региональный интеграционный процесс и обладает опытом для участия в этом процессе. Тем не менее существуют два возражения: вступление в него должно быть добровольным, а его развитие не определяться существующими связями между странами-участниками»¹². Многие в Брюсселе признают, что этот проект явился реакцией Москвы на региональную инициативу ЕС «Восточное партнерство», не распространяющуюся на Россию.

ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ К НОВОМУ ДОГОВОРУ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕС

Несмотря на то что безопасность и поддержка демократии остаются главными направлениями Общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ), кризис все же сместил акценты во внешнеполитических приоритетах Евросоюза. Как отмечает политолог Ричард Янгс, директор крупнейшего европейского мозгового центра в Мадриде, происходит коммерциализация дипломатии. Особое внимание при этом уделяется экономически мотивированным внешнеполитическим инициативам, определению потенциальных рисков и геоэкономических опций для ЕС, а также влиянию геоэкономических императивов на глобальное управление и дилеммы безопасности¹³.

¹² Мечта Путина — Евразийский союз / Центр ЕС—Россия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eu-russiacentre.ru/eu-russiacentre-news/mechta-putina--evrazijskij-soyuz.htm>.

¹³ Challenges for European Foreign Policy in 2012, What kind of geo-economic Europe? Ana Martingui and Richard Youngs (Eds), Fridе, 2011. С. 14–15 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.fride.org/publication/971/challenges-for-european-foreign-policy-in-2012.-what-kind-of-geo-economic-europe>.

Коммерциализация и билатерализация внешней политики стран ЕС прослеживается и на российском направлении. Хотя общим успехом ЕС считается его последовательная поддержка членства России в ВТО, а также выработка общего подхода к России, экономические приоритеты отдельных стран ЕС зачастую превалируют над общими интересами. Эта тенденция в принципе отвечает интересам России, которая традиционно делала упор на экономическую составляющую партнерства и двусторонние отношения со странами Евросоюза. Деполитизация и деидеологизация отношений ЕС и России по определению облегчают экономическое взаимодействие, но и лишают эти отношения стратегического видения и фундаментальных целей.

Кроме того, как свидетельствуют разногласия в переговорах по новому базовому соглашению (НБС) между Россией и ЕС, подчинение отношений экономическим интересам далеко не всегда ведет к беспроblemному сотрудничеству.

«В целом, по мнению Москвы, на данном этапе достаточно заключить облегченный, сравнительно короткий договор, который бы в дальнейшем прирастал отраслевыми соглашениями. Брюссель продолжает настаивать на согласовании всеобъемлющего договора»¹⁴.

Российское руководство считает, что европейские партнеры при работе над новым базовым соглашением с РФ пытаются зафиксировать в этом документе обязательства, выходящие за рамки обязательств России как члена ВТО. «Наши партнеры из Еврокомиссии почему-то решили попытаться получить от РФ сверх того, что стало предметами договоренностей в рамках ВТО, и проявили неготовность, по крайней мере, на данном этапе воспроизвести в торговом разделе нового базового соглашения РФ—ЕС условия, которые согласованы нами при вступлении во Всемирную торговую организацию», — заявил министр иностранных дел РФ Сергей Лавров. Вместе с тем глава МИД РФ не исключил, что могут быть и, «наверное, даже должны быть дополнительные договоренности между РФ и ЕС, которые пойдут дальше режимов, которые РФ согласовала в рамках ВТО»¹⁵.

По мнению Брюсселя, суть разногласий с Москвой по проблеме «ВТО+» сводится к следующему. ЕС хотел бы, чтобы экономический раздел нового соглашения был максимально объемным. В РФ же считают, что в документе не стоит расписывать детали торгово-экономических отношений: достаточно оговорить лишь общие принципы сотрудничества, а специфические вопросы лучше решать в рамках дополнительных договоров. В экономической части

¹⁴ Партнерство РФ—ЕС в условиях неопределенности [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.alleuropa.ru/partnerstvo-rf-es-v-usloviyach-neopredelennosti>.

¹⁵ Черненко Е. Соглашение о бесконечной торговле // Коммерсантъ. №57/П (4842). 2 апреля 2012 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1906610>.

соглашения Москва хотела бы воспроизвести именно те условия, о которых она договорилась в рамках вступления в ВТО. В Брюсселе же считают, что этого мало, поэтому ЕС настаивает на внесении в соглашение ряда пунктов, не охваченных договоренностями РФ с ВТО. В первую очередь речь идет о торгово-инвестиционном законодательстве, конкуренции и режиме госзакупок. Еврокомиссия уже объявила о намерении закрыть доступ к европейским госзакупкам компаниям из стран, где действуют преференции национальным поставщикам товаров и услуг для госорганов. При присоединении РФ к ВТО российские компании могли рассчитывать на практически неограниченный доступ к европейскому госзаказу объемом 500 млрд евро. В случае же утверждения предложения Еврокомиссии Европарламентом подобная перспектива станет призрачной, предвещая новые антидемпинговые меры, оспорить которые РФ не сможет до тех пор, пока не откроет собственный рынок госзакупок¹⁶.

Еще одним камнем преткновения в переговорах по НБС являются разногласия вокруг «третьего энергетического пакета». «Газпром» не вписывается в политику Брюсселя по либерализации рынка электроэнергии и газа в ЕС. «Третий энергетический пакет», утвержденный в Евросоюзе в 2009 г., включает шесть законодательных актов, предусматривающих ограничения для вертикально интегрированных компаний на право владения и управления энерготранспортными сетями. Он также обязывает страны—члены ЕС объединить свои национальные энергетические системы до конца 2014 г. Несмотря на то что «Газпром» подавал заявку на получение 100% мощностей газопроводов — отводов от «Северного потока» и получил такое разрешение от немецкого регулятора, Еврокомиссия в этом «Газпрому» отказала¹⁷. Причиной активизации Европейского союза по созданию единого энергетического рынка стало начало официального расследования Европейской комиссией монопольной деятельности российского «Газпрома» (он более чем на 50% принадлежит государству), что мешает свободной конкуренции в Европе¹⁸.

Возможно, выходом из ситуации было бы создание отдельной от «Газпрома» монополии по примеру «Транснефти», которая не занимается собственной нефтедобычей и, соответственно, в принципе не имеет конфликта интересов. Идея реструктуризации «Газпрома» давно витает в воздухе. Впервые ее начали обсуждать в конце 1990-х годов с подачи МВФ. Несколько

¹⁶ Там же.

¹⁷ РФ передаст ЕС новый проект соглашения по трансграничным газопроводам // Новости-Азербайджан. 14 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.newsazerbaijan.ru/economic/20121214/298244549.html>.

¹⁸ Маттео Каццулани. Евросоюз по направлению к единому газовому рынку [2012] [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.inosmi.ru/world/20120918/199389669.html>.

лет за разделение газовой монополии билось Минэкономразвития, но безуспешно. Однако эксперты уверены, что рано или поздно к этой идее власти вернуться. И скорее всего добычу концерна отделят от транспортировки, создав новую госкомпанию по примеру «Транснефти». По мнению экспертов, это пошло бы на пользу как внутреннему газовому рынку, так и самому «Газпрому»¹⁹.

И наконец, по-прежнему неясны перспективы создания безвизового режима между Россией и ЕС. Именно на этом направлении существует реальная возможность укрепления партнерства в самой ближайшей перспективе. Разумеется, это потребует от ЕС изменения его традиционной позиции в духе «завтра, завтра, не сегодня». В ЕС нет понимания критического значения этого вопроса для России. Веками контакты между Россией и Западом ограничивались русской аристократией, а затем советской номенклатурой. После распада СССР в 1991 г., устранившего пограничные преграды на востоке, Брюссель построил новый визовый барьер, отрезавший основную часть российского населения от Европы. Введение безвизового режима явилось бы не уступкой российскому руководству, а важным фактором, укрепляющим контакты между гражданами ЕС и России, создающим «снизу» основу для нового партнерства и для самоидентификации России как крупнейшей европейской державы.

Препятствия на пути к НБС, изложенные выше, не являются непреодолимыми, но они могут быть решены лишь в контексте отношений, имеющих стратегические ориентиры. И хотя ЕС предпочитает не акцентировать разногласия с Россией в политической сфере, прежде всего касающиеся прав человека и основных свобод, есть основание утверждать, что Брюссель испытывает своего рода *Russia fatigue* (усталость от России) и в обозримом будущем сотрудничество между двумя партнерами будет строиться по принципу *à la carte*.

БЕЗОПАСНОСТЬ: ИМПЕРАТИВЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА

Общие интересы России и ЕС в сфере безопасности связаны в первую очередь с противодействием международному терроризму, распространению оружия массового уничтожения (ОМУ), потоку наркотиков, незаконных мигрантов, трансграничной преступности и контрабанде оружия. Кроме того, особым общим интересом России и ЕС является стабильность

¹⁹ Шишкова Ю. Пойдет ли «Газпром» по пути РАО «ЕЭС» // РБК Daily. 11 января 2011 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.rbcdaily.ru/tek/562949979523628.

в Большой Европе, что предполагает совместное предотвращение этнических и религиозных конфликтов и их урегулирование²⁰.

Россия, как и ЕС, признает в своих основополагающих документах, что региональные конфликты являются одним из главных вызовов европейской и международной безопасности. Они создают условия для разрастания экстремизма и терроризма, формирования организованной преступности, распространения оружия массового поражения. Для России, как и для ЕС, приоритетное значение имеют конфликты на европейском континенте и в сопредельных регионах: на постсоветском пространстве, Западных Балканах, Ближнем и Среднем Востоке. Это прежде всего «отложенные» конфликты на Балканах (Косово) и на Кавказе (Южная Осетия и Абхазия), так как ни Сербия, ни Грузия не примирились с утратой своих территорий. Это и «отложенный» конфликт в Боснии и Герцеговине, которая остается нежизнеспособным государственным образованием. Это «замороженные» конфликты на пространстве СНГ (Приднестровье и Нагорный Карабах). Это проблема Кипра, доставшаяся в наследство от времен холодной войны, и афганский конфликт, также порожденный в эпоху биполярности. Однако главную роль в отношениях ЕС и России, несомненно, играют конфликты на пространстве СНГ. Небывалое за последние тридцать лет обострение напряженности между Россией и Западом²¹ в результате кавказского кризиса августа 2008 г. выявило всю остроту противоречий России и Запада на постсоветском пространстве.

Хотя и Россия, и ЕС признают необходимость сотрудничества в урегулировании региональных конфликтов и в той или иной форме принимали и принимают участие в разных международных форматах²², такое сотрудничество не стало по-настоящему эффективным²³. Не был заложен фундамент для создания общего механизма кризисного урегулирования и не было выработано общее понимание его целей и принципов.

Поддержка демократии, как это наглядно показали события «Арабской весны», не может и не должна являться целью миротворческих операций. Более того, ливийская военная кампания 2011 г. стран ЕС и НАТО, проводившаяся под предлогом предотвращения гуманитарной катастрофы при фактическом согласии Москвы на эту операцию, скомпрометировала и само понятие

²⁰ Арбатов А. Уравнение безопасности [2010] [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.yabloko.ru/books/arbato_v_equation.pdf.

²¹ Арбатов А. Международная безопасность после Кавказского кризиса [2008]. С. 5 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.imemo.ru/ru/publ/2009/09003_1.pdf.

²² Контактная группа по бывшей Югославии, квартет по Ближнему Востоку, 5+2 по Приднестровью, посредничество ЕС в кавказском кризисе 2008 г. и др.

²³ На сегодняшний день практический опыт совместного миротворчества России и Европейского союза остается ограниченным и в большей степени символическим. Это привлечение российской вертолетной группы к операции в Чаде и Центральноафриканской Республике (ЦАР).

гуманитарной интервенции, и сотрудничество России с ЕС/НАТО. В кризисе вокруг Сирии Москва и Брюссель оказались по разные стороны впервые после окончания холодной войны. «Мы не можем поддержать проект, который западные страны продвигают. И это здесь в том числе связано с ливийским опытом», — сказал С. Лавров, добавив, что «урок мы уже извлекли»²⁴.

В контексте переориентации внешнеполитической стратегии и ресурсов США на Азиатско-Тихоокеанский регион и радикального сокращения американского военного присутствия в Европе в ЕС зреет понимание, что обеспечение безопасности в Большой Европе и сопредельных регионах становится все больше делом самих европейцев и без России здесь не обойтись. Нравится это или нет, Россия — важный партнер ЕС в решении проблемы Приднестровья, Нагорного Карабаха, ядерной программы Ирана, Сирии и т.д. Сотрудничество России и ЕС в обеспечении международной безопасности, несомненно, значительно усилило бы механизм глобального управления, в том числе его военной составляющей.

СНГ — ЯБЛОКО РАЗДОРА ИЛИ РЕГИОН ВЗАИМОВЫГОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Представляется, что и Россия, и ЕС допустили серьезные ошибки в отношении постсоветского пространства. Ни у России, ни у ЕС не было четкой стратегии в отношении СНГ. У России, получившей независимость, эйфория от распада СССР сменилась ощущением потери и поражения, причем не на дальних подступах, а в своем непосредственном окружении. «Собирание» СНГ под эгидой России и решение конкретных проблем подталкивало российское руководство к установлению «особых отношений» с государствами СНГ, которые в конечном счете сводились к тому, что РФ выступала в качестве донора постсоветских стран. Взамен дифференциации отношений в рамках СНГ и выделения приоритетных партнеров Россия, по сути, приняла модель иждивенческих отношений со стороны своих ближайших соседей, которые перенесли на российское руководство всю ответственность за произвол бывшей советской власти, в частности, на том основании, что реальные механизмы управления СССР и РСФСР были слиты воедино.

Что касается Европейского союза, то Брюссель, как, впрочем, и весь Запад, после решения проблем с ядерным наследием СССР рассматривал центробежные тенденции на территории СНГ как важнейшее условие демократизации этих стран и залог того, что СССР в той или иной форме никогда

²⁴ Лавров С.: Россия не поддержит западную резолюцию по Сирии // РБК. 27 сентября 2011 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/27/09/2011/617576.shtml>.

не возродится на постсоветском пространстве. Сам факт появления СНГ вызвал опасения в Европе относительно возможности возрождения в той или иной форме нового Советского Союза.

Надуманная и ложная дилемма «Запад или Россия?» в отношении пространства СНГ препятствовала и продолжает препятствовать развитию партнерских отношений России и ЕС. До тех пор, пока Россия и ЕС будут рассматривать новые независимые государства как зону вакуума силы, которую нужно непременно заполнить в духе «игры с нулевой суммой», никакого реального сотрудничества, прежде всего в урегулировании конфликтов на пространстве СНГ, ожидать не приходится.

Сегодня страны СНГ вовлечены в различные региональные проекты европейской политики соседства. На данный момент в центре внимания находится региональная инициатива ЕС «Восточное партнерство». Странам «Восточного партнерства» (Украине, Белоруссии, Грузии, Молдавии, Армении и Азербайджану) обещаны соглашения об ассоциации и свободной торговле. Кроме того, они получают финансовую помощь, сотрудничество в различных областях (безопасность, сельское хозяйство, транспорт, защита окружающей среды) и постепенную либерализацию визового режима. На период 2010–2013 годов ЕС выделил на двусторонние программы в рамках «Восточного партнерства» 1,9 млрд евро, а всего через различные каналы планируется потратить до 16 млрд евро. Украина, Молдавия, Армения, Грузия и Европейский союз планируют подписать соглашение об ассоциации осенью 2013 г. в ходе саммита «Восточного партнерства» в Вильнюсе²⁵.

Россия находится за рамками Европейской политики соседства и не имеет нового договора, переговоры по которому пробуксовывают в силу проблем, изложенных выше. Вместе с тем очевидно, что интеграция России в четыре общих с ЕС пространства сняла бы с повестки дня европейских стран СНГ саму дилемму «Россия или ЕС?», как и понятие «яблоко раздора». Иными словами, первым условием сотрудничества России и ЕС на постсоветском пространстве является повышение уровня договорно-правовой базы их отношений.

Другим важным условием предотвращения конфликтности между Россией и ЕС на постсоветском пространстве явилось бы выдвижение совместной инициативы — функционального подхода к сотрудничеству в СНГ по наиболее важным направлениям в сфере экономики, внутренней и внешней безопасности, науки. Функциональный подход России и ЕС к сотрудничеству на пространстве бывшего СССР в рамках «расширенного Восточного

²⁵ Молдавия и ЕС планируют подписать соглашение об ассоциации осенью 2013 г. // РБК. 23 января 2013 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20130123233941.shtml>.

партнерства» или «Восточного партнерства+» позволил бы преодолеть возникновение новых разделительных линий в этом регионе. Он ни в коей мере не противоречит существованию других региональных объединений, в частности Совета Россия—НАТО (хотя его перспективы поблекли), ЕвразЭС, ОДКБ, ШОС, предлагая новый формат сотрудничества для всех заинтересованных государств. В этом, в частности, состоит преимущество предлагаемого подхода, пересекающего разграничения между регионами и многосторонними организациями.

Отличие данного подхода от существующих подходов к сотрудничеству России, других стран СНГ и евроатлантических институтов и состоит в максимальной конкретизации повестки дня, концентрации ресурсов на главных вопросах и проведении интенсивных переговоров с четко поставленными задачами и сроками. Круг участников в этих проектах должен определяться принципом «гибкой геометрии», то есть не предполагать обязательное автоматическое участие всех государств во всех проектах.

Однако для этого оба партнера должны выйти из того порочного круга, в котором они оказались, и коренным образом изменить свои подходы. Россия должна перестать относиться к государствам СНГ как к постсоветскому пространству, покупать их лояльность для возрождения хоть какой-то коалиции стран-сателлитов ради повышения своего престижа и самоутверждения. Она должна определить свои приоритеты в СНГ и в соответствии с ними строить свою политику. ЕС, как и Запад в целом, должен признать, что СНГ — это зона жизненно важных интересов России (что отнюдь не означает наличия у нее каких-то особых прав на этом пространстве, допускающих неоимперские притязания и методы политики) и что в отличие от практики последних лет следует больше считаться с интересами ее безопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

И ЕС, и Россия несут ответственность за безопасность и процветание Большой Европы, будущее которой во многом является проекцией тенденций сегодняшнего дня. В долгосрочной перспективе роль ЕС на международной арене будет зависеть от восстановления его экономической мощи, «мягкой силы», привлекательности европейской модели в целом. Для России же единственно перспективный путь дальнейшего развития — это отход от экспортно-сырьевой экономики с опорой на демократию европейского типа, развитие высоких технологий и ориентация на модернизационные альянсы. При благоприятном сценарии сотрудничество ЕС и России не только позволит сделать Европу самым стабильным и процветающим континентом, но и значительно усилит механизм глобального управления.

М.В. Стрежнева
ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ
В КОНТЕКСТЕ ПАРТНЕРСТВА
РОССИЯ—ЕС*

ТРАЕКТОРИИ ИНТЕГРАЦИИ

Как подтверждает Концепция внешней политики Российской Федерации в новой редакции (см. раздел IV «Региональные приоритеты»), развитию двусторонних и многосторонних отношений со странами СНГ Москва отводит первое место как главному внешнеполитическому приоритету России²⁶. С учетом этого, как представляется, не вполне логично начинать рассмотрение интеграции на постсоветском пространстве, которая для России является самоценной, в контексте партнерства РФ с Европейским союзом. Однако в фокусе внимания участников данной конференции оказались вопросы о возможности партнерства России и ЕС, ввиду чего евразийскую интеграцию резонно было бы трактовать здесь как один из факторов, влияющих на отношения именно этих двух сторон.

Вместе с тем в экспертных кругах распространено мнение, что как раз в настоящее время постсоветская интеграция получила дополнительные шансы на успех в среднесрочной перспективе ввиду того, что США и ЕС, которые традиционно ей противодействовали, теперь больше заняты другими вопросами. Подразумеваются прежде всего заботы о преодолении последствий мирового экономического кризиса, отстаивание странами Запада своих позиций в глобальной экономике на фоне подъема развивающихся стран, а также стартующие летом 2013 г. переговоры о трансатлантической зоне свободной торговли.

Многие наблюдатели говорят о том, что экономический кризис, по крайней мере на ближайшие годы, сделал Евросоюз менее привлекательным для ев-

* Стрежнева Марина Вадимовна, доктор политических наук, заведующая сектором Института мировой экономики и международных отношений РАН (ИМЭМО РАН), профессор МГИМО (У) МИД России.

²⁶ Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г. 303-18-02-2013 // Министерство иностранных дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mid.ru>.

ропейских стран СНГ²⁷. Если в «хорошие времена», до кризиса, они во многом ориентировались на Европу, усматривая там дополнительные возможности для своего развития, то сейчас больше взглядов обратилось на Москву, от которой эти страны хотели бы получать ресурсы для своего выживания по умеренной цене.

Ввиду заявленной общей темы допустимы разные гипотезы относительно того, как реальный успех постсоветской интеграции сказался бы на отношениях России с ЕС:

а) Он оказал бы на них положительное воздействие, благоприятствуя выводу этих отношений из длительного периода застоя (фактически весь период с 2005 по 2012 год). Ожидания этого можно было бы связывать с тем расчетом, что Евросоюз станет воспринимать Россию и ее интересы с большей серьезностью в том случае, если (и когда) сложится Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

б) Он повлиял бы на них отрицательно, поскольку в Евросоюзе скорее склонны воспринимать ЕАЭС как попытку восстановления в новом виде «советской империи», свидетельство оживившихся «имперских амбиций» в России, с чем ЕС никогда не смирится и чему он и впредь будет стараться противодействовать.

в) Его влияние было бы в целом незначительно, коль скоро члены как Евросоюза, так и ЕАЭС в большей мере устремят свою активность в будущем к новым очагам роста в мировой экономике, утратив тот беспорядочный высокий взаимный интерес, который был характерен для отношений РФ—ЕС ранее (условно говоря, до расширения Евросоюза в 2000-е годы).

Но поскольку постсоветская интеграция находится пока на начальных стадиях своего развития, для утверждения какой-либо из этих гипотез не хватает ключевых факторов. В настоящее время как о реально действующем факторе мы можем говорить лишь о начале функционирования Таможенного союза России, Казахстана и Белоруссии (ТС) и деятельности Евразийской экономической комиссии (ЕЭК).

Но мы также не можем с полной уверенностью судить в настоящий момент и о будущих контурах Европейского союза, претерпевающего под давлением кризиса серьезную трансформацию парадигмы Экономического и валютного союза (ЭВС). Можно только предполагать, что рост дифференциации в ЕС (вследствие постепенной маргинализации позиций тех стран, которые не перешли на единую валюту евро²⁸) в большей мере содействовал бы усилению соперничества Москвы и Брюсселя за влияние в европейских странах СНГ, т.к. оставлял бы без решения проблему внешних границ европейской интеграции. С европейской точки зрения в таком случае эти страны логичнее рассматривать во внешнем круге исходящего от Брюсселя европеизирующего влияния.

²⁷ Темпы роста в ЕС в составе 27 стран в 2013 г. предполагаются в 0,4 % от совокупного ВВП, в 2014 г. — в 1,6% от ВВП. По данным Евростата [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat.ec.europa.eu>.

²⁸ Начиная с Великобритании.

Федерализация же в составе 28 стран (с учетом Хорватии, которая должна присоединиться к Евросоюзу в 2013 г.) возможна лишь при более жестком закреплении внешней границы интеграционного объединения, убедительно пресекающем его дальнейшее расширение. К тому же она привела бы ЕС к более полному соответствию (квази)государственному формату участия в международных делах, для которого нынешнее акцентирование Брюсселем своей «нормативной силы» перестало бы быть столь органичным и необходимым, как теперь. Это предположительно способствовало бы повышению лояльности ЕС к постсоветскому интеграционному объединению как к потенциальному партнеру в межрегиональных отношениях.

О СОВМЕСТИМОСТИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ФОРМАТОВ

Главный интерес России в постсоветской хозяйственной интеграции связывается с расширением границ доступного рынка и повышением конкурентоспособности страны. В статье Виктора Христенко, ныне главы ЕЭК, которая была опубликована в 2004 г., читаем: «Для России, к примеру, эта задача экономически означает создание выходящего за пределы политической карты РФ однородного пространства для деятельности российских компаний. Такая же схема подразумевается для наших соседей — Казахстана, Белоруссии, Украины»²⁹.

При этом, как следует из заявлений и публикаций российского президента, продвигающего данный проект, Москва не видит противоречий между процессами евразийской интеграции и развитием отношений с Европейским союзом, коль скоро ЕАЭС и Евросоюз стали бы основывать свое взаимодействие на принципах свободной торговли и совместимых системах регулирования³⁰.

К сожалению, ни постсоветская интеграция, ни ЕС на практике не «доросли» в полной мере до соответствия подобным устремлениям. Нет полной

²⁹ Христенко В. Нужна ли нам интеграция? // Россия в глобальной политике. №1, январь-февраль 2004 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.globalaffairs.ru/number/n_2474.

³⁰ Основные черты и перспективы Евразийского союза были изложены в статье Владимира Путина «Новый интеграционный проект для Евразии» (см.: Путин В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 3 октября 2011 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/502761>). Ранее в статье, опубликованной немецкой газетой «Зюддойчецайтунг» в ноябре 2010 г., В. Путин (в то время российский премьер-министр) выдвинул долгосрочный план строительства зоны свободной торговли России с ЕС, который был с некоторой осторожностью встречен в германских политических кругах. В частности, канцлер Ангела Меркель заявила тогда, что Германия приветствует эту идею, однако таможенная политика РФ и таможенный союз с участием РФ, Беларуси и Казахстана являются препятствием на пути осуществления этого проекта. После переговоров с российским премьером Меркель подтвердила свою позицию. Новая российская инициатива открывает путь к тому, чтобы снять такое препятствие, связанное с наднациональными элементами в ТС. Подробнее см.: Международное обозрение: Когда будет создана зона свободной торговли между Россией и ЕС? // Жэньминьжибао. 29 ноября 2010 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://russian1.peopledaily.com.cn/95181/7213606.html>.

гарантии того, что это произойдет и в будущем. Вместе с тем развитие инфраструктурных сетей, трансграничных транспортных проектов и выстраивание сотрудничества в сфере электроэнергетики на принципах открытого регионализма — учитывая географическое положение постсоветских стран между Европой и Азией — создавало бы условия, обеспечивающие данному проекту более благоприятную внешнюю среду. Речь идет о создании трансконтинентальных коридоров с выходом на Китай и другие страны АТР.

Как бы то ни было, планы по созданию ЕАЭС к 2015 г. расцениваются многими в ЕС как реалистичные и рассматриваются с серьезностью — тем более ввиду появления в 2012 г. Единого экономического пространства и начала работы ЕЭК. Ведь речь идет о наднациональном органе с широкими полномочиями, в «нижнем уровне» которого (коллегия) явно просматривается культивируемое создателями сходство с тем, как устроена Еврокомиссия (ЕК), — каждый из членов коллегии в ЕЭК отвечает за определенное направление интеграционного взаимодействия внутри объединения. Само по себе это составляет неплохой институциональный задел и для будущего взаимодействия ЕАЭС и ЕС. К примеру, отношения ЕС и Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА) в принципе трудно выстроить, потому что в структуре НАФТА аналогичный орган отсутствует.

Европейские эксперты отмечают важные отличия постсоветской интеграции от начальных стадий западноевропейской интеграции в послевоенный период³¹. Частные заключения относительно несбалансированной структуры Евразийского союза (Россия «слишком велика» по сравнению со своими партнерами), ограниченности товарооборота между Россией, с одной стороны, и Беларуссией и Казахстаном, с другой, а также крайне слабой торговли между Беларуссией и Казахстаном порой ведут к общим утверждениям о неблагоприятных перспективах экономической интеграции на базе ЕАЭС в целом.

Действительно, для многих стран СНГ, включая Россию, Евросоюз остается более важным торговым партнером, чем страны их непосредственного соседства (что объективно повышает на постсоветском пространстве влияние европейских норм и стандартов)³². В последние годы выросла также роль Китая в качестве источника инвестиций и займов для стран Центральной Азии, Беларуссии и Украины. Можно назвать и другие обстоятельства, которые способны сдерживать долговременное развитие постсоветской интеграции. Например, это преобладание сырьевой отрасли в экономике России или

³¹ Blockmans S., Kostanyan H., Vorobiov I. Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity // EU Foreign Policy, CEPS Special Reports, 14 December 2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ceps.be/book/towards-eurasian-economic-union-challenge-integration-and-unity>.

³² Более 60% внешней торговли для государств—членов ЕС — это торговля в рамках европейского интеграционного объединения. Положение дел в ТС противоположное.

Казахстана, ориентированных на рынки третьих стран. Кстати говоря, опыт европейской интеграции подтверждает, что наличие сильной экспортно-сырьевой отрасли обычно сказывается на снижении заинтересованности соответствующих стран в углубленной региональной интеграции. Более глубокая интеграция непременно требует диверсификации экономики и снижения зависимости от экспорта сырья. Пока такая диверсификация не произошла, непосредственного настоятельного запроса к власти на углубление региональной интеграции со стороны национального бизнеса не возникает.

Но при этом необходимо также учесть, что в отличие от ЕС в постсоветском объединении движение факторов производства (капитал во взаимосвязях стран ТС и рабочая сила во взаимосвязях СНГ и ТС) развивается как раз с опережением относительно торговых потоков. Тем целесообразнее выглядит быстрый переход к более высоким ступеням интеграции (сам по себе Таможенный союз слабо касается взаимодействия в тех сферах, где на постсоветском пространстве активнее развивается «интеграция снизу»).

ОБ ОТНОШЕНИЯХ С ЕВРОПЕЙСКИМИ СТРАНАМИ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Большинство международных авторов и зарубежных аналитиков ныне сходятся в том, что векторы постсоветской и европейской интеграции принципиально несовместимы, из чего следует, что таким странам, как Украина, Белоруссия и Молдавия, придется в итоге выбирать что-то одно. Евросоюз, в частности, стоит на той позиции, что обязательства в рамках ТС исключают для его участников саму возможность введения зоны свободной торговли (ЗСТ) с Евросоюзом — в отличие от Многосторонней зоны свободной торговли СНГ (на базе договора, подписанного в октябре 2011 г. Казахстаном, Россией, Белоруссией, Киргизией, Таджикистаном, Арменией, Молдавией и Украиной), которая не предполагает работы наднациональных органов³³.

³³ Если говорить о переговорах, которые ЕС ведет с отдельными постсоветскими странами, то Соглашение об ассоциации Украины с ЕС было парафировано в Брюсселе 30 марта 2012 г. и является практически готовым. Его подписание, сейчас намеченное на ноябрь 2013 г., откладывается из-за обеспокоенности Евросоюза склонностью Киева к «избирательному правосудию» и торможением реформы национального законодательства о выборах, которая свела бы к минимуму возможность фальсификаций. В декабре 2011 г. стартовали торговые переговоры Евросоюза с Грузией и Молдовой, а в феврале 2012 г. — с Арменией. Они затрагивают аспекты, имеющие ключевое значение для современного прозрачного и предсказуемого климата в торговле и инвестициях. Во всех четырех названных случаях предполагается создание зоны углубленной и всеохватывающей свободной торговли, которая должна стать частью более широкого соглашения об ассоциации, — в рамках программы «Восточное партнерство» и Европейской политики соседства. Все эти четыре постсоветские страны, как следует из заявлений их представителей, исключают для себя возможность полномасштабного членства в ТС. Но данный уровень сближения с ЕС на деле является для указанных стран максимально возможным и способен закрепиться надолго, поскольку для дальнейшего сближения с интегрированной Европой они не готовы.

С точки зрения Москвы, такие препятствия могут быть сняты, если пойти по пути создания ЗСТ между ЕС и ЕАЭС. Сильным вариантом при этом в Москве считалось бы включение Украины в Таможенный союз с последующим подписанием открытого соглашения о свободной торговле между постсоветским торговым блоком и Евросоюзом. Оговоримся, что такой вариант не предрасполагает к последующему полному членству Украины в ЕС, а эту свою цель Киев не намерен скомпрометировать. Другое дело, что внешние наблюдатели однозначно не верят в реальность подобной перспективы — к этому не готов ни ЕС, находящийся в состоянии внутреннего реформирования, ни сама Украина, экономическая система которой мало соответствует европейским стандартам. Одновременно с тем многие украинские производители сильно озабочены возможными негативными последствиями для автомобильных, авиационных, судостроительных, приборостроительных заводов Украины в случае ее вхождения в ЗСТ с Евросоюзом³⁴. По мнению же ЕС, Украина могла бы иметь свободную торговлю с ЕС и ТС, не будучи полным членом последнего.

Само по себе признание факта реального продвижения постсоветской интеграции дается европейскому правящему классу нелегко. Между тем уже в 2005 г. в совместной Дорожной карте России и ЕС по пространству внешней безопасности было записано: «Россия и Европейский союз признают, что процессы регионального сотрудничества и интеграции, в которых они участвуют и которые основаны на суверенных решениях государств, играют важную роль в укреплении безопасности и стабильности. Они соглашаются активно продвигать эти процессы взаимовыгодным образом посредством ориентированного на результат тесного сотрудничества и диалога между Россией и Европейским союзом, внося тем самым эффективный вклад в формирование Большой Европы без разделительных линий и основанной на общих ценностях»³⁵. С учетом и этого, и общей поддержки, которую оказывает Евросоюз как наиболее развитая интеграционная группировка в мире прогрессу интеграции в различных регионах (скажем, на базе АСЕАН или МЕРКОСУР), ЕС тем труднее отказать постсоветской интеграции в праве на существование, руководствуясь соображениями о конкуренции геополитического свойства. Так, в ходе своего визита в Казахстан

³⁴ Выгоды от ЗСТ с ЕС ожидают украинская металлургия и химическая промышленность. В ней в Киеве видят перспективу упрощенного порядка работы для своих экспортеров, наращивания европейских инвестиций и обеспечения экономической безопасности страны.

³⁵ Дорожная карта по общему пространству внешней безопасности. Утверждена 10 мая 2005 года в Москве Президентом России В. Путиным, Премьер-министром Люксембурга Ж.-К. Юнкером, Председателем Комиссии Европейских сообществ Ж.М. Дурау-Баррозу и Верховным представителем ЕС по внешней политике и безопасности Х. Соланой [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.russianmission.eu/userfiles/file/road_map_on_the_common_space_of_external_security_2005_russian.pdf.

в ноябре 2012 г. Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Кэтрин Эштон подтвердила позитивное отношение Евросоюза к евразийской интеграции, тем не менее подчеркнув при этом два условия: в формулировке В. Чижова, «чтобы все это было добровольно и чтобы все участники были членами ВТО»³⁶.

По заявлению главы делегации Евросоюза в Молдавии Дирка Шубеля, ЕС сохранит с Республикой Молдова дружественные отношения, если она пойдет по пути интеграции в Евразийское экономическое сообщество, формируемое Российской Федерацией.

О ПОДКЛЮЧЕНИИ ЕЭК К ПЕРЕГОВОРАМ РОССИИ С ЕС

Как бы то ни было, уже начальные шаги Таможенного союза России, Казахстана и Белоруссии оказались для интегрированной Европы довольно ощутимыми. С 1 января 2010 г. в ТС был введен общий внешний тариф. Это привело к ужесточению условий торговли для европейцев и дополнительным расходам для европейских экспортеров, вызвав формальный запрос со стороны Европейской комиссии об исключении в будущем подобных внезапных сюрпризов³⁷. Впоследствии между ЕС и ТС была достигнута договоренность о переходном периоде в связи со вступлением в силу в июле 2010 г. Таможенного кодекса.

В экономических отношениях с Россией Евросоюз, поддерживающий либеральные тенденции в мировой торговле, сейчас хотел бы пойти дальше, чем тот набор условий, на которых Россия вступила в ВТО, оформив нечто вроде «ВТО+». Такая позиция, разумная в долговременном плане, не учитывает сложности с нынешней адаптацией экономики России к условиям членства в ВТО, снижающей заинтересованность Москвы в форсированных рывках к дальнейшей либерализации наших внешнеэкономических связей.

Потакая устаревшим представлениям о том, что постсоветская интеграция — это инструмент российского влияния, отражающий стремление России навязать свое доминирование слабым странам, Европейский союз со своей стороны не торопится с признанием Таможенного союза, не все участники которого входят в ВТО. Но формального становления ТС в качестве признанной по канонам ВТО интеграционной структуры пришлось бы ждать 5–10 лет. Это загоняет в тупик переговоры о новом базовом

³⁶ Цит. по: ЕС хотел бы в отношениях с РФ пойти дальше, чем тот набор условий, на которых Россия вступила в ВТО // Finmarket.ru [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/z/news/news.asp?id=3174248>.

³⁷ По утверждению европейской стороны, перемена свершилась без предварительного уведомления ЕС, без консультаций и без соответствующей административной подготовки.

соглашении (НБС) между ЕС и Россией. Ведь с появлением ЕЭК значительная часть национальных функций в сфере регулирования торговли, правил конкуренции, государственных закупок, технических требований была или будет передана от России в наднациональную компетенцию. Однако на переговорах по НБС с Россией участникам со стороны ЕС выдан мандат, который не предполагает участия в переговорах ЕЭК.

Как сообщает российский представитель при ЕС Владимир Чижов, не все страны Евросоюза согласны с установлением Еврокомиссией прямых контактов с ЕЭК, хотя соответствующие разногласия постепенно сглаживаются. Первый контакт между руководством ЕЭК и Еврокомиссией состоялся летом 2012 г.³⁸

НУЖНА ЛИ РОССИИ ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ С ЕВРОСОЮЗОМ?

В современном мире мы наблюдаем развитие многочисленных взаимосвязанных и пересекающихся соглашений о региональной интеграции и складывание международных союзов. На этом фоне перспектива оформления европейской интеграции на двух опорах (Евросоюз и будущий Евразийский экономический союз) выглядит закономерной. Однако в настоящее время в ЕС и ТС обсуждают ЗСТ с самыми разными далекими странами, но не друг с другом. Так, Таможенный союз России, Казахстана и Белоруссии ведет переговоры об установлении режима свободной торговли с Новой Зеландией, Вьетнамом и Европейской ассоциацией свободной торговли. ЕС, помимо прочего, будет вести переговоры о свободной торговле с США. Они могут длиться долго (по прогнозам, до 10 лет), но по завершении их Россия может столкнуться еще с одним барьером (помимо членства в НАТО и визового) во взаимоотношениях с «другой» Европой, при том что ни та, ни другая сторона не заинтересована в охлаждении взаимных отношений.

На основании вышеизложенного и по нынешнему состоянию дел мы можем сделать предварительный вывод о том, что наименее вероятно развитие событий по второму из трех вариантов, намеченных нами выше. Другими словами, усиление интеграции на постсоветском пространстве вряд ли повредит отношениям между Россией и ЕС.

³⁸ По словам В. Чижова, «в конце концов, мы выходим с Евросоюзом на определенное понимание о подключении Евразийской экономической комиссии к переговорному процессу. Не в качестве стороны переговоров, а по другой схеме, но, в общем, тут есть над чем работать» (см.: ЕС хотел бы в отношениях с РФ пойти дальше, чем тот набор условий, на которых Россия вступила в ВТО // Finmarket.ru [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=3174248>). Теперь позиция России сводится к тому, что отдельного экономического пространства только между Российской Федерацией и Евросоюзом быть не может, но оно возможно между ЕС и ЕАЭК.

И.М. Бусыгина
ОТНОШЕНИЯ РОССИИ
И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ.
Аналитический доклад*

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы очевидным внешнеполитическим приоритетом России являлось утверждение себя как глобальной и региональной державы, при этом экономическое и политическое усиление сопровождалось выдвиганием задач геополитического характера. Россия предпринимала и предпринимает попытки показать миру свою растущую силу как по-настоящему великой державы. В силу этого ключевой проблемой становится формирование эффективной внешнеполитической стратегии, в том числе в отношениях с Западом. В рамках же этой общей проблемы возникает значимый вопрос: почему сотрудничество между Россией и Европейским союзом остается столь ограниченным во многих сферах, представляющих взаимный интерес? Важность этого вопроса определяется прежде всего высокой степенью экономической взаимозависимости, которая отличает эти отношения.

Действительно, в последние годы отношения между Россией и Евросоюзом складывались парадоксальным образом: в то время как зависимость от торговли друг с другом неуклонно росла с обеих сторон, сотрудничество в политической сфере не только не развивалось, но даже сворачивалось. Наиболее существенная линия напряжения между ЕС и Россией пролегла в сфере энергетической безопасности.

Проблематичность отношений в Москве и Брюсселе видят уже как устойчивый тренд. Сегодня, видимо, ни одна страна мира не тревожит ЕС

* Бусыгина Ирина Марковна, профессор МГИМО (У) МИД России.

В Докладе использованы экспертные комментарии Л.В. Игнатовой, советника Департамента международных финансовых отношений Министерства финансов Российской Федерации; Н.Ю. Кавешникова, кандидата политических наук, заведующего отделом исследования европейской интеграции Института Европы РАН; Т.А. Романовой, кандидата политических наук, доцента кафедры европейских исследований факультета международных отношений СПбГУ.

так, как географически близкая к нему Россия. Критика в адрес России относится прежде всего к непредсказуемости российского режима, в том числе в сфере внешней политики, чреватой негативными последствиями для инвесторов, а также к распространению коррупции как системного явления, чрезмерной централизации и наличию так называемой вертикали власти. Российская позиция носит не менее критический характер, при этом основные упреки связаны со стремлением Евросоюза распространить на партнеров не только рыночные механизмы, но и свои правовые и ценностные нормы. Причем эти нормы вовсе не обязательно гарантируют наиболее эффективное решение проблем. Экстраполяция законодательства выгодна Евросоюзу, поскольку упрощает сотрудничество с третьими странами, облегчает деятельность европейских компаний. В результате ЕС оказывается в положении ведущего, а его партнеры становятся ведомыми, к тому же не учитывается их специфика. Все это противоречит принципу равенства партнеров, ключевому для внешней политики России.

Связывающие обе стороны институты (в частности, проходящие два раза в год саммиты) превращаются в рутину и ничего не решают. Любой потенциально конфликтный вопрос, даже чисто практического характера, немедленно политизируется. Усиливается тенденция к «виртуализации» отношений. Все это может свидетельствовать о том, что у России и Европейского союза совершенно разные траектории и логики развития и что они живут в разных системах координат и все сильнее отдаляются друг от друга. Неопределенности отношениям добавил и мировой финансово-экономический кризис. Таким образом, налицо усталость от завышенных ожиданий и разочарование с обеих сторон.

Мы не будем опровергать эти пессимистические утверждения и укажем лишь на то, что базироваться на них контрпродуктивно. Объективно существующая высокая экономическая взаимозависимость между Россией и Евросоюзом, географическая близость и сам характер системы международных отношений в эпоху глобализации служат императивами для продолжения строительства и развития отношений между сторонами. В этом нет сомнений.

К настоящему времени российской дипломатией сделано очень много. Однако ключевой вопрос сейчас заключается в том, чтобы придать сотрудничеству новый импульс, совершить прорыв в отношениях.

Общей задачей данного аналитического доклада является не описание того «идеального» состояния отношений между Россией и Европейским союзом, которое было бы желательно для каждой из сторон, но концентрация на том, что возможно при существующих условиях и ограничениях и какие могли бы быть рекомендации для оптимизации отношений.

Структурно доклад построен следующим образом. В первой секции представлен обзор основных условий и ограничений для развития сотрудничества. Вторая секция посвящена институциональному контексту отношений, тому, как складывалась система институтов, связывающих в настоящее время Россию и Европейский союз. В третьей секции анализируется продвижение по четырем «общим пространствам». В четвертой секции рассматривается сотрудничество России и ЕС в рамках «Северного измерения». Пятая секция посвящена сценариям развития отношений с учетом интересов обеих сторон. В заключение приводятся основные выводы и рекомендации.

СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ С ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ: УСЛОВИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Выстраивая отношения с Европейским союзом, России следует исходить из ряда объективно существующих и принципиально важных условий, которые могут как ограничивать развитие сотрудничества, так и определять его характер.

Высокий уровень взаимозависимости и ее асимметричный характер

Согласно статистическим данным, 36% импортируемого газа, 31% нефти и 30% угля приходят в страны Европейского союза из России³⁹. Эти цифры действительно высоки в контексте растущей зависимости Евросоюза от поставок углеводородов извне. Россия, в свою очередь, направляет в ЕС 80% своего экспорта нефти, 70% газа и 50% угля. Таким образом, взаимодействие с ЕС обеспечивает значительные поступления в отечественную казну. Все это свидетельствует о высоком уровне взаимозависимости партнеров. Роль энергетики в отношениях сторон хорошо иллюстрирует следующий факт: на торговлю нефтью приходится 63% товарооборота России и ЕС, газом — 9%, углем — 2%⁴⁰.

Торгово-экономические отношения выглядят очень динамичными, особенно на фоне ухудшающегося политического контекста. Европейские страны традиционно являются важнейшими партнерами России. На долю ЕС приходится чуть более половины внешнеторгового оборота России и около 70% накопленных иностранных инвестиций. Взаимный товарооборот

³⁹ URL:http://ec.europa.eu/energy/international/russia/russia_en.htm

⁴⁰ URL:http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=Russia-EU_-_basic_statistical_indicators&printable=yes

неуклонно растет. За последнее десятилетие Россия поднялась в списке основных торговых партнеров ЕС на третье место и уступает только США и Китаю; на ее долю приходится 7% экспорта ЕС и 11% импорта.

Однако эти отношения имеют ярко выраженный асимметричный характер. В товарной структуре торговли по-прежнему сохраняются серьезные дисбалансы. Российский экспорт на три четверти представлен энергетическим сырьем. В нем доминируют товары низкой степени обработки, доля машин и оборудования составляет менее 1%. Из стран ЕС в Россию поступают химикаты (18%), продовольствие (10%) и оборудование (около 45%), причем на долю промышленного оборудования приходится лишь 8%, что свидетельствует о низких темпах технического обновления отечественной промышленности. Аналогичный дисбаланс существует и в отдельных отраслях: например, из России в ЕС поставляются химикаты и минеральные удобрения, т.е. продукция с низкой добавленной стоимостью, а во встречном направлении идут прежде всего лекарства и парфюмерия. Торговля услугами характеризуется не только неблагоприятной структурой, но и скромными масштабами.

Объем взаимных инвестиций весьма велик и стабильно растет, однако в их структуре преобладают кредиты, а значительную часть портфельных инвестиций можно назвать спекулятивными. Прямые инвестиции в экономику России составляют около 20% и нацелены преимущественно на импортозамещение (пищевая промышленность, автомобилестроение), розничную торговлю или доступ к сырьевым ресурсам (нефтедобыча и электроэнергетика). Лишь немногочисленные компании из стран ЕС вкладывают средства в Россию для организации экспортных производств.

Эффект высоких цен на энергоносители и растущая важность торговли ими (в первую очередь природным газом) обуславливают особый характер торговых отношений. При этом высокая доля доходов от экспорта природных ресурсов создает особые стимулы для экономического развития нашей страны, формирования политической системы и внешней политики. Действительно, в 2000-е годы с ростом цен на энергоносители в отношениях Россия—ЕС наблюдалось все большее расхождение между экономической и политической сферами: с усилением зависимости стран Евросоюза от российских поставок политические отношения неуклонно ухудшались. Между тем репутация нашей страны в Европе как надежного поставщика энергоресурсов фактически была «заработана» не самой Россией 2000-х, а сотрудничеством европейских государств с Советским Союзом и Россией 1990-х годов. И эта репутация была поставлена под вопрос в связи с серией «энергетических войн», развернувшихся между Россией и рядом постсоветских государств.

Зависимость европейских стран от российских поставок энергоресурсов слишком часто подается как односторонняя: Европе никуда не деться от России, поскольку две трети российского экспорта по этим статьям направлены именно на территорию ЕС. Между тем Россию и Евросоюз связывают отношения не односторонней, а двусторонней зависимости: у России просто нет иных рыночных возможностей для продажи своего природного газа, и она вынуждена полагаться на европейский спрос. Более того, рыночные цены на газ, по которым европейские потребители платят России, гораздо выше тех, на которые она могла бы рассчитывать на любых других потенциальных рынках.

Особый характер формирования внешней политики Евросоюза

Необходимо понимать, что в случае Евросоюза Россия взаимодействует не с государством, но с политической системой особого типа, причем значительная часть этой «особости» лежит именно в сфере внешней политики. Евросоюз не является сверхдержавой в традиционном геополитическом смысле и не стремится к этому. Ответы и реакции на геополитические вызовы, которые демонстрирует сегодня ЕС, принципиально отличны от ответов и реакций традиционных «великих держав». У Евросоюза нет «национального интереса», однако он может продвигаться по пути углубления интеграции, движимый национальными интересами государств-членов, сбалансированными сложной системой институциональных механизмов.

Механизмы выработки и реализации внешнеполитической стратегии Евросоюза напрямую вытекают из особенностей его интеграционных принципов и институционального дизайна. Важнейшим определяющим фактором в этой связи следует считать интеграционный успех ЕС в сочетании с отсутствием политического центра — сильного центрального правительства. На протяжении уже более пятидесяти лет европейская интеграция развивалась и скорее всего будет еще долгие годы развиваться без полномочного центрального правительства, без конституции и с минимально возможным союзным бюджетом. Основные договоренности и, соответственно, интеграционные успехи были достигнуты в областях, непосредственно связанных с экономикой. Здесь национальные правительства соглашались на постепенную передачу значительной части суверенитета на наднациональный уровень и не блокировали деятельность ни «евробюрократов» Комиссии, ни Суда. В экономической сфере преимущества «сильных» наднациональных институтов общего рынка перевешивали издержки утраты полномочий национальными политическими лидерами. В других же областях (общая внешняя и оборонная политика, иммиграция) задача создания сильных центральных институтов декларировалась, но не реализовывалась.

Состояние общей внешней политики и политики безопасности Евросоюза обычно подвергается жесткой критике. Эксперты (не только внешние, но и сами европейцы) говорят о том, что, несмотря на предпринимаемые усилия, под прикрытием общей политики до сих пор реализуется лишь «среднее арифметическое» политики отдельных государств-членов. Из этого положения делается заключение о том, что проблема преодоления противоречия «экономического гиганта и политического карлика» стоит весьма остро. Однако это не так: отсутствие у ЕС внешней политики с теми механизмами и инструментами, которые мы привыкли видеть у «нормального» государства, — это выбор лидеров государств-участников европейской интеграции и условие успехов интеграционного проекта в области экономики.

До сих пор лидеры стран-членов ЕС сохраняют основной контроль над интеграцией за пределами экономики, прежде всего в сфере внешней политики. Более того, Евросоюз институционализировал возможность «гибкого участия» государств в общих внешнеполитических инициативах. Таким образом, стимулы и обязательства в области внешней политики задаются принципиально отличным от экономической сферы образом. Лидеры национальных государств имеют гарантии того, что прогресс в сфере экономики не приведет к автоматическому развитию интеграционных процессов в области внешней политики.

После неудачи с ратификацией Конституционного договора многие предложенные в нем новации были инкорпорированы в Лиссабонский договор, вступивший в силу в декабре 2009 г. Договор упразднил разделение на три «опоры», объединив Сообщество (экономическую «опору») с Союзом в целом. С формальной точки зрения все области интеграции теперь равнозначны в рамках структуры Европейского союза. Однако отказ от трех «опор» не отменяет различий в методах принятия решений в разных областях. В частности, право вето национальных государств сохраняется в сфере внешней политики и безопасности, в социальной и налоговой политике, в вопросах борьбы с финансовыми нарушениями, в сотрудничестве по вопросам уголовного права и ключевым аспектам экологической политики. Более того, Лиссабонский договор подтвердил и, возможно, даже усилил роль национальных лидеров и национальных институтов во всех вопросах, находящихся за пределами четко установленных рамок исключительных и совместных компетенций Евросоюза.

С увеличением числа членов ЕС до 27 поиск консенсуса по любому вопросу сильно усложнился. Можно ожидать, что наиболее успешные внешнеполитические проекты Европейского союза будут реализовываться от его имени группами наиболее заинтересованных стран-членов. При этом более чем вероятно, что заинтересованные страны ЕС будут проводить внешнеполитическую

линию, отличную от предпочтений менее вовлеченных стран и, следовательно, от «предпочтений» Евросоюза в целом. В результате будет наблюдаться картина непоследовательной и несогласованной внешнеполитической деятельности со стороны ЕС как единого геополитического игрока. Евросоюз будет играть все более важную роль во внешней политике, но его роль и влияние будут меньше, чем сумма ролей и влияний составляющих его частей.

Позиции стран—членов ЕС в отношении России существенно различаются. Дискуссии внутри Союза концентрируются вокруг таких тем, как расширение НАТО, возможный энергетический альянс с Москвой и оценка действий Москвы в конфликте с Грузией 2008 г. Многие страны Центральной и Восточной Европы при поддержке Великобритании и Швеции призывают ЕС к ужесточению политики в отношении «неоимпериалистической» России. В то же время другие страны ЕС (например, Франция, Италия и Германия) не заинтересованы в том, чтобы политика Евросоюза принимала ярко выраженный антироссийский характер, и не придерживаются позиции односторонних обвинений России в отношении «пятидневной войны». Сохранение столь явных различий между государствами—членами ЕС может привести к политической фрагментации Союза, причем именно «российский вопрос» становится ключевым фактором этой фрагментации. Не случайно представители наднациональных институтов (прежде всего Комиссии ЕС) видят важнейшую задачу Союза в выстраивании последовательной политической линии в отношении России. Однако выполнение этой задачи серьезно затруднено самим характером формирования внешней политики ЕС.

Отсутствие механизмов выработки общих внешнеполитических интересов в Европейском союзе и непоследовательность национальных лидеров стран-участниц по вопросам общей внешней политики часто приводят российских экспертов и практиков к выводу о том, что можно (и следует) играть на противоречиях интересов внутри Союза. Однако, выбирая такую стратегию, нужно учитывать, что для многих «евробюрократов», депутатов Европарламента и части лидеров европейских стран основной интерес внешнеполитической стратегии может заключаться в нахождении условий для продвижения интеграции в области внешней политики ЕС. По крайней мере, для части европейских политиков, несмотря на различия в предпочтениях по конкретным вопросам, объединяющим является стремление выработать стратегию, которая определяла бы будущее развитие внешней политики Союза, а значит, и интеграции в целом. И те, кто надеется продолжать играть на противоречиях внутри ЕС, будут невольно способствовать усилению аргументации в пользу дальнейшей европейской интеграции.

Евросоюз — открытая система, находящаяся в стадии становления

Важнейшая особенность ЕС как внешнеполитического игрока заключается в том, что это объединение до сих пор находится в процессе формирования. К настоящему моменту экономическое сотрудничество в рамках ЕС во многом достигло уровня федеративного союза, и Союз выступает в качестве полноправного представителя общих экономических интересов государств-членов. В других сферах, прежде всего во внешней политике, объединение носит весьма ограниченный характер: решения принимаются только в случае достижения консенсуса странами-участницами. А это означает, что во внешнеполитической сфере отсутствует механизм выработки общего «интереса», а есть всего лишь возможность опираться на «общий знаменатель» интересов отдельных стран.

Формирование основ взаимоотношений Россия—ЕС совпало с периодом серьезных трансформаций Союза — перестройкой его структуры, расширением сфер интеграции и беспрецедентным географическим расширением. На территории Евросоюза возникла новая среда с институтами, принципиально отличающимися от тех, которые действуют в системе международных отношений.

После подписания Договора о Европейском союзе в процесс формирования политики в отношении России были вовлечены и первая, и вторая «опоры» ЕС. Разработка договорной базы шла крайне трудно, фактически создавался новый тип документов и отношений. Это касается как Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, так и собственных документов Союза — общей стратегии по России и политике соседства. При этом многие документы, появившиеся в результате длительных переговоров и новых институциональных механизмов, вскоре оказывались несостоятельными, поскольку за последние пятнадцать лет и Россия, и Евросоюз претерпели серьезнейшие системные, а затем и режимные политические трансформации. С 2005 г. в ЕС начался кризис развития — последнее расширение сделало объединение рыхлым и трудноуправляемым. Возможно, Союз уже перешел предельную на данном этапе глубину интеграционных процессов, по крайней мере, можно говорить о том, что идеи и рецепты, по которым совершалась интеграция в экономической сфере, слабо применимы к сфере внешней политики. Вопрос о модели развития ЕС, несмотря на признаваемую всеми актуальность, до сих пор не решен.

Важно подчеркнуть, что институциональная структура взаимодействия с Россией формировалась параллельно как с углублением интеграции, так и с географическим расширением ЕС. «Пик» развития интеграции вглубь пришелся на начало 1990-х годов, что было зафиксировано подписанием Договора о Европейском союзе (Маастрихтского договора) в декабре 1991 г.

Серьезный вклад в изменение ЕС внес уже упоминавшийся Лиссабонский договор. Напомним, что Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Россией ратифицировали 15 европейских государств, а сегодня их уже 27.

Представляется, что в ближайшие годы сам факт незавершенности интеграционного процесса будет во многом определять действия тех европейских политиков, которые выступают за дальнейшую интеграцию. Внешнеполитические стратегии для них будут мотивированы не только и не столько интересами ЕС во внешней политике (они по большей части еще не сформированы), сколько попытками найти обоснование дальнейшего расширения полномочий Союза, в том числе полномочий, необходимых для его превращения в реальный субъект мировой политики. Для этого страны-участницы должны отказаться от наиболее существенной (и в конкретном контексте европейской интеграции решающей) части своего суверенитета, что может произойти только при наличии серьезных мотивов. В определенном смысле сторонники углубления интеграции заинтересованы в поиске глобальной объединяющей ЕС внешнеполитической проблемы или угрозы, будь то проблема глобальной экологии или «угроза» энергетической безопасности Европы со стороны России.

Воздействие кризиса на развитие отношений между Россией и ЕС

Нынешний мировой финансово-экономический кризис считается наиболее глубоким и драматичным за последние несколько десятилетий. Кризис поразил практически всех членов европейского сообщества. Долговые обязательства, экономический спад и уровень нестабильности приблизились к той черте, за которой решить проблемы еврозоны за счет перераспределения финансов в рамках действующей модели полномочий и ответственности будет невозможно.

Несмотря на оптимистические заявления европейских политиков, статистика неутешительна. По ЕС экономика сократилась на 0,5% (на 0,6% в еврозоне), прогноз по безработице — 12,2%. В настоящее время большие проблемы грозят ЕС в связи с положением экономики Кипра, причем эксперты считают это просчетом европейских политиков⁴¹. В целом говорить об окончании кризиса еще рано, хотя ситуация более-менее стабилизировалась.

Между тем страны ЕС, входящие в зону евро, и наднациональные институты придерживаются различных позиций относительно будущего еврозоны и финансово-экономической интеграции вообще. Некоторые игроки заинтересованы в распаде еврозоны или в официальном

⁴¹ <http://www.euronews.com/2013/02/22/eu-economies-set-for-stormy-2013/>

разделении Евросоюза на ведущих и ведомых. Другие, напротив, видят преимущества в централизованном управлении и более жестком контроле стран зоны евро со стороны наднациональных финансовых институтов. Десять стран ЕС, которые не входят в еврозону, в свою очередь обеспокоены тем, что их фактически отстранили от принятия решений по финансовым вопросам, определяющим политику всего Союза. Альтернатива распаду еврозоны — усиление и углубление интеграции. Это приведет к тому, что долги отдельных стран превратятся в долги еврозоны в целом. Соответственно, во Франкфурте и Брюсселе будут решать, сколько в Греции собирать налогов и сколько средств расходовать. На наш взгляд, это наиболее вероятный сценарий, хотя его реализация требует долгосрочных усилий.

Важно отметить, что ослабление финансовых позиций ЕС не означает ослабления объединения в целом. Одним из аргументов в пользу этого утверждения служит политика ЕС в отношении недемократических режимов. Так, по-прежнему действует эмбарго на ввоз оружия в Сирию.

В настоящее время именно кризис во многом задает контекст отношений ЕС с внешним миром, в том числе и с Россией. С одной стороны, это означает, что главным приоритетом Союза является решение внутренних проблем. С другой стороны, именно сегодня на фоне восстановления экономики появляется возможность для расширения российских инициатив и начала реализации двусторонних проектов (например, по облегчению визового режима на региональном уровне). Демонстрация доброжелательного отношения к Евросоюзу и поддержка (по мере сил) восстановительных проектов, возможно, могли бы послужить благоприятным фоном для развития программ по «общим пространствам» и энергетической политике.

Географическая близость и конкуренция за постсоветское пространство

Россия и Евросоюз — это непосредственные географические соседи, имеющие общую границу. Кроме того, между ними располагаются государства постсоветского региона — и Россия, и ЕС имеют здесь свои интересы, реализацию которых видят по-разному. Российской стороне важно понимать, что особый характер форматирования Евросоюзом пространств за пределами его границ является отражением специфической природы этого объединения. Процесс форматирования развивается через распространение системы институтов (правил игры) — политических, экономических, социокультурных. При этом многочисленные инициативы ЕС обращены не только и не столько к национальным правительствам, сколько

к региональным и местным властям, а также к структурам гражданского общества и бизнеса.

Исключением стала инициатива «Восточное партнерство» (2009), обращенная к шести государствам постсоветского пространства (не включая Россию). Эта инициатива была воспринята Россией как вызов со стороны ЕС в регионе, который она считает зоной своих интересов. Претензии российской стороны сводятся к следующему: данная инициатива фактически вынуждает вовлеченные государства делать стратегический выбор между Евросоюзом и Россией, а также является свидетельством двойных стандартов, которые все больше получают распространение в Союзе. Декларативно ратуя за отмену разделительных линий в Европе, ЕС в реальности, по мнению России, способствует их созданию и укреплению с целью стратегической изоляции нашей страны. Объективно все это, может быть, и так. Однако, учитывая децентрализацию процесса принятия внешнеполитических решений в ЕС, следует отметить, что под эгидой Евросоюза с данной инициативой выступила лишь небольшая группа заинтересованных приграничных государств-членов во главе с Польшей.

При выборе реакции Россия, казалось бы, должна принимать в расчет то, чем определяется данная стратегия ЕС. Между тем комментарии экспертов в целом сводятся к претензиям в адрес Евросоюза, его центральных институтов. Однако по правилам европейской «игры» они не в состоянии ни пересмотреть региональную внешнюю политику своих членов, ни предотвратить появление подобных инициатив с их стороны в будущем.

Поскольку «фактор постсоветского пространства», несомненно, окажется одним из определяющих для характера отношений Россия—ЕС и в будущем, российской стороне следует формировать свою повестку в отношении этих территорий с учетом повестки, предлагаемой Евросоюзом и странами-членами. Оценивать же европейские инициативы следует, исходя из правильного понимания природы Союза.

В настоящее время на пространствах «общего соседства» с Россией ЕС предпринимает шаги к выстраиванию системы кризисного регулирования или, по крайней мере, кризисного мониторинга. Таким образом, проблематика кризисного регулирования переходит на стратегический уровень отношений ЕС и России; проблемы взаимодействия в регионе «общего соседства» являются самым напряженным участком этих отношений. Под влиянием мирового финансово-экономического кризиса и ряда политических причин конкуренция в этом регионе пошла на спад, однако такое положение ситуативно, и данное направление останется, безусловно, одним из ключевых как для политики России, так и для политики Европейского союза.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ ОТНОШЕНИЙ

Для оценки нынешнего состояния отношений между Россией и Европейским союзом имеет смысл проследить динамику развития связывающих их институтов.

Соглашение 1989 г.

Официальные отношения между СССР и ЕЭС были установлены в августе 1988 г. В феврале 1989 г. было открыто представительство при Европейских сообществах в Брюсселе, а ЕЭС создали свою дипломатическую миссию в Москве на два года позже. Практически сразу — в 1988 г. — началась работа над оформлением договорно-правовых отношений между СССР и ЕЭС. Со стороны ЕЭС базовая проблема состояла в том, что ни один из существующих видов международных соглашений Сообщества не подходил для случая Союза ССР, принимая во внимание его геополитическое значение, общественный строй и глубину происходивших в нем трансформаций. В конечном итоге по предложению ЕЭС 11 декабря 1989 г. в Брюсселе было заключено Соглашение о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве (Trade and Cooperation Agreement). Оно носило смешанный характер, затрагивая как сферу исключительной компетенции ЕС (общая торговая политика), так и сферу совместной компетенции ЕС и государств-членов (экономическое сотрудничество).

В ходе переговоров отчетливо выявились расхождения советской и европейской позиций. Руководство Советского Союза рассчитывало на то, что сближение с ЕЭС само по себе послужит сильнейшим фактором реформирования страны. Поэтому советские переговорщики пытались сделать будущее соглашение как можно более широким и прежде всего снять с СССР ярлык «страны с государственной торговлей». Представители ЕЭС, напротив, старались максимально сузить предмет соглашения и, рассматривая СССР как «страну с государственной торговлей», предлагали советской стороне взять на себя обязательство гарантировать «недискриминационный режим» импорта из ЕЭС — как по ценам, так и по количеству. Это предложение было явно невыполнимым: даже в эпоху расцвета командной экономики Советское государство было не в состоянии взять на себя подобное обязательство.

Тем не менее Соглашение 1989 г., безусловно, стало прорывом в отношениях между Советским Союзом и Западной Европой. Однако по своей природе это был временный документ, исходивший из существования в СССР и Западной Европе различных социально-экономических систем и в определенной степени отражавший недоверие ЕЭС (надо признать, обоснованное)

к происходившим в Союзе переменам. К тому же через два года Советский Союз распался, серьезные трансформации затронули и ЕЭС. В результате необходимость создания иной правовой базы для развития отношений с Россией стала очевидной.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1994 г.

Соглашения о партнерстве и сотрудничестве — это основной договорно-правовой инструмент в отношениях ЕС с государствами, ранее входившими в состав Союза ССР. Подобные соглашения были подписаны Евросоюзом со всеми так называемыми новыми независимыми государствами — ННГ (newly independent states), за исключением Таджикистана и прибалтийских стран (с последними отношения складывались на основе ассоциированного, а затем полноправного членства в ЕС). Соглашения представляли собой новый для ЕС тип отношений, разрабатываемый в рамках Договора о Европейском союзе и основывающийся на двух процедурных моделях — в рамках первой «опоры» и общей внешней и оборонной политики (второй «опоры»). Таким образом, отношения ЕС—ННГ (в частности, ЕС—РФ) были в значительной степени определены новым политическим и правовым контекстом, т.е. теми трансформациями, которые произошли в ЕС в начале 1990-х годов.

Впервые идея подписания нового соглашения с Россией была выдвинута председателем Комиссии Европейских сообществ (КЕС) Ж. Делором в мае 1992 г. в ходе его официального визита в Москву. Новое Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) было подписано 24 июня 1994 г. на острове Корфу (Греция) Президентом России Б. Ельциным, главами государств и правительств стран—членов ЕС и председателем КЕС. Соглашение вступило в силу 1 декабря 1997 г., причем задержка в его ратификации европейской стороной была связана с произошедшим четвертым расширением ЕС: документ должны были дополнительно подписать и ратифицировать три новых члена — Австрия, Швеция и Финляндия.

Маастрихтский договор не предусматривал специальной правовой базы для соглашений, подобных СПС. Как и соглашение 1989 г., СПС 1994 г. носит смешанный характер, затрагивая сферу исключительной компетенции ЕС и сферу совместной компетенции. Так, исключительная компетенция Евросоюза «покрывает» части соглашения, касающиеся торговли товарами и предоставления услуг, за пределами этих сфер располагается сфера совместных компетенций ЕС и стран-членов. Важно отметить, что страны—члены ЕС играют решающую роль не только в разработке и заключении СПС, но и в последующем развитии партнерских отношений. В частности, государства тесно вовлечены в процесс формирования позиции ЕС в Совете по сотрудничеству и Комитете по сотрудничеству в рамках СПС, поскольку позиция

ЕС определяется Советом (а это «коллективный голос» стран-членов) по предложению КЕС.

СПС сыграло важную роль в развитии отношений ЕС—Россия. Оно зафиксировало переход от исключительно двусторонних отношений России со странами-членами к отношениям с Европейским союзом в целом, создало политико-правовую базу этих отношений и учредило институты политического диалога. Согласно статье 106 Соглашения, его действие ежегодно автоматически продлевается.

«Общие стратегии» как новый инструмент ОВПБ ЕС. Общая стратегия в отношении России

Амстердамский договор 1997 г. впервые ввел новый инструмент в области Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) Европейского союза — общие стратегии (*common strategies*). Первая общая стратегия (ОС) в отношении России была разработана и принята ЕС в июне 1999 г., в конце срока президентства Германии. Как уже отмечалось, до этого момента политика ЕС в отношении России базировалась исключительно на Соглашении о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. и программе ТАСИС, запущенной в 1991 г.

В отличие от СПС ОС имеют специальную правовую основу в Маастрихтском договоре, который представляет их как инструмент внешней политики ЕС (в соответствии со статьей 13 «Европейский совет принимает решения по общим стратегиям, которые реализуются Союзом в тех областях, где государства—члены ЕС имеют важные общие интересы»). Совет рекомендует ОС Европейскому союзу в соответствии с принципами и основными направлениями, заранее сформулированными последним.

Уже к середине 1990-х годов для ЕС стало очевидно, что СПС не является исчерпывающим институтом при выстраивании отношений с Россией. Поэтому Евросоюз выступил с идеей разработки новой стратегии, которая базировалась на докладе Комиссии ЕС, представленном на встрече министров иностранных дел стран-членов в Каркассоне в марте 1995 г. В докладе подчеркивалась необходимость координации усилий стран—членов ЕС в выстраивании отношений с Россией.

В ноябре 1995 г. Совет по общим вопросам (*General Affairs Council*) выступил с так называемым стратегическим документом относительно отношений ЕС—Россия. Фактически это была первая официальная стратегия Евросоюза в отношении России. Однако этому документу явно не хватало конкретных предложений и реального плана действий. Так, предполагалось, что цели «постоянной поддержки дальнейшего развития демократии, правового государства и плюрализма в России» можно будет достичь

посредством «регулярных консультаций и предоставления технической помощи», а также «активным содействием контактам на уровне граждан».

В мае 1996 г. Совет по общим вопросам принял «план действий для России», который базировался на стратегическом документе. Дальнейшие усилия ЕС на данном направлении (принятие общего документа в отношении России) были связаны с реформами ОВПБ, начало которым было положено на межправительственной конференции.

Подготовка к разработке первой стратегии по России началась сразу после произошедшего в нашей стране экономического кризиса (август 1998 г.). Осенью 1998 г. Совет министров ЕС дал Комитету постоянных представителей государств-членов (COREPER) задание подготовить доклад о разработке «всесторонней политики в отношении России». Доклад представлял собой в сущности обзор вызовов для ЕС со стороны России, при этом особое внимание было уделено последствиям экономического кризиса. Общий вывод, к которому пришли авторы доклада, заключался в следующем: проблемы в России имеют комплексный характер, следовательно, эффективным ответом ЕС должна стать разработка «политики многих измерений» (multidimensional policy).

Доклад был представлен на заседании Европейского совета в Вене, который принял решение о подготовке общих стратегий по России, Украине, Балканам и Средиземноморью, причем первая общая стратегия должна была быть принята именно по России. Разработать стратегию должно было германское президентство в ЕС в первой половине 1999 г. Но фактически работа началась уже во время президентства Австрии, когда Германия при содействии Финляндии, Франции и Великобритании приступила к согласованию позиций через неформальные каналы. ЕС не был обязан обсуждать проект стратегии с ее «адресатом», тем не менее он был представлен российским официальным лицам в ходе саммита ЕС—Россия в феврале 1999 г.

С начала президентства Германии разработка стратегии по России велась небольшой группой наиболее заинтересованных стран — самой Германией (в первую очередь), Францией, Великобританией и Финляндией. Осложняло процесс то, что стратегия по России была первой. Амстердамский договор не содержал четкого определения понятия «общая стратегия».

17 мая 1999 г. результат деятельности Комитета постоянных представителей государств-членов был представлен Совету по общим вопросам, который постановил, что проект стратегии по России должен быть рассмотрен на заседании Европейского совета в Кельне. Именно там главы государств и правительств и приняли общую стратегию по России практически без обсуждения.

Согласно документу, ЕС выдвигал две стратегические цели: (1) стабильная, открытая и плюралистическая демократия в России; (2) поддержание европейской стабильности, глобальной безопасности и ответ на общие

вызовы для континента посредством интенсивного сотрудничества с Россией. Помимо этого в документе было заявлено, что Совет, Комиссия и страны—члены ЕС должны рассмотреть и оценить эффективность уже действующих программ, инструментов и политик и при необходимости внести в них изменения. Это выглядело как серьезное требование к институтам ЕС, однако никаких механизмов для практической реализации этого положения стратегия не предусматривала, равно как и санкций в случае невыполнения данного требования.

Превращение общей стратегии по России в реально действующий инструмент внешней политики ЕС столкнулось с серьезными трудностями. В итоге к середине 2004 г. стратегия, принятая на начальный период в четыре года и продленная в июне 2003 г., была свернута. Это произошло по нескольким причинам. Во-первых, принятие стратегии и начало ее реализации пришлось на последние месяцы президентства Б. Ельцина, когда контуры нового политического режима в России еще не сложились. Во-вторых, общая стратегия не носила, по сути, стратегического характера. В ЕС существовал консенсус относительно особой важности отношений с Россией, однако страны-члены были не в состоянии договориться о реальных приоритетах Союза в этих отношениях. Таким образом, документ представлял собой результат противоборства национальных интересов и межправительственных согласований; он вынужденно зафиксировал весьма низкий «общий знаменатель» — лишь самые общие пункты (поддержка демократии, плюрализма, рыночной экономики), по которым разногласия отсутствовали.

Широкая Европа — политика соседства

11 марта 2003 г. Комиссия ЕС выступила с сообщением (докладом), озаглавленным «Широкая Европа — соседство: новые рамки отношений с нашими восточными и южными соседями», и представила его Совету по общим вопросам и Европейскому парламенту. Документ отражал позицию КЕС по вопросу будущих отношений с Россией, так называемыми западными ННГ (Белоруссия, Украина, Молдова) и странами Южного Средиземноморья (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестинская автономия, Сирия, Тунис). Все они были определены как государства, не имеющие перспективы немедленного вступления в ЕС. Предложения КЕС стали официальной политикой ЕС в отношении соседних государств после того, как были приняты Европейским советом в июне 2003 г.

Обоснованием появления документа, как указывалось в докладе Комиссии, стало грядущее расширение ЕС, которое неизбежно усиливало интерес Союза к развитию отношений с соседями. Задачей ЕС было провозглашено создание зоны процветания и дружественного соседства — «кольца друзей»,

связанных тесными отношениями сотрудничества. Предполагалось предоставить России, западным ННГ и государствам Южного Средиземноморья возможность присоединиться к европейскому внутреннему рынку и углублять интеграцию и либерализацию с целью содействия свободному движению людей, товаров, услуг и капиталов («четыре свободы»). Если бы какая-то из стран достигла этого уровня, то она максимально приблизилась бы к Союзу, не будучи при этом его членом. По выражению Р. Проди, стратегическая цель ЕС в отношении соседей заключалась в том, чтобы «разделить все, кроме институтов» («sharing everything with the Union but institutions»)⁴².

Чрезвычайно важным компонентом политики соседства стало приграничное и межрегиональное сотрудничество. В июле 2003 г. Комиссия подготовила по этому поводу дополнительный доклад «Новый инструмент соседства», определявший финансовые механизмы поддержки этого направления сотрудничества. Программы «нового соседства» были нацелены на поддержание устойчивого экономического и социального развития и решение общих проблем (экология, здравоохранение, борьба с организованной преступностью и пр.). Реализация этих программ, разработанных на региональном и местном уровнях, началась в 2004 г. В 2004–2006 гг. они финансировались через ИНТЕРРЕГ III и ТАСИС, а с 2007 г. КЕС планировала создание единого финансового инструмента для приграничных регионов как стран ЕС, так и соседних государств.

Стратегическое партнерство — четыре «общих пространства»

Новая концепция «общих пространств» зародилась в период, когда и в ЕС, и в России нарастало разочарование и недовольство архитектурой сложившихся взаимоотношений. Россия выражала недовольство концепцией «широкой Европы», которая ставила ее «в один ряд» с другими соседями Союза⁴³. Евросоюз, в свою очередь, был недоволен отходом России от курса,

⁴² Из речи Р. Проди на шестой конференции Всемирного объединения Ассоциаций европейских исследований (ECSA). Брюссель, 5–6 декабря 2002 г. См.: Prodi R. A Wider Europe — A Proximity Policy as the Key to Stability. «Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU». Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5–6 December 2002. — URL:http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm.

⁴³ Аргументы российской стороны сводились к следующему: Россия никогда не будет ориентироваться исключительно на Европейский союз, важную роль в ее внешней политике всегда будут играть отношения с Китаем, США и рядом других стран. Кроме того, в отличие от других стран, входящих в «круг друзей», во внешней политике России всегда будет присутствовать глобальный аспект, связанный не только с наличием стратегического ядерного оружия. Россия как «мировая держава, расположенная на двух континентах», должна «сохранять свободу определения и проведения своей внутренней и внешней политики». См.: Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 годы). Текст, представленный Председателем Правительства России В.В. Путиным на саммите РФ–ЕС в Хельсинки 22 октября 1999 г. — URL:<http://www.ieras.ru/journal/journal1.2000/9.htm>.

основанного на «общих ценностях», как это было заявлено в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве.

На саммите в Санкт-Петербурге в мае 2003 г. ЕС и Россия подтвердили намерение укреплять стратегическое партнерство и развивать сотрудничество с целью создания в долгосрочной перспективе четырех «общих пространств» в рамках действующего СПС. К «общим пространствам» были отнесены следующие сферы: экономика⁴⁴; внешняя безопасность; свобода, внутренняя безопасность и правопорядок; наука и образование. Таким образом, был фактически обозначен переход от сотрудничества на основе «общих ценностей» к более прагматическому проекту, а именно к углублению селективного сотрудничества.

После майского саммита на выработку и достижение соглашений по «дорожным картам» — конкретным повесткам дня по каждому пространству — ушло еще два года и, соответственно, три саммита ЕС—Россия. В апреле 2005 г. «дорожные карты» обсуждались на сессии Совета по внешним отношениям ЕС (External Relations Council). Разногласия среди министров иностранных дел государств—членов ЕС вызвало второе пространство (свободы, безопасности и правопорядка), а именно вопрос о связи соглашения по реадмиссии между Евросоюзом и Россией с облегчением визовых процедур. На обязательном подписании соглашения в качестве условия настаивали прежде всего новые члены — Эстония, Латвия, Литва⁴⁵. 10 мая 2005 г. в Москве состоялся саммит Россия—ЕС, на котором были приняты четыре «дорожные карты».

Переговоры по содержанию четырех «общих пространств» со стороны Европейского союза последовательно проводились Комиссией и президентствами ЕС — Грецией (первая половина 2003 г.), Италией (вторая половина 2003 г.), Ирландией (первая половина 2004 г.), Нидерландами (вторая половина 2004 г.) и Люксембургом (первая половина 2005 г.). В частности,

⁴⁴ Идея создания общего экономического пространства ЕС была выдвинута в мае 2001 г. председателем КЕС Р. Проди. Для ее конкретной проработки была создана группа высокого уровня во главе с заместителем председателя правительства РФ В. Христенко и комиссаром КЕС К. Паттеном (группа Христенко—Паттена). Под экономическим пространством понимают территорию, на которой действуют единые и/или однородные для всех экономических акторов правила, существует система институтов, обеспечивающих свободу движения товаров, услуг, капиталов и людей. Этот термин используется для характеристики отношений между ЕС и странами ЕАСТ — Норвегией, Исландией, Лихтенштейном. Отметим, что в случае России речь идет о создании общего, а не единого экономического пространства. Это означает, что стороны в принципе сохраняют суверенитет и максимально стремятся к «четырем свободам», однако степень этих свобод зависит от конкретных политических и экономических условий.

⁴⁵ В мае 2006 г. в Сочи прошел саммит Россия—ЕС, на котором были подписаны соглашения об облегчении визового режима и о взаимной выдаче незаконных мигрантов (реадмиссии). Российская сторона расценила подписание этих соглашений как главное достижение саммита, открывающее перспективы расширения сотрудничества с Евросоюзом.

президентства ЕС играли ведущую роль в переговорах по третьему пространству, тогда как КЕС была главным игроком на переговорах по первому пространству. Что касается второго пространства, то здесь компетенции были поделены в зависимости от конкретной области: президентства вели переговоры по борьбе с терроризмом и российско-европейскому диалогу по правам человека, в то время как КЕС благодаря мандату, полученному от Совета министров, отвечала за переговоры по облегчению визовых процедур и по реадмиссии. По четвертому пространству КЕС возглавляла переговоры по проблемам научных исследований, а президентства — по культурному сотрудничеству.

Наиболее важным является первое — Общее экономическое — пространство, где, несмотря на усилия российских переговорщиков, структура и смысл («сближение законодательства») остались в предложенной КЕС форме. Единственным принципиальным отличием «дорожных карт» от программ «нового соседства» стало существенное снижение обязательности выполнения Россией мер, направленных на гармонизацию своих правовых норм с нормами права ЕС. Следует отметить, что «дорожные карты» — результат переговоров по четырем «общим пространствам» — не являются международно-правовыми документами, что фактически превращает их в «декларации о намерениях».

Новое базовое соглашение между Россией и Европейским союзом: приоритеты сторон

Первоначальный десятилетний срок действия СПС истек 1 декабря 2007 г. Еще в 2005 г. Россия впервые подняла вопрос о «факторе 2007 года». На саммите Россия—ЕС в Сочи в мае 2006 г. была достигнута политическая договоренность о начале работы над новым базовым соглашением. На неформальном саммите в г. Лахти (Финляндия) в октябре 2006 г. президент России В. Путин предложил заменить СПС на договор о стратегическом партнерстве.

Переговоры по заключению нового договора должны были начаться в ноябре 2006 г. на очередном саммите Россия—ЕС, однако Польша наложила вето на мандат Европейской комиссии на ведение переговоров, требуя от России снять эмбарго на поставки польского мяса. В соответствии со статьей 106 соглашение было автоматически продлено еще на год. После того как в декабре 2007 г. Москва и Варшава урегулировали проблемы с экспортом сельхозпродукции, правительство Польши объявило о готовности снять вето. Затем начало переговорного процесса сдерживала Литва. Вильнюс потребовал от Евросоюза учесть, в частности, вопросы возобновления поставок по нефтепроводу «Дружба», возмещения ущерба депортированным из стран

Прибалтики и урегулирования «замороженных» конфликтов в Молдове и Грузии. После получения от партнеров по ЕС заверений в том, что ее требования будут учтены, Литва согласилась дать «добро» на переговоры с Россией.

26 мая 2008 г. Совет министров иностранных дел ЕС без обсуждения утвердил мандат на переговоры о новом базовом соглашении с Россией. 27 июня того же года на саммите Россия—ЕС в Ханты-Мансийске стороны официально объявили о начале переговоров по новому соглашению⁴⁶.

Первый раунд переговоров состоялся 4 июля в Брюсселе. В ходе этого раунда был достигнут консенсус по вопросам, которые должны быть включены в новое соглашение, и по организации переговоров по данному документу. Однако предметное видение документа сильно различалось. Так, ЕС стремился прописать в нем не только общие принципы и направления сотрудничества, но и программы его развития в различных сферах. Россия со своей стороны указывала на то, что излишне детализированный проект соглашения будет крайне сложно согласовать в разумные сроки. Президент РФ Д. Медведев предложил подготовить базовое соглашение в виде рамочного документа, не перегружая его деталями, а отдельные положения конкретизировать в последующих специализированных соглашениях.

Главной целью Евросоюза является получение гарантий того, что проводимая Москвой политика не отразится на поставках нефти и газа в Европу. Европейцы настаивают на ратификации Россией Договора к Энергетической хартии (ДЭХ), разрушающего монополию «Газпрома» на трубопроводы. В Брюсселе считают необходимым включить вопросы энергетического взаимодействия с Россией в новое базовое соглашение.

В 2010 г. было инициировано создание нового института — «Партнерства для модернизации» — как практического выражения диалогов по «общим пространствам». Первоначально с «Партнерством» связывались большие надежды, однако на сегодня оно принесло весьма ограниченные плоды. Да и сама задача модернизации России постепенно выпадает из отечественного политического дискурса.

⁴⁶ Из совместного заявления участников саммита Россия—ЕС (2008 г.): «Мы, лидеры Европейского союза и Российской Федерации, начали сегодня в Ханты-Мансийске переговоры о новом Соглашении Россия—ЕС, которое заменит нынешнее Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, вступившее в силу 1 декабря 1997 г. Мы согласились, что нынешнее Соглашение продолжит оставаться в силе до тех пор, пока не будет заменено новым Соглашением. Мы договорились, что целью работы будет заключение стратегического соглашения, которое установит всеобъемлющую основу для отношений Россия—ЕС на обозримое будущее и поможет развитию потенциала нашего партнерства. Оно должно обеспечить укрепление правовой основы и юридические обязательства в основных сферах взаимодействия, содержащихся в “дорожных картах” по четырем общим пространствам Россия—Европейский союз, одобренных в ходе саммита Россия—ЕС в Москве в мае 2005 г. Новое Соглашение будет строиться на международных обязательствах, связывающих Россию и Европейский союз. Соглашение будет содержать соответствующие институциональные положения, призванные обеспечить эффективность сотрудничества Россия—ЕС» (URL:http://news.kremlin.ru/ref_notes/286).

Пауза в переговорах по новому базовому соглашению между Россией и ЕС продолжается уже больше года. Один из ключевых, но до сих пор нерешенных вопросов касается сути двустороннего торгово-экономического режима. Под лозунгом «ВТО+» Евросоюз понимает зону свободной торговли (ЗСТ), предполагающую гораздо более глубокий уровень взаимодействия, нежели классическая ЗСТ. Европейская сторона настаивает на либерализации торговли услугами, регулировании и либерализации инвестиций, ограниченном взаимном доступе на рынок государственных закупок, наращивании сотрудничества в сфере конкурентной политики, защите интеллектуальной собственности. Однако очевидно, что при существующей структуре российской экономики и экспорта ЗСТ в таком формате невыгодна России. Ожидалось, что вступление нашей страны в ВТО существенно и быстро продвинет вперед переговоры с ЕС по новому базовому соглашению. Но произошло обратное: вступление России в ВТО создало систему новых рамочных условий для переговоров с ЕС, и достижение согласия стало еще более затруднительным.

ПРОДВИЖЕНИЕ ПО ЧЕТЫРЕМ «ОБЩИМ ПРОСТРАНСТВАМ»

В мае 2003 г. на саммите в Санкт-Петербурге ЕС и Россия пришли к договоренности развивать сотрудничество через новую институциональную структуру — **четыре «общих пространства»** — в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. К общим пространствам относят Общее экономическое пространство, Общее пространство свободы, безопасности и правосудия, Общее пространство внешней безопасности, Общее пространство научных исследований и образования, включая культурное сотрудничество.

Как уже отмечалось, в мае 2005 г. на саммите в Москве были приняты «дорожные карты», которые являются краткосрочными и среднесрочными инструментами для реализации четырех «общих пространств». Если сами «общие пространства» — это институты стратегического характера, то «дорожные карты» имеют тактический характер. Они устанавливают конкретные цели и действия, необходимые для практической реализации «общих пространств», и, таким образом, определяют повестку сотрудничества ЕС и России на краткосрочную и среднесрочную перспективу.

Общее экономическое пространство (ОЭП) направлено на то, чтобы сделать экономики ЕС и России более совместимыми в интересах обеспечения роста инвестиций и торговли. Конечная цель заключается в формировании интегрированного рынка ЕС—Россия. Частью ОЭП является

Энергетический диалог между сторонами. Сотрудничество в рамках ОЭП структурировано через отраслевые диалоги, в рамках которых работают рабочие группы.

Очевидно, что ОЭП — это основа сотрудничества России и ЕС. В этой сфере Россия действительно демонстрирует высокий уровень заинтересованности и готовности к диалогу. Евросоюз также весьма заинтересован в расширении экономических связей.

Новые возможности для продвижения ОЭП появились с вступлением России в ВТО. Следует отметить, что страны—члены ЕС поддерживали этот процесс. ЕС сыграл важную дипломатическую роль в достижении компромисса между Грузией и Россией, что и открыло последней дорогу к вступлению в эту организацию. Однако в дальнейшем успех будет зависеть от того, насколько Россия и ЕС смогут продвинуться в деле либерализации двусторонних торговых отношений.

К достижениям в этой сфере можно отнести Соглашение о постепенной отмене платежей за пролеты самолетов европейских компаний над территорией Сибири, меры по уменьшению заторов при пересечении границы между ЕС и Россией, а также вступление в силу Соглашения об упрощении визового режима и сотрудничестве между агентством Фронтекс и российской пограничной службой. Следует особо отметить успехи в развитии трансграничного сотрудничества, которое нацелено на решение следующих задач: (1) обеспечение экономического и социального развития приграничных регионов; (2) борьбу с проблемами и вызовами, имеющими существенное значение для территорий по обе стороны границы (экология, энергетика, здравоохранение и т.п.); (3) обеспечение эффективности и безопасности границ; (4) развитие контактов между людьми.

В настоящее время Россия участвует (на основе принципа софинансирования) в пяти программах приграничного сотрудничества: «Коларктик — Россия», «Карелия — Россия», «Юго-Восточная Финляндия — Россия», «Эстония — Латвия — Россия» и «Литва — Польша — Россия».

Тем не менее прогресс в достижении целей развития ОЭП наблюдается лишь в отдельных областях и в целом оставляет желать лучшего. Ряд факторов — от государственного протекционизма в «стратегических отраслях» до коррупции, негативно влияющей на российский бизнес и государственные институты, — тормозят дальнейшее продвижение торгово-экономических отношений между ЕС и Россией. В то же время европейские эксперты указывают на то, что ЕС не в состоянии отстаивать свои интересы и ценности в ходе переговоров с Россией. Основную причину, ведущую к асимметрии такого рода, они видят в том, что России удается налаживать двусторонние связи с отдельными странами-членами, что в свою очередь осложняет

возможности достижения договоренностей между российской стороной и Евросоюзом. Сотрудничество в экономической сфере сосредоточено в нескольких областях, в которых у России есть сравнительные преимущества (например, в энергетике). Двусторонние переговоры, которые ведутся в этих областях, основываются на проведении государствами—членами ЕС независимой внешней политики.

Асимметрия наблюдается и в уровне развития диалогов в различных отраслях. По одним направлениям сотрудничество развивается весьма успешно, по другим прогресс носит ограниченный характер (например, в фармацевтике). На практике основную сложность представляют плохо налаженный обмен информацией и недостаточный уровень коммуникации с российскими властями.

Как уже отмечалось, высокий уровень взаимозависимости в сфере энергетики — это одна из ключевых особенностей (и одновременно один из исходных пунктов) строительства отношений Россия—ЕС. При этом наиболее значимой проблемой является отсутствие четко сформулированной цели сотрудничества. Устремления партнеров претерпели серьезные изменения с 1990-х годов, когда в центре дискуссии находились отдельные проблемы, препятствовавшие экспорту. Сегодня Москва и Брюссель ориентируются на единый энергетический рынок — именно эта цель заложена в проекте «Дорожной карты сотрудничества России и ЕС в сфере энергетики до 2050 года». Однако конкретизация цели сотрудничества осложняется серьезными расхождениями во взглядах партнеров. Так, Брюссель видит единый энергетический рынок России и ЕС максимально либерализованным пространством. Для него ключевым аспектом является конкуренция на основе общеевропейских правил. Для России же главное — максимизация доходов, что гарантируется контролем газопроводов, построенных отечественными компаниями, и доступом к так называемой последней миле продажи, т.е. к конечным потребителям ЕС (прибыль в этой части рынка самая высокая).

Разногласия между Россией и ЕС относительно цели сотрудничества наиболее ярко проявляются в газовой сфере. Об этом свидетельствуют, в частности, споры по третьему пакету ЕС, касающиеся принципа ценообразования в этой сфере. Примечательны и дискуссии о принципе взаимности: Москва понимает под этим принципом общую ответственность за поставки, тогда как Брюссель — единые правила и либерализацию рынков. Из-за расхождения позиций страдает не только торговля газом. Под угрозой так или иначе оказывается экспорт атомных технологий и электроэнергетики.

Энергетика представляет собой сложное сочетание экономики и политики — очевидна ее связь и с высокими доходами, и с безопасностью государства. В этом контексте понятна подверженность сектора политизации,

т.е. превращению в предмет политического противоборства, а не только экономического сотрудничества. Волны политизации регулярно «накрывали» отношения Москвы и Брюсселя, их провоцировали как вступление в ЕС новых членов, так и временное прекращение поставок российского газа.

Обе стороны выступают за деполитизацию энергетической сферы, т.е. за сосредоточение взаимодействия в экономической плоскости, однако и этот процесс они понимают по-разному. Евросоюз подразумевает под ним распространение на Россию своего рыночного режима, Россия — ориентацию на максимизацию прибыли. Оба тезиса представляются логичными в свете парадигм Москвы и Брюсселя, но отказ России от норм ЕС автоматически интерпретируется некоторыми его членами и институтами как повод для политизации. Россия же в силу специфики внешнеполитического видения склонна трактовать подход ЕС как вмешательство в свои внутренние дела.

Некоторые государства ЕС подвержены политизации в большей степени, чем другие. Здесь сказываются как стереотипы прошлого, играющие важную роль в мышлении граждан, например, стран Балтии и Польши, так и отсутствие у них альтернативных каналов поставки природного газа. Острота проблемы во многом связана с тем, что развитие инфраструктуры (в частности, строительство трубопроводов) отстает от либерализации. Как следствие, внутренний энергетический рынок существует только на бумаге, для него созданы лишь необходимые правовые условия.

В принципе у России и ЕС были возможности сформировать правовую основу для энергетического сотрудничества. Первая появилась в ходе переговоров по Энергетической хартии 1991 г. и Договору к ней (ДЭХ) 1994 г. Россия приняла активное участие в разработке этих документов, но отказалась от ратификации последнего. Вторая возможность появилась на переговорах по Соглашению о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. В нем энергетическая проблематика не нашла своего отражения, поскольку на момент переговоров партнеры надеялись, что основные юридически обязательные положения будут закреплены в ДЭХ. Таким образом, уже в 1990-х годах стал очевиден правовой вакуум, который стороны попытались частично закрыть Энергетическим диалогом Россия—ЕС. Он был инициирован в 2000 г. и фактически свелся к консультациям по регулированию отдельных аспектов сотрудничества. Впоследствии этой же цели служили «дорожная карта» по Общему экономическому пространству 2005 г. и инициатива «Партнерство для модернизации» 2010 г. До сих пор энергетика остается одной из наименее юридически проработанных сфер отношений России и ЕС, что служит лишним поводом для ее политизации.

Не случайно энергетика является одним из основных вопросов на переговорах по новому базовому соглашению. При этом ЕС стремится по

максимуму включить в текст документа либерализационные положения, а Россия — сохранить свободу действий и оставить энергетику предметом специального протокола. Следует отметить, что существующие проблемы не угрожают самой торговле углеводородами, но затрудняют переход к более интегрированному взаимодействию сторон.

Обозначенные проблемы невозможно решить моментально. Здесь требуется не волевое усилие «сверху», а наработка опыта сотрудничества «снизу» — энергетических компаний, экологических организаций, исследователей, которые будут трансформировать восприятие обеих сторон.

Создание Общего пространства свободы, безопасности и правосудия продиктовано тем, что ЕС и Россия сталкиваются с общими вызовами (терроризм, незаконная миграция, международная преступность, включая торговлю людьми и наркотиками), для адекватного ответа на которые необходимо эффективное сотрудничество судебных и правоохранительных органов. В то же время обе стороны убеждены в том, что стремление к большей безопасности и безопасности границ не должно создавать барьеры для законного взаимодействия наших экономик и обществ. Граждане должны иметь возможность путешествовать с наименьшими проблемами. (Подчеркнем, что на переговорах о создании «общих пространств» ЕС первоначально предлагал пятое пространство — демократии и прав человека, но Россия отвергла это предложение.)

Наиболее ощутимыми достижениями в рамках Общего пространства свободы, безопасности и правосудия считаются вступление в силу упрощенного визового режима и Договора о реадмиссии. Вместе с тем сделать общее заключение о степени достигнутого прогресса достаточно сложно, поскольку полученные результаты представляют довольно пеструю картину. На наш взгляд, принципиально важным в рамках этого пространства является вопрос о реформировании судебной системы в России.

В настоящее время визовые процедуры регулируются Соглашением об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза от 2006 г. Оно предусматривает: (1) безвизовый режим для обладателей дипломатических паспортов; (2) право на получение многократной визы на пять лет для близких родственников лиц, проживающих в ЕС (и наоборот), а также членов правительств, парламентов, высших судебных инстанций; (3) отмену консульских сборов для детей до шести лет и лиц, направляющихся на срочное лечение. На саммите 15 декабря 2011 г. Россия и Евросоюз согласовали поэтапный план перехода к безвизовому режиму (этот вопрос обсуждался еще с 2005 г.). Документ под названием «Совместные шаги по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан Российской Федерации и Европейского союза», в частности, обязывает

стороны ввести биометрические паспорта, бороться с нелегальной миграцией, терроризмом и коррупцией. На саммите 21 декабря 2012 г. была предпринята попытка развить положения этого документа, но без особых результатов. В марте 2013 г. планируется продолжить обсуждение вопроса об отмене виз на встрече представителей правительства РФ и Европейской комиссии в Москве, а также на предстоящем саммите Россия—ЕС. Москва и Брюссель ведут переговоры по двум направлениям — облегчение визового режима и полная отмена виз для краткосрочных поездок.

Достижение безвизового режима с ЕС, безусловно, является ключевой задачей российской политики. Этот вопрос важен и для ЕС, поскольку наибольшее число виз для въезда в страны Евросоюза выдается в консульствах, расположенных на территории России.

Однако позиции стран—членов ЕС относительно визовой политики для российских граждан во многом различаются. Бельгия, Германия, Нидерланды, а также почти все министерства внутренних дел выступают за более жесткий, ограничительный подход, мотивируя его рисками неконтролируемой иммиграции, наплывом беженцев и распространением организованных преступных групп по территории ЕС. Испания, Италия, Греция и Финляндия придерживаются гораздо более либеральной позиции, считая, что ужесточение визового режима бьет прежде всего по обычным гражданам и не является барьером для тех, кто реально угрожает безопасности ЕС. К тому же ужесточение визового режима ограничивает возможности использования Евросоюзом своей «мягкой силы». Консульства этих стран запрашивают у российских граждан меньше документов, реже отказывают в получении визы и чаще выдают долгосрочные визы.

Позиции стран—членов ЕС сильно различаются и относительно темпов продвижения к безвизовому режиму с Россией.

Здесь уместно отметить, что в целом характер политических отношений с Россией той или иной страны—члена ЕС вовсе не определяется подходами этой страны к визовой политике. Так, большинство государств Центральной и Восточной Европы придерживаются либерального подхода, сохраняя политические трения с Россией. В то же время тесные партнеры, такие как Германия, могут, напротив, придерживаться более жесткого подхода к вопросам визового режима.

Подход России к визовой политике в отношении граждан ЕС до сих пор фактически представлял собой сочетание нескольких элементов — критики Евросоюза за дискриминационную политику, давления на страны—члены ЕС и ответных мер против конкретных государств, выдвигающих более жесткие требования для получения визы. Так, осенью 2010 г. Россия ввела для граждан Германии более жесткие требования (предоставление

доказательств того, что они вернутся на родину, выписок с банковского счета, свидетельств о владении недвижимостью или о регистрации компании), которые стали зеркальным отражением немецких требований к российским гражданам.

ЕС видит два возможных подхода к либерализации визового режима для России. Первый — установить высокую планку (как это было сделано на Западных Балканах) и требовать усовершенствования пограничного контроля, обеспечения конфиденциальности документов, включая биометрические паспорта, глубокого реформирования правоохранительных органов, борьбы с коррупцией, а также увязать вопрос о визовом режиме с вопросами соблюдения прав человека. Некоторые чиновники в ряде стран—членов ЕС, в том числе в Германии, высказывают мнение, что Евросоюзу следует увязать свое предложение о безвизовом режиме с Россией с политическими вопросами или вопросами безопасности, в которых он хотел бы видеть ощутимый прогресс. В таком случае предложение о безвизовом режиме могло бы рассматриваться как максимально возможное вознаграждение для России, ради которого ей пришлось бы изрядно потрудиться. При таком подходе борьба с коррупцией минимизировала бы риск получения/приобретения российских паспортов потенциальными нелегальными мигрантами из третьих стран в качестве билета до ЕС в один конец.

Проблема состоит в том, что такой подход «с условиями», работающий в случае других стран, например Сербии и Молдовы, едва ли окажется эффективным для России. У российских элит и сейчас практически нет трудностей при получении виз в ЕС, а владельцы дипломатических паспортов уже путешествуют на безвизовой основе (в страны Шенгенского соглашения). Так что требования Евросоюза вряд ли будут стимулировать российские элиты на проведение реформ ради предоставления среднестатистическому россиянину возможности путешествовать в ЕС без визы.

Альтернативный подход к визовой политике в отношении России базируется на рассмотрении безвизового режима в качестве инструмента помощи стране в осуществлении модернизации. Сторонники этого подхода утверждают, что, открывая границы, ЕС будет содействовать модернизации российского общества посредством использования более гибкой политики и расширения образовательных и культурных контактов для российского среднего класса.

Выбор того или иного подхода чреват своими сложностями и рисками. Ситуация осложняется тем, что различные игроки в рамках одного и того же государства—члена ЕС могут придерживаться совершенно разных точек зрения: дипломаты и бизнесмены склонны поддерживать более либеральный подход, тогда как правоохранительные органы — более жесткий.

В конечном счете главный вопрос состоит не в том, будет ли какое-либо движение к безвизовому режиму с Россией, а в том, как быстро это произойдет и при каких условиях. Очевидно, что нынешняя система визовой политики (точнее, визовых политик стран ЕС) малоэффективна. Она ставит в невыгодное положение обычных граждан и одновременно не может служить странам—членам ЕС совместным рычагом влияния на Россию. Со своей стороны Россия явно не готова в одностороннем порядке отменить визовый режим, как это сделали Украина и Молдова.

Развитие Общего пространства внешней безопасности направлено на укрепление сотрудничества между Россией и Евросоюзом в вопросах международной политики и безопасности. Существует немало проблем, где Россия и ЕС могли бы объединить усилия, в частности, в предотвращении конфликтов, кризисном управлении, постконфликтном восстановлении территорий (это касается в первую очередь «замороженных» региональных конфликтов на постсоветском пространстве).

30 октября 2000 г. Россия и ЕС подписали в Париже Совместную декларацию об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе. Общие цели и принципы такого сотрудничества были установлены СПС (раздел 2, статья 6). В настоящее время углубленное взаимодействие осуществляется в рамках «дорожной карты» Общего пространства внешней безопасности. В сфере регулирования конфликтов предусмотрен высокий уровень сотрудничества — «сотрудничество, ориентированное на результат».

ЕС и Россия договорились активизировать совместную деятельность в сфере внешней безопасности, поскольку осознают свою особую ответственность за безопасность и стабильность на европейском континенте и за его пределами. Однако до сих пор существует явное несоответствие между неоднократными заявлениями о налаживании партнерства ЕС—Россия по вопросам безопасности на международной арене и в рамках соответствующих международных организаций и весьма скромной по результатам практической деятельностью по реализации этих амбициозных целей.

К наиболее значимым (для отношений Россия—ЕС) этнотерриториальным «замороженным» конфликтам можно отнести абхазский, карабахский, приднестровский и южноосетинский. С октября 2005 г. в Приднестровье была начата совместная работа по программе «5+2» (Молдова, Приднестровье, ОБСЕ, Россия, Украина плюс ЕС и США как наблюдатели). С декабря 2005 г. ЕС запустил на молдавско-украинской границе программу «EU Border Assistance Mission» (EUBAM) для обеспечения полного таможенного контроля.

Никакого прогресса в сотрудничестве ЕС и России по другим конфликтам не достигнуто.

До сих пор ЕС и Россия следовали своей собственной политической линии в вопросах «замороженных» конфликтов, не вкладывая реальных и значимых усилий в выработку совместной программы действий.

Евросоюз озабочен стабилизацией ситуации на прилегающих к нему территориях и намерен добиваться этой цели путем развития селективного и ограниченного интеграционного процесса. Россия воспринимает прилегающие территории прежде всего как свое окружение и выступает не столько как внешний, сколько как внутренний актор.

Серьезным ограничителем, негативно влияющим на развитие партнерства, является отсутствие согласованного набора критериев для достижения целей сотрудничества, предусмотренных положениями Общего пространства внешней безопасности.

Общее пространство научных исследований и образования, включая культурное сотрудничество, направлено на развитие научных, образовательных и культурных связей, в частности посредством программ обмена. Такие программы способствуют усилению объединенного экономического и интеллектуального потенциала сторон, поддержанию контактов между людьми и лучшему пониманию между различными сообществами. Примером того, что может быть достигнуто в этой области, является решение о совместном финансировании Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России, который проводит курсы повышения квалификации по вопросам ЕС для российских специалистов. Разворачивается сотрудничество и в рамках программы TEMPUS IV.

Общее пространство науки, образования и культуры можно рассматривать как наиболее перспективное; из всех двусторонних пространств оно считается наименее спорным, наиболее успешным и полезным для обеих сторон. Так, сотрудничество ЕС и России в области высшего образования почти полностью ориентировано на Болонский процесс, и повестка дня в этой сфере определяется требованиями проведения реформ во всех европейских странах, включая Россию. Межправительственный и добровольный характер Болонской программы имеет особое значение для российских практиков, которым приходится проводить необходимые реформы в сложной внутривнутриполитической обстановке, далекой от согласия. Ощутимый прогресс был достигнут по таким важным вопросам, как введение степеней «бакалавр» и «магистр», переход к европейской системе зачетных единиц, модернизация учебных планов, введение системы контроля качества и т.д. Однако перейти на единую научную степень доктора философии в российской системе образования не удалось.

В перспективе серьезным вызовом станет смена приоритетов — с «технологического» аспекта Болонского процесса (с участием главным образом

администраций) на «содержательный» (с участием преподавателей, студентов и работодателей).

В целом при оценке четвертого общего пространства российские аналитики выделяют сферу научных исследований и инноваций как область, в которой сотрудничество может осуществляться по принципу «каждый является победителем». Дальнейшее взаимодействие ЕС и России может строиться на ряде серьезных достижений российского сектора науки и технологий, прежде всего в области фундаментальных наук. Это позволит использовать достижения в нише технологических материалов, ядерных и биотехнологий с учетом того факта, что исследования в этих областях финансируются в основном государством.

Вместе с тем взаимодействие сторон по данному направлению объективно осложняется некоторыми российскими реалиями, а именно: бюрократизацией, недостаточным развитием компетенций переговорного процесса, недостаточно активным участием российских исследователей в международных мероприятиях, нежеланием разделять финансовое бремя сотрудничества. Сказываются и различия в законодательстве об охране и защите прав интеллектуальной собственности, в стилях управления проектами, в структуре сектора науки и технологий. Не стоит забывать и о политических препятствиях (визовый режим, экспортный контроль, вопросы раскрытия информации), слабом развитии промышленности, низком уровне участия молодежи.

ПРИНЦИПИАЛЬНАЯ «НЕПОЛИТИЗАЦИЯ»: РОССИЯ И ЕС В «СЕВЕРНОМ ИЗМЕРЕНИИ»

Особого внимания заслуживают связывающие Россию и Европейский союз институты, которые действуют эффективно и свободны от острых политических вопросов. Один из примеров таких институтов — инициатива ЕС «Северное измерение» (СИ).

Инициатива «Северное измерение» была выдвинута Финляндией в 1997 г. и принята Европейской комиссией в качестве стратегии ЕС в 1999 г. первоначально на период 2000–2003 гг. Важнейшей составляющей СИ является развитие трансграничного сотрудничества между сопредельными административными единицами стран-участниц. «Северное измерение» охватывает территории Финляндии, Швеции, Норвегии, Исландии, стран Балтии и Польши, а также Карелию, Мурманскую, Архангельскую, Ленинградскую, Псковскую, Новгородскую, Вологодскую, Калининградскую области Российской Федерации и город Санкт-Петербург.

Уникальность инициативы состоит в том, что она предусматривает осуществление сотрудничества между странами-участницами горизонтально

и вертикально на нескольких уровнях: государственном, региональном, локальном. Для России СИ означает дополнительную возможность привлечения внимания партнеров к освоению богатств еще плохо освоенных территорий и к совместному решению проблем российского Северо-Запада, имеющих трансграничное влияние (защита окружающей среды, развитие транспортной и пограничной инфраструктуры, безработица и пр.).

«Северное измерение» на практике — это в значительной мере работа по конкретным направлениям (policies). В настоящее время в рамках СИ действуют два партнерства: Природоохранное партнерство и Партнерство в области общественного здравоохранения и социального благосостояния.

Несмотря на то что инициатива «Северное измерение» изначально подвергалась критике, в ее рамках было сделано немало. Ключевым достоинством инициативы, возможно, является то, что она способствовала эффективному вовлечению России в европейские структуры вне так называемой высокой политики. Интерес к теоретической базе и практическому опыту «Северного измерения» сегодня распространяется за пределы Северной Европы и непосредственно вовлеченных в эту инициативу стран. Однако данная инициатива интересна не только сама по себе, но и в контексте отношений ЕС—Россия. В перспективе СИ можно рассматривать как часть стратегически связанных многоуровневых взаимодействий между Россией и государствами—членами ЕС. Исследователи неоднократно подчеркивали принципиальную важность многоуровневого характера отношений между двумя субъектами. Речь идет об отношениях между институтами ЕС и российскими институтами, о двусторонних отношениях Россия — государства—члены ЕС, а также о трансграничных связях и сотрудничестве на региональном (субнациональном) уровне.

Таким образом, Россия и ЕС, взаимодействуя на множестве институциональных уровней и балансируя между ними, пытаются одновременно достичь разных целей. Основные акторы должны принимать во внимание последствия взаимодействий на всех уровнях, но при этом они придают результатам этих взаимодействий разную значимость. Поэтому выбор стратегии (или тактики) сотрудничества либо отказ от нее на одном уровне позволяет объяснить характер решений, принимаемых на других уровнях.

На практике это означает, что растущее между ЕС и Россией политическое напряжение может быть «компенсировано» сотрудничеством на других институциональных уровнях. Так, политические трения на самом верхнем уровне могут стимулировать правительство России более активно участвовать в региональных (пространственных) инициативах Евросоюза (например, в «Северном измерении»). Для достижения успеха в балансировании между уровнями критически важно, чтобы контекст СИ был строго

отделен от проблематики «высокой политики». Программы трансграничного и межрегионального сотрудничества окажутся более эффективными, если будут концентрироваться вокруг локализованных и неполитизированных вопросов. Надо признать, что программы такого рода действительно слабо приспособлены для разработки таких «высоких» политизированных тем, как развитие демократии в России, свобода СМИ, права человека, а также безопасность и вопросы поставок энергоресурсов. Иными словами, идеологи и практики «Северного измерения» должны сознательно избегать вовлечения в политизированные проблемы.

Можно предположить, что одни акторы выберут в качестве приоритета уровень отношений между Россией и ЕС в целом, тогда как другие будут заинтересованы в развитии двусторонних отношений. Точно так же и приоритетные области у разных акторов будут различаться. В целом можно ожидать, что члены ЕС и субнациональные территории (регионы) будут следовать разным, возможно, даже противоречащим друг другу стратегиям в отношении России. Более того, один и тот же актор будет использовать разные стратегии на различных институциональных площадках. Например, Финляндия может по-разному действовать в Евросовете, в «Северном измерении» и в двусторонних отношениях с Россией. Таким образом, дефицит последовательности во внешней политике ЕС является естественным следствием его многоуровневой структуры управления.

Развитие «Северного измерения» может служить хорошей иллюстрацией того, что напряжение в области «высокой политики» необязательно должно резко сужать возможности для сотрудничества на нижних уровнях. Межрегиональное сотрудничество в рамках СИ продвинулось гораздо дальше, чем полагали критики этой инициативы. Несмотря на многочисленные трудности, ухудшение отношений между ЕС и Россией не затронуло «Северное измерение», и — что наиболее важно — Россия не вышла из инициативы, сохранив свои обязательства.

«Северное измерение» представляло собой прежде всего попытку преодолеть нарастающее размежевание между ЕС и Россией посредством совместного решения практических функциональных проблем, а не еще один канал борьбы за «высокую политику». Безопасность и сугубо политические вопросы были либо вообще исключены из повестки СИ, либо обсуждались в ограниченном объеме. Возможно, наиболее удачным было решение не поднимать в рамках «Северного измерения» вопросы поставок нефти и газа; лишь вопросы ядерной безопасности и энергосбережения были включены в повестку Природоохранного партнерства.

«Северное измерение» изначально было ориентировано на партнерский и равноправный подход, было открыто для равноправного участия

стран, не являющихся членами ЕС. И тот факт, что эти страны-партнеры были вовлечены в процесс с самого начала и участвовали в конференции министров иностранных дел по «Северному измерению», весьма необычен в контексте ЕС. Предоставление странам-партнерам возможности не только принимать политику ЕС и его членов, но и активно участвовать в ее формировании — это отличительная черта СИ. Вовлеченность в инициативу дает всем участвующим странам возможность (и площадку) для обсуждения интересующих их проблем на равноправной основе. При этом партнерский и равноправный подход фактически гарантировал то, что деятельность СИ будет ограничиваться кругом вопросов, приемлемых для всех участников. На практике СИ, как правило, занимается функциональным сотрудничеством в сфере «низкой политики».

Со временем Финляндия начала прилагать усилия к трансформации СИ из внешнеполитического проекта в проект сотрудничества, который в равной степени принадлежал бы странам-партнерам и ЕС. Из всех стран-партнеров по СИ только Финляндия входит в Экономический и валютный союз (ЭВС), но довольно скептически относится к продвижению общей оборонной политики. Таким образом, внешнему наблюдателю «Северное измерение» может показаться проектом, в рамках которого страны Северной Европы намереваются сепаратно строить свои отношения с миром в целом и с Россией в частности. СИ может также рассматриваться как своего рода «северная альтернатива» «восточному» и «южному» векторам развития ЕС.

По мнению наблюдателей, СИ доказывает то, что малые страны ЕС могут многого добиться, если будут проводить «умную маленькую политику» («smart small policies»). В случае России речь идет о регионах, которые активно участвовали в деятельности СИ. Причем успех такого сотрудничества зависел главным образом от интереса и вовлеченности местных и региональных (субнациональных) акторов.

Инициативы и проекты такого рода не случайно разворачиваются на субнациональном уровне — этого требует помимо прочего технология практически-ориентированного сотрудничества. Попытки согласовать подобные проекты между национальными правительствами и реализовать их неизбежно влекут за собой огромные транзакционные издержки. Межрегиональные контакты, напротив, позволяют избежать высоких издержек, при этом сотрудничество развивается как «общая практика», вне «высокого» политического контекста.

Партнерство страны в том или ином «измерении» означает, что она не может рассчитывать на полноценное членство в Европейском союзе. И если концептуализировать «Северное измерение» как один из элементов внешней политики ЕС, то оно представляет собой не более чем усеченную

региональную часть общей стратегии Евросоюза по отношению к России. Между тем альтернативное будущее для СИ могло бы заключаться в поддержке определенной степени автономии от внешней политики ЕС. «Северное измерение» уже имеет важные инновации и отличия от традиционных инструментов внешней политики, что облегчает решение этой задачи. Уникальное сочетание в СИ партнерского, равноправного и многоуровневого подходов рождает особую форму субсидиарности, которая заключается в следующем: страны—члены ЕС формулируют и реализуют внешнюю политику в сотрудничестве с внешними акторами, способными генерировать необходимую «мощность» для решения отдельных проблем. Субсидиарность такого рода позволит ЕС проводить многоуровневую внешнюю политику. В то же время наиболее заинтересованные государства (the member states most concerned) смогут избежать противоречий «высокой политики», сосредоточившись на тех областях сотрудничества, где вовлеченность региональных и субрегиональных акторов приведет к созданию добавленной стоимости.

Принцип субсидиарности применительно к СИ кардинально отличается от идей, положенных в основу концепций «Европа разных скоростей» и «Европа региональных блоков». Возможно, его легче всего объяснить через подход многоуровневого управления. Данный подход предполагает, что акторы могут воздействовать на процесс принятия решений в ЕС через разные каналы (работу с европейскими институтами, не прямое действие через региональные, национальные и субнациональные структуры и т.д.). Применяя к СИ субсидиарную логику, можно ожидать, что процесс принятия решений по частным, локализованным вопросам станет децентрализованным, т.е. рассредоточится между региональным, национальным и субнациональным уровнями. При этом наднациональные институты будут сохранять ответственность за формулирование общей политики в отношении России. Таким образом, разные вопросы будут входить в компетенцию различных игроков в зависимости от степени их важности и наличия общего интереса. Такой подход к «Северному измерению» выгоден и российским акторам — как федеральным (для них СИ служит своего рода «подушкой безопасности» на случай охлаждения отношений между Москвой и Брюсселем), так и региональным, которые являются непосредственными благополучателями в рамках данной инициативы.

РОССИЯ—ЕС: СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ И ИНТЕРЕСЫ СТОРОН

Сценарии развития отношений между Россией и Европейским союзом на перспективу сформулировать, в общем, не сложно — они почти очевидны. Гораздо сложнее и важнее то, что следует из реализации того или иного

сценария. Между тем сценарии как раз и нужны для того, чтобы понять, с какими рисками столкнется Россия, делая тот или иной стратегический выбор при формировании своего «европейского вектора». Представляется, что в целом отношения Россия—ЕС (по крайней мере, теоретически) в краткосрочной и среднесрочной перспективе могут развиваться по следующим траекториям⁴⁷.

Политическое сближение с Евросоюзом при сохранении экономической взаимозависимости

Реализация этого сценария предусматривает активные действия со стороны России, а именно посыл в ЕС достоверного и значимого сигнала о начале не только экономической, но и политической модернизации, серьезной борьбы с коррупцией и реформы судебной системы. Императив для данного сценария — восстановление ценностной компоненты в отношениях с ЕС, т.е. ориентация не только на интересы, но и на общие (европейские) ценности. Итогом реализации сценария при доведении его до успешного логического завершения стало бы создание по-настоящему сильного, легитимного и активного государства, способного поддерживать территориальную целостность большой многообразной страны, эффективно обеспечивать общественные блага и корректировать рыночные дисбалансы. В то же время в условиях открытости для внешнего мира это должно быть государство, ограниченное четкими правилами и рамками.

Данный сценарий наиболее выгоден для Европейского союза (хотя и не для всех его игроков), по крайней мере нормативно. Реализация сценария позволит Евросоюзу сформировать последовательную политическую и экономическую повестку и политику в отношении России, а также значимо усилить свое влияние. Однако практическая реализация этого сценария крайне маловероятна, по крайней мере в краткосрочной, да и в среднесрочной перспективе. Дело в том, что Российское государство вольно или невольно создало определенную мотивацию и поддерживает такие правила игры, при которых экономическим и политическим элитам выгоднее оставаться в рамках пусть и неэффективного, но статус-кво в экономике и политике, нежели нести издержки и риски перехода к новой модели. В краткосрочном (и, может быть, в среднесрочном) плане современное политическое и экономическое состояние России, характеризующееся как статус-кво, представляет собой так называемое институциональное равновесие. Это

⁴⁷ Вариативной стороной в каждом из сценариев выступает Россия. Маловероятно, что Евросоюз коренным образом изменит свою позицию в отношении России, не будучи мотивированным действиями с ее стороны.

означает, что основные политические и экономические силы не заинтересованы в существенных изменениях правил игры либо сильно расходятся по поводу направлений желательных изменений. При этом многие социальные группы, успешно встроенные в существующую систему правил, недовольны прежде всего тем, что государство не может гарантировать стабильность и соблюдение этих правил.

Находясь в таком институциональном равновесии, Россия не может естественным образом, т.е. эволюционным путем, генерировать пошаговые изменения в направлении трансформации, в том числе в ответ на новые вызовы. В данном контексте отсутствие значимых перемен — это следствие устойчивого равновесия, а не только результат порочности системы. Существующий порядок потому и называется институциональным эквilibриумом, что недовольство текущими правилами игры, ведущими к бесперспективному состоянию дел во многих областях экономической, политической и социальной жизни, не выливается в спрос на изменение этих правил.

Проблема перехода еще больше усугубляется в условиях, когда все формальные институты и законы уже устоялись и за каждым институтом и правилом игры стоят устойчивые интересы (как в России). Перспективы политической трансформации значительно осложняются «ресурсным проклятием», т.е. зависимостью экономики страны от продажи энергоносителей, и отсутствием традиции налогообложения граждан и подотчетности государства налогоплательщикам. Список российских особых обстоятельств можно продолжать и далее. Это и коррупция, ставшая нормой ведения бизнеса и взаимодействия российского гражданина с государством. Это и многовековая традиция концентрации исполнительной власти при крайней слабости двух палат парламента. Это, наконец, наличие ядерного оружия, позволяющего все еще претендовать на статус великой державы во внешней политике. В итоге мы имеем значительную часть общества, готовую всерьез рассматривать Россию как «особую цивилизацию» или даже как «крепость-Россию», как «Россию, встающую с колен», и искренне видеть в этом альтернативу модернизации «западного», т.е. в данном случае европейского типа.

Все это как будто подводит нас к выводу о том, что снижение цен на энергоносители автоматически должно привести к «нормализации» в России и ее отношений с зарубежьем. Однако хотелось бы указать на другую вероятность. Поскольку задача «разведения» внутренней и внешней политики остается движущей силой формирования внешних отношений России (важность ее даже возрастет в случае увеличения экономических проблем для населения), можно ожидать, что сокращение прибыли от внешней

торговли скорее всего стимулирует Кремль к проведению еще более рискованной политики и к дальнейшей изоляции страны от мирового сообщества. Поэтому рассчитывать на падение цен как на лекарство, которое будет действовать автоматически в «правильную» сторону, не приходится. Это слишком легкий путь.

Декларативное политическое дистанцирование от Евросоюза

Данный сценарий предусматривает — при сохранении отношений экономической взаимозависимости с Евросоюзом — четкое и последовательное политическое дистанцирование от него по всем вопросам международных отношений (хорошей иллюстрацией такого подхода может служить ответ на кризис в Сирии). В рамках этого сценария Россия проводит четкую линию на построение на евразийском пространстве пророссийской коалиции, основанной на иных, отличных от принципов ЕС, интеграционных принципах, формируя независимый центр силы в мировой политике.

Оценка реальных возможностей России в реализации такого рода задач выходит за рамки данного доклада. Укажем лишь на то, что, с нашей точки зрения, возможные тактические выгоды от реализации сценария не компенсируют стратегические риски и потери, особенно в контексте отношений с Евросоюзом. Дело в том, что среди «евробюрократов», членов Европейского парламента и национальных европейских лидеров может сформироваться группа сторонников федеративного развития Союза, потенциально готовая поддержать любую возможную общую внешнеполитическую инициативу своих коллег. Пока основы для консенсуса нет, эта потенциальная группа поддержки может оставаться достаточно разобщенной по менее глобальным вопросам, создавая тем самым впечатление большей разобщенности и меньшего единства в области общей внешней политики, чем это возможно. Однако ситуация может кардинально (и быстро) измениться в случае появления общей угрозы, способной трансформировать позицию евроскептиков в сторону признания необходимости общего внешнеэкономического курса. К примеру, если лидеры крупнейших стран ЕС в какой-то момент будут склонны рассматривать Россию как общую угрозу Европе, можно ожидать, что сторонники европейской интеграции с энтузиазмом их в этом поддержат, стратегически надеясь использовать вновь сформированное единство для придания импульса интеграционным процессам. Сегодняшние внешнеполитические разногласия между государствами—членами ЕС могут в случае смены лидеров крупнейших европейских стран «скачкообразно» смениться объединенным курсом по поводу наиболее важных вопросов (например, по поводу отношения к России).

Инерционный сценарий

Это тот сценарий, который реализуется в настоящее время. Суть его состоит в совмещении экономической открытости в отношении Евросоюза, важной для поддержания рыночной экономики и привлечения инвестиций, с игнорированием критики с его стороны, угрожающей стабильности российской политической системы с ее ограниченной конкуренцией и отсутствием стабильных институтов. В сжатом виде сценарий можно сформулировать следующим образом: тесное экономическое взаимодействие без всяких политических обязательств.

Следует обратить внимание на то, что российское руководство проводит политику «разведения» не только в отношении внутренней и внешней политики. Подобный подход реализуется при «разведении» политики России в отношении Евросоюза в целом и отдельных государств-членов в частности (речь, таким образом, идет о многосторонних и двусторонних отношениях). Успешную реализацию такого дифференцированного подхода облегчает «освобождение» российского руководства от идеологических ограничений (норм, ценностей) и — при успешном «разведении» — от прессинга со стороны общественного мнения. Таким образом, Кремль имеет возможность проводить диаметрально различающиеся политики в разных векторах и измерениях европейских отношений, не испытывая практически никакого давления со стороны внутренней аудитории.

Вместе с тем такой сценарий внутренне противоречив и конфликтен: с одной стороны, его реализация ведет не к решению, но к дальнейшему накоплению проблем в экономике и политике страны, а с другой — он чреват постепенным «сползанием» в сторону сценария открытого дистанцирования, что и происходит в настоящее время. Фактически реализация данного сценария загоняет Россию в своего рода ловушку в силу противоречия между кратко- и среднесрочными интересами (поддержание внутреннего статус-кво и реализация геополитических целей на постсоветском пространстве) и долгосрочными, стратегическими задачами развития страны (модернизация).

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Есть все основания ожидать, что отношения России и Евросоюза в целом сохранят напряженный характер и в обозримом будущем. Политики с обеих сторон пока не видят больших выгод от поиска компромиссов. Напротив, они могут полагаться на сохраняющуюся напряженность в отношениях как на механизм достижения внутреннего (внутри России

и внутри ЕС) согласия при возможных трансформациях своих политических систем.

Как уже отмечалось, и Россия, и Евросоюз используют российскую внешнеполитическую линию для собственной внутренней консолидации. С точки зрения дальнейшего развития отношений между Россией и ЕС весьма примечательно и печально то, что внутренняя политическая риторика и «твердая линия» в отношениях на постсоветском пространстве делают Россию реальным кандидатом на роль общей угрозы, консолидирующей государства ЕС. Россия постоянно демонстрирует себя как слишком большая и слишком непредсказуемая страна, как «самый сложный» партнер Европейского союза.

Отдавая должное «особости» России и важности европейско-российской подсистемы международных отношений, ЕС тем не менее до середины 2000-х годов пытался «встроить» российский случай в свои общие внешние подходы, избегая разработки специальных инструментов только для России. Действительно, соглашения о партнерстве и сотрудничестве подписывались со всеми постсоветскими республиками, исключая лишь Таджикистан и страны Балтии. Общие стратегии разрабатываются ЕС со всеми странами/регионами, где государства-члены имеют общие интересы. Политика соседства была обращена не только к России, но и к восточному и южнотерриториальному пограничью ЕС. Даже Общее экономическое пространство как инструмент сближения тоже было опробовано ЕС на отношениях со странами ЕАСТ. Однако этот подход оказался безуспешным — российская сторона настаивала на особом характере стратегического партнерства, не выражала желания находиться в системе координат существующих в ЕС практик оформления отношений с соседними странами, что и отразило в конечном итоге формирование концепции четырех «общих пространств».

Что касается ЕС, то, невзирая на весьма впечатляющие успехи экономической интеграции, принципы, формы и ограничения политической и внешнеполитической интеграции вызывают продолжительные и горячие дебаты как между странами—членами ЕС, так и внутри этих стран. Дизайн и имплементация успешной общей внешней политики могли бы стать ключевым прорывом в конституционном развитии Евросоюза, поскольку такой прорыв позволил бы легитимировать дальнейшее расширение компетенций наднациональных институтов. Однако именно внешняя политика — это та область, где интересы стран—членов ЕС существенно расходятся, поэтому они не торопятся передавать полномочия в этой сфере на уровень Союза. Таким образом, прорыв в деле формирования общей внешней политики ЕС требует идентификации некоего ключевого вопроса, по которому между странами ЕС имелся бы безоговорочный консенсус.

Как выразился Р. Проди, «Европе необходимы смысл и цель» («Europe needs a sense of meaning and purpose»)⁴⁸.

Сохраняющееся напряжение, непонимание и, наконец, конфликт с Россией — это как раз та «благоприятная» почва, на которой и может возникнуть такой объединяющий членов Евросоюза вопрос, как основа для формирования консенсуса по поводу необходимости общей внешней политики. В принципе консенсус мог быть возможен и вокруг вопроса о продвижении демократии в России, и какое-то время такая возможность была реальной. Однако к 2000 г. ситуация в России принципиально изменилась, и когда демократические качества трансформации были утрачены, исчезла и возможность для соответствующего консенсуса. Впоследствии стратегия конфронтации с Россией стала единственной консенсусной опцией для европейских институтов, прежде всего для Комиссии и Европарламента.

Данная посылка — Европейский союз еще не сформировал механизм выработки общих интересов — часто приводит российских дипломатов к ложному выводу о том, что можно (и следует) пытаться играть на противоречиях интересов стран—участниц Союза. При этом не учитывается, что в настоящий момент для многих европейских политиков основной интерес заключается в выстраивании общих институтов (правил) внешней политики ЕС. Несмотря на различия в предпочтениях по поводу конкретных вопросов, объединяющим является понимание необходимости выработать правила, которые определяли бы будущее развитие внешней политики Союза.

В краткосрочной перспективе мы не видим реальных оснований для серьезных подвижек на пути политического сближения России и Европейского союза. С большой вероятностью будет сохраняться инерционный вектор развития, поэтому далее сконцентрируемся на том, что может быть оптимизировано в рамках именно этого сценария.

Формируя набор рекомендаций, мы в целом исходим из того, что в краткосрочной перспективе невозможно, да и нерационально стремиться к полному отказу от сырьевой специализации в торговле с Евросоюзом; в конце концов наличие ресурсов углеводородов — это естественное конкурентное преимущество России. В среднесрочной перспективе следует работать над дополнением российского экспорта за счет развития современных обрабатывающих производств и встраивания в международные внутриотраслевые производственные цепочки. Долгосрочной задачей становится создание российско-европейских ТНК, конкурентоспособных в глобальном масштабе и опирающихся на совокупный внутренний спрос рынков ЕС, России и стран СНГ.

⁴⁸ Prodi R. Shaping the New Europe. Speech to the European Parliament. Strasbourg, 15 February 2000. — URL:http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-41_en.htm.

В сфере энергетического диалога рекомендуем следующее.

1. Четко отделить цели от средств их достижения, причем цели должны быть сформулированы достаточно конкретно. Прежде всего следует определиться с тем, что Россия и ЕС подразумевают под «единым энергетическим рынком». Идет ли речь о свободе передвижения товаров и услуг или, возможно, и людей? О каких контрактах может идти речь? При этом нужно оставить определенное пространство для выбора инструментов достижения целей, исходя из специфики партнеров. Этот механизм, успешно работающий внутри Евросоюза и позволяющий учитывать различия в предпочтениях, структуре экономики и культуре стран-членов, вполне может послужить и партнерству Россия—ЕС.

2. Диверсификация отношений должна помочь деполитизации, осознанию цели сотрудничества и формированию правовой базы. Здесь можно выделить два направления. Первое — повышение энергоэффективности и развитие возобновляемых источников энергии. Эти аспекты энергетики занимают центральное место в «Партнерстве для модернизации»; они удачно уравновешивают лидерство России в традиционной, углеводородной энергетике. Второе направление — дополнение межгосударственного диалога, в котором участвуют высшее руководство и главы энергетических ведомств, трансправительственным и транснациональным диалогом. Трансправительственные контакты подразумевают выстраивание каждодневного сотрудничества чиновников различного уровня, представителей регулирующих инстанций. Данную практику, получившую распространение в Энергетическом диалоге, необходимо развивать. Транснациональные связи — это диалог бизнеса, экологических организаций, независимых экспертов. Акцент на энергоэффективность и возобновляемые источники энергии придает этому уровню сотрудничества особую динамичность, поскольку вовлекает в него малый и средний бизнес и делает насущной задачей создание прозрачной правовой базы.

3. В условиях относительно аморфной цели не следует торопиться с включением положений, касающихся энергетики, в новое базовое соглашение. Имеет смысл воспользоваться переговорными площадками международных структур, полноправными участниками которых являются как Россия, так и ЕС. Энергетические проблемы обсуждаются, например, в рамках «двадцатки» и «восьмерки». Участие России в ВТО должно послужить благотворным фактором при условии выработки стратегии в отношении оговорки о региональной интеграции, которую Евросоюз часто использует для обеспечения примата своих норм. Москве стоит задуматься и о возврате к ДЭХ в случае, если он будет изменен с учетом ее предпочтений, сформулированных в проекте Конвенции по обеспечению международной

энергетической безопасности. Преимущество сотрудничества в рамках международных организаций состоит в том, что оно ограничивает возможности ЕС распространять свое законодательство на Россию в одностороннем порядке. На международных форумах партнеры ведут переговоры о выработке взаимоприемлемых для них механизмов, которые позднее будут инкорпорированы в их законодательство. Это обеспечивает равенство партнеров, которое, как уже отмечалось, остается базовой категорией внешней политики России.

4. На решение фундаментальных проблем энергетических отношений России и ЕС должна быть направлена и внутренняя политика партнеров. Так, совершенствование инфраструктуры внутреннего рынка Евросоюза может способствовать деполитизации этих отношений. Развитие добычи сланцевого газа в Польше и строительство терминала по приемке сжиженного природного газа в регионе Балтийского моря, как это ни парадоксально, выгодно России. Дорогостоящие проекты не станут дешевой альтернативой отечественному сырью, но создадут потенциал диверсификации и, следовательно, будут работать на деполитизацию связей.

Следует отметить, что проблемы, тормозящие нынешнее развитие энергетических связей, проявляются и в других сферах партнерства Россия—ЕС. Четкое разделение целей и инструментов (при гибкости последних), диверсификация отношений через вовлечение новых игроков и включение новых аспектов, работа в рамках международных форумов — все эти рецепты подходят не только для энергетики. Вместе с тем именно она будет по-прежнему служить лакмусовой бумагой отношений России и Евросоюза в целом, а успех энергетического сотрудничества будет задавать тон экономическому взаимодействию в других областях.

По Общему экономическому пространству дополнительно можно рекомендовать следующее.

1. Избегать политизации технических вопросов и следовать стандартным процедурам в реализации двустороннего экономического сотрудничества.

2. Увеличивать объем и форматы консультаций между властью и бизнесом.

3. Снизить уровень бюрократизации (длительная задержка в деятельности ряда рабочих групп обусловливается тем, что российская сторона в течение долгого времени не может определиться с их составом).

4. Преодолеть разделение ответственности между различными министерствами (например, подгруппа «политика поддержки малого и среднего бизнеса и предприятий»: трудности организации ее работы со стороны России были связаны с тем, что ответственность за поддержку малого и

среднего бизнеса разделена между Министерством промышленности и торговли и Министерством экономического развития). Таким образом, одним из ключевых является вопрос о координации действий российских ведомств в рамках отдельных инициатив по сотрудничеству России и ЕС.

5. Периодически проводить мероприятия по повышению квалификации специалистов, вовлеченных в работу конкретных диалогов, и знакомить их со спецификой сотрудничества России и Евросоюза. В ходе этих мероприятий акцентировать внимание российских экспертов на значимости и эффективности использования различных форматов сотрудничества и коммуникации (в том числе диалогов) с партнерами для продвижения интересов России.

6. Как показывает опыт подготовки нового базового соглашения, в ходе переговорного процесса нельзя полностью полагаться на предложения, подготовленные партнерами. Необходимо тщательнее готовиться к переговорам, выработать собственную позицию и не выносить на очередную раунд вопросы, не согласованные между федеральными ведомствами. В ходе обсуждения нового базового соглашения были отмечены факты навязывания российским ведомствам вопросов, выходящих за рамки выданного правительством мандата, использования переговорного процесса для принятия решений, выходящих за пределы договоренностей в рамках ВТО. Во избежание подобных ситуаций и двойной бесполезной работы необходимо повысить координацию всех аспектов сотрудничества России и ЕС.

7. Концентрироваться в ходе переговоров на небольшом количестве наиболее важных вопросов; ориентировать российских специалистов на то, что главным является не только принятие обязательств, но и их качественное исполнение.

В сфере **Общего пространства свободы, безопасности и правосудия** рекомендуем следующее.

1. Поскольку критически важным для развития не только этого пространства, но и других «общих пространств» является дальнейшее реформирование судебной системы в России, следует наращивать темпы проведения этой реформы.

2. В области визовой политики представляется неперспективным осуществление давления на страны—члены ЕС и принятие ответных мер против государств, выдвигающих более жесткие требования для получения виз. Продвижению в этой области будет способствовать общее улучшение отношений, прежде всего повышение уровня доверия к России.

В сфере Общего пространства внешней безопасности основным вызовом является выработка общих подходов к урегулированию конфликтов на

пространства «общего соседства». В целом ситуация в области кризисного регулирования в этом регионе имеет несколько вариантов развития. Наибольшую опасность представляет вариант, при котором стороны начнут воспринимать отношения друг с другом как «игру с нулевой суммой». Сейчас такой вариант кажется менее вероятным. Однако и противоположный вариант — скоординированная стратегия России и Европейского союза по отношению к урегулированию кризисов на постсоветском пространстве — пока выглядит малореалистичным из-за серьезных расхождений интересов сторон и разного видения будущего этого региона.

Поэтому для России и ЕС крайне важно разработать принципы и механизмы, которые позволили бы им избежать обострения отношений в случае, если в рамках какого-либо из неурегулированных кризисов начнет реализовываться конфронтационный сценарий. В качестве политического формата подобного диалога мог бы выступить Комитет Россия—ЕС по вопросам внешней политики и безопасности — с предложением о его создании Д. Медведев и канцлер Германии А. Меркель выступили в начале июня 2010 г. в Мезеберге. По предложению глав государств комитет мог бы заняться разработкой основных принципов проведения совместных гражданских/военных операций России и ЕС по кризисному урегулированию. Он мог бы также проводить обмен мнениями и вырабатывать рекомендации по конкретным вопросам сотрудничества, включая конфликты и кризисные ситуации, в содействии урегулированию которых Россия и Евросоюз участвуют в рамках соответствующих международных форматов.

Что касается непосредственного урегулирования «замороженных» конфликтов, то здесь более реалистичной представляется концентрация усилий на тех из них, общие подходы к разрешению которых найти политически наименее сложно. Целесообразно оставить более трудные случаи в стороне, но внимательно наблюдать за ними с целью предотвращения возможной конфронтации. В этом отношении примечательным выглядит предложение глав России и Германии по приднестровскому урегулированию, озвученное ими в том же Мезеберге в начале июня 2010 г. Хотя данная инициатива принадлежит лидерам двух крупнейших государств, ее успех отнюдь не гарантирован автоматически. Даже согласование интересов России и ЕС в рамках урегулирования такого конфликта, как приднестровский, является для них весьма амбициозной задачей.

В рамках **Общего пространства научных исследований и образования, включая культурное сотрудничество**, необходимо предпринять следующие меры.

1. Расширить Соглашение о научно-техническом сотрудничестве России и ЕС.

2. Разработать и предложить Евросоюзу конкретные механизмы координации, планирования и реализации ориентированных на Россию научно-исследовательских программ, которые работают на уровне ЕС (Европейская седьмая рамочная программа — FP7), на национальном уровне (в странах—членах ЕС) и в общеевропейских рамках (EUREKA, INTAS, CERN и т.д.).

3. Разработать и внедрить более эффективные механизмы контроля и координации сотрудничества ЕС и России между научным сегментом четвертого пространства и Общим экономическим пространством. В связи с возможным включением России в FP8 и началом сотрудничества в области исследования безопасности начать подготовку к созданию аналогичных механизмов контроля и координации между научным сегментом четвертого пространства и вторым и третьим общими пространствами (внешняя и внутренняя безопасность).

4. Сделать акцент на укреплении автономии кафедр в российских вузах (по принципу «снизу — вверх») с целью предотвращения чрезмерной централизации и использования неэффективных методов управления. Это особенно важно для реализации принципа субсидиарности в системе российского высшего образования.

5. При планировании Евросоюзом программ высшего образования, открытых для России, учитывать постепенный среднесрочный сдвиг финансирования с поддержки «технологических» аспектов реформы высшего образования на поддержку «содержательных» реформ, т.е. с поддержки действий, предпринимаемых администрацией, на поддержку инициатив преподавательского состава, студентов университетов и работодателей.

6. Усилить координацию между программами ЕС в области высшего образования, открытыми для России, и программами, открытыми только для стран—членов ЕС.

7. Усилить поддержку Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России с целью возможного превращения его в центр сети центров ЕС в России.

8. Подробно разъяснять российским профессорам и преподавателям суть Болонского процесса с целью предотвращения возможности внедрения бюрократических «нововведений» под его прикрытием.

* * *

Какими бы ни были внешнеполитические приоритеты и задачи России, одно из ключевых мест среди них будут по-прежнему занимать отношения с Европейским союзом. В долгосрочной перспективе объединение ресурсов и конкурентных преимуществ обоих партнеров способно привести к

прорыву в повышении глобальной конкурентоспособности их экономик. Успешное экономическое сотрудничество требует взаимной адаптации институтов, при этом большую часть пути необходимо пройти именно России, для которой Евросоюз является главным источником модернизационных импульсов. Но, чтобы воспользоваться этими импульсами, России следует завершить процесс создания современного государства с конкурентной институциональной средой. Торговля энергоресурсами со странами ЕС критически важна для российской экономики, и решение даже чисто экономических задач требует продвижения отношений сотрудничества как с институтами ЕС, так и с большинством его стран-членов. Недостаточное осознание представителями федеральных властных структур роли и значимости Евросоюза для России ведет к «виртуализации» сотрудничества с ним, что не отвечает стратегическим интересам нашей страны.

■ | ДЛЯ ЗАМЕТОК

■ | ДЛЯ ЗАМЕТОК

■ | ДЛЯ ЗАМЕТОК

РОССИЯ — ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ВОЗМОЖНОСТИ ПАРТНЕРСТВА

Издательство «Спецкнига»

т. (495) 744-6179

www.specialbook.net

Верстка — В.В. Брызгалова

На обложке — коллаж НП РСМД

Формат 70×100/16.

Бумага мелованная. Печать офсетная.

Гарнитура Варнок Про. Усл. печ. л. 6,0.

Тираж 500 экз.