

**Восточное партнерство
и
новый импульс для отношений Россия-ЕС.**

Доклад подготовлен российско-польской группой экспертов «на полях» процесса создания в России и Польше Центров польско-российского диалога и согласия.

Отношения Европейского Союза и Российской Федерации требуют нового стратегического подхода. В течение многих лет стороны заявляют о желании их интенсифицировать, однако, до сих пор это желание не удалось реализовать в политической практике, а двусторонние отношения зачастую характеризуются недостатком взаимного доверия. Европейский Союз, который объединяет подавляющее большинство наиболее развитых стран Европы, сохраняет позиции одного из крупнейших мировых экономических и политических центров. Россия также играет значительную роль в глобальной политике, как евразийская держава и постоянный член Совета Безопасности ООН она обладает возможностями влияния на ход событий во многих регионах мира. Тем не менее, не являясь членом Европейского Союза, Россия остается на периферии европейских интеграционных процессов. Великий замысел единства демократических народов Европы, преодоления разногласий, отказа от соперничества в пользу интеграции и сотрудничества ради общей безопасности и процветания еще не стал реальностью. В то же время без гармонизации модели развития в масштабах всего континента, различия между Востоком и Западом Европы будут углубляться и вытеснять народы Европы на периферию глобальной политики. Поэтому любая инициатива, направленная на уменьшение различий в развитии, на сближение Запада и Востока Европы, должна восприниматься как шаг к единству Европы и шанс на преодоление разделительных линий. Импульсом для размышления на эту тему может быть также Восточное партнерство – программа Европейского Союза, адресованная его восточным соседям, которые раньше были включены в Европейскую политику соседства. Возникает вопрос, каким образом эта инициатива может способствовать интенсификации отношений Россия-ЕС? Действительно, без России идея европейского единства будет недостижимой целью.

В сравнении со странами, на которые распространяется Восточное партнерство, позиция России в отношениях с ЕС – гораздо более сильная. Разницу в уровне развития с наиболее развитыми европейскими странами она может уравнивать,

опираясь, с одной стороны, на свой статус ядерной державы, с другой же – на позицию главного поставщика энергоносителей для Европы. По этой причине использование интеграции с ЕС как средства обновления и сближения, уступает в России по популярности концепциям модернизации государства с опорой исключительно на собственный потенциал или поиска т.н. «третьего пути». В то же время опыт польской системной трансформации говорит о том, что принятие европейской модели развития и интеграция в Европейский Союз ускоряют модернизацию государств бывшего восточного блока и способствует успешному сокращению разрыва в развитии между Востоком и Западом Европы. На этом основании можно сформулировать гипотезу, что и для России политическое сближение с ЕС может стать шансом не только укрепить и ускорить процессы модернизации, преодолеть дефицит демократии, улучшить состояние правопорядка и эффективности управления. Это также может привести к укреплению международной позиции и росту доверия к России как к политическому и экономическому партнеру.

В силу многих факторов можно допустить, что окончательная граница Европейского Союза в будущем будет совпадать с западной границей России. Размер и потенциал Российской Федерации, ее стремление к независимому и суверенному поведению в глобальной политике, делают формулирование взаимно привлекательной стратегической перспективы, как для ЕС, так и для России, серьезным вызовом. По нашему мнению Россия может рассматривать возможность своего включения в процесс европейской интеграции, ориентируясь на модель выработанную Норвегией и Швейцарией. Эти два европейских государства решили не делегировать свой суверенитет наднациональным органам в том масштабе, в котором это делают государства, вступающие в Европейский Союз. Таким образом, они сохранили гораздо больше элементов суверенитета. Они участвуют в различных программах Евросоюза и пользуются правовыми, политическими и экономическими достижениями государств-членов ЕС. Их особый статус в процессе европейской интеграции не создает никаких трудностей гражданам этих стран в использовании прав и свобод, которыми пользуются прочие граждане Европейского Союза. Настоящий доклад является совместной попыткой польских и российских экспертов показать, что Восточное партнерство может также стать катализатором поиска новой парадигмы отношений Россия-ЕС.

В 2007 году закончился срок действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое в течение десяти лет определяло диапазон и институциональную базу отношений между ЕС и Россией. Уже три года с определенными трудностями ведутся переговоры о новом соглашении, а двусторонние отношения временно регулируются старым СПС и политическими соглашениями. В 2002 году на саммите в Санкт-Петербурге были определены «четыре пространства» сотрудничества между Россией и ЕС, который на тот момент готовился к крупнейшему расширению. Существовали амбициозные планы более тесного взаимодействия в сферах экономики, права, международной безопасности, научных исследований, образования и культуры. Однако реализация заявленных четырех пространств столкнулась с проблемами, которые в 2004-2005 годы усугубились в результате политических и эмоциональных противоречий связанных с ситуацией в государствах, с которыми граничат Россия и ЕС, прежде всего с ситуацией на Украине. Перспективы создания Евросоюзом и Россией «общего экономического пространства» осложнились задержками со вступлением России во Всемирную торговую организацию. С 2009, практически в течение года не велись переговоры по этому вопросу. Процесс консультаций был возобновлен только во второй половине 2010 г.

В 2003 году в связи с вступлением в ЕС государств Центральной Европы, Евросоюз включил своих новых соседей в Европейскую политику соседства. Предложение к включению в эту политику получила и Россия, однако, она не приняла его. В отношениях с ЕС Россия стремилась подчеркнуть свой особый статус, вытекающий из декларации о четырех пространствах.

Серьезная напряженность в отношениях Россия-ЕС возникла в то время в области энергетики. Глубокая взаимозависимость между Россией, являющейся поставщиком энергоносителей, для которой необходимы финансовые средства и технологии, и богатым Евросоюзом, нуждающимся в поставках сырья, вместо того чтобы стать движущей силой сотрудничества, к сожалению, стала источником разногласий. Хотя инициированный в 2000 году энергетический диалог между Россией и Евросоюзом принес определенные результаты в плане улучшения обмена информацией и создания системы раннего кризисного предупреждения, он в то же время обнажил глубокие различия в интересах и разное видение перспектив энергетического сотрудничества. ЕС поставил перед собой цель урегулировать товарооборот энергетических ресурсов и установить точные правила игры. При этом Евросоюз исходил из

того, что позиция России аналогична. Россия же увидела в энергетическом потенциале возможности инструмента восстановления политических и экономических позиций. Таким образом, все проекты нацеленные на регулирование торговли и транзита энергоносителей, основанные на многосторонних соглашениях стали рассматриваться российской стороной как инициативы, ограничивающие ее самостоятельность. В результате, с одной стороны, «экспорт» европейских стандартов и регулирования стал восприниматься в России как политическая экспансия, с другой, неоднократные проблемы с поставками российской нефти и газа создали в ЕС имидж России как партнера, склонного делать из европейских потребителей заложников российско-белорусских или российско-украинских споров.

Такого рода споры создали впечатление отдаления России от магистрального направления европейской политики. Тем более что Россия, не стремясь к членству в ЕС и подчеркивая свою равноценную с ЕС и особую по сравнению с другими государствами Восточной Европы позицию, стала для Евросоюза уникальным контрагентом. С позиции бюрократической культуры Брюсселя, отдающей приоритет стандартным процедурам, а не исключительным ситуациям, требующим особого внимания, Россия стала восприниматься европейскими чиновниками как проблемный партнер.

С 2008 года Евросоюз начал интенсифицировать свои отношения с восточными соседями, включенными в программу ЕПС. В 2009 году была выдвинута инициатива Восточного партнерства, целью которой является поддержка модернизационных процессов в Восточной Европе. Оно предоставляет соседям ЕС возможность постепенной интеграции в общий европейский рынок и подключения к отдельным политикам и программам ЕС. Партнерство призвано способствовать передаче успешного опыта ЕС в области торговли, экономики и политики. Возникновение Восточного партнерства совпало по времени с вооруженным конфликтом в Южной Осетии, осложнившим отношения России и ЕС, что не могло не повлиять на отношение к этой инициативе России. Как в польско-шведском предложении 2008 года, содержащей идею Восточного партнерства, так и в документах ЕС, определяющих формат программы, предусматривалась возможность участия России в многосторонних проектах. На саммите Россия-ЕС в ноябре 2009 г. стороны подписали соглашение о региональном сотрудничестве, которое в значительной степени будет финансироваться из средств Инструмента европейской политики соседства. Россия ратифицировала это соглашение летом 2010 г.

На данный момент четко видно, что отношения ЕС и России требуют «перезагрузки». Ее основой должно стать принятие новой парадигмы формирования двусторонних отношений. Подход к этим отношениям сквозь архаичную призму геополитического соперничества должен уступить место сотрудничеству с целью получения взаимных выгод и выравнивания уровня развития на всем континенте. Опыт системной трансформации и модернизации Польши, а также других государств Центральной Европы указывает на то, что наиболее быстрым и эффективным способом ускорения развития и уменьшения разрыва в уровне и качестве жизни граждан является принятие *acquis communautaire* - свода норм и правил ЕС. Решимость России двигаться в сторону постепенного максимально возможного для нее принятия *acquis*, придало бы не только необходимый импульс для модернизации, но и создало бы новую перспективу для участия страны в важнейших европейских политических и экономических процессах. Провозглашение Партнерства ради модернизации на саммите Россия-ЕС в июне 2010 года можно полагать первым шагом в этом направлении.

II

Развитие России – страны, принадлежащей к европейской цивилизации – не может вопреки процессам, происходящим на остальной части континента. Действительно, масштаб России предопределяет то, что в обозримом будущем страна не станет членом Европейского Союза, но это не означает, что Россия будет изолирована от участия в европейских интеграционных процессах и той выгоды, которые они приносят. Тем более, что подавляющее большинство европейских *acquis* ориентировано на повышение уровня жизни, содействие процессам трансформации и модернизации. Моделью отношений Россия-ЕС, к которой стоит стремиться следует считать подключение России к Европейскому экономическому пространству и избранным политикам ЕС, а также максимальная гармонизация российского и европейского законодательства. Тем самым Россия могла бы приобрести в процессе европейской интеграции статус, подобный положению Швейцарии или Норвегии. Эту далекоидущую цель можно определить как «стратегическую ассоциацию». Принятию Россией *acquis communautaire* должна сопутствовать не только отмена визового режима между Россией и Евросоюзом, но прежде всего поступательное наращивание сотрудничества в области внешней политики. Это могло бы способствовать укреплению взаимного доверия, без которого невозможен процесс европейской интеграции.

Полагаем, что процесс модернизации российского государства должен стать более интенсивным и затронуть практически все сферы политической и социально-экономической жизни. Понятие модернизации в первом десятилетии XXI века предполагает уважение принципов демократии и верховенства права, в том числе, права собственности, прав человека и гражданские свободы, а также повышение качества государственного управления. Признание в России безусловного приоритета этих принципов, имеющих универсальный характер для современной европейской цивилизации, является императивным условием стратегической ассоциации с европейскими государствами, входящими в Европейский Союз. Это создаст условия для более эффективного развития гражданского общества, благодаря чему повысится уровень прозрачности и правопорядка, а также качества функционирования государственных учреждений. Все это будет способствовать долгосрочному экономическому развитию России, усилению ее потенциала и повышению уровня жизни граждан.

Трудно представить, что эти принципы реализуемы без плюрализма и свободной конкуренции в политике, которая проявляется в регулярном обновлении правящих элит и присутствии во власти различных политических групп, а также в существовании независимого суда и политического консенсуса необходимого для разрешения конфликтов в рамках существующих институтов и правового порядка.

Под модернизацией следует также понимать снижение бюрократических барьеров в экономике, создание исправно действующих, эффективных антимонопольных институтов, транспарентность процесса принятия бюрократических решений и улучшение правовой защищенности. Это означает потребность в радикальном сокращении масштабов коррупции, укреплении независимости судов и верховенства закона. Только существенно более высокий уровень качества государственного управления гарантирует России способность участия в выбранных аспектах общего рынка и умение выдержать конкурентное давление со стороны европейских партнеров. Вышеназванные компоненты модернизации предельно важны, чтобы идея сближения с Россией получила достаточную поддержку в странах ЕС.

Модернизация как процесс всестороннего оздоровления государства, безусловно, требует значительных финансовых средств и смелых экономических реформ. На данный момент российская экономика недостаточно конкурентная, в ней мала доля инноваций, высок уровень энергозатратности. Экономика зачастую неприязненна для иностранных инвесторов, зависима от цен на

энергоносители и отношений бизнеса с политикой. Изменению такого положения вещей может способствовать вступление России в ВТО и принятие правил этой организации. Большая конкурентность позволила бы улучшить качество товаров производимых в России, которые получили бы дополнительный шанс к доступу на рынки других государств. Улучшился бы общий инвестиционный климат в России. В сегодняшнем мире членство в ВТО является одним из основных критериев современного государства. Нахождение вне этой системы в долгосрочной перспективе приведет к изоляции, а в контексте, когда Россия ищет возможности интенсифицировать отношения с Европейским Союзом, создаст для этих планов серьезное препятствие.

Понимание в России философии функционирования ЕС могло бы иметь позитивное влияние на практическую сторону сотрудничества в противоречивой и вызывающей множество споров области энергетики. Стремление ЕС к установлению единого свода правил сотрудничества между производителями, получателями и конечными потребителями энергии до сих пор интерпретировалось в России в категориях «мягкой» экспансии проводимой ценой российских интересов. Частично по этой причине не принесли результатов призывы ЕС ратифицировать Договор об Энергетической хартии, всесторонне регулирующий энергетические отношения не только между государствами, но и между государствами и энергетическими концернами. В 2009 г. Россия официально заявила о прекращении временного использования положений, подписанного, но так и не ратифицированного ею Договора к Энергетической хартии.

Вместе с тем и в России, и в странах Европейского Союза существует глубокое понимание того, что необходим общепринятый свод правил, которые бы регулировали отношения по самому широкому кругу проблем связанных с энергетикой. Признание таких рациональных и взаимовыгодных принципов взаимная охрана инвестиций или совместное признание схемы разрешения споров, стало бы шагом в сторону восстановления доверия в сфере энергетики. Предельно важно. избегать восприятия сырьевого потенциала как инструмента реализации геополитических амбиций и сконцентрироваться на использовании природных богатств для поддержки модернизационного проекта в России.

Выработка общепризнанного свода правил поведения в сфере энергетики и смежных сферах может идти как по пути консенсусного обновления документов вытекающих из Энергетической хартии, в том числе Договора к ней, так и по пути создания новой солидной энергетической главы в правовом поле

отношений России и ЕС. При реализации последнего все лучшее и полезное из Энергетической хартии и сопряженных документов, несомненно, должно стать предметом заимствований.

Выбор конкретного пути к нахождению операционно пригодного компромисса в энергетической сфере может быть сделан только с учетом мнения всех заинтересованных сторон, в то числе из корпоративного сектора, но без доминирования интересов некоей одной части энергетического бизнеса, потребителей либо производителей энергоресурсов. Особое внимание следует уделить месту и роли стран, через которые проходят пути транспортировки энергоресурсов и, которые, еще и в силу этого являются для России и ЕС общими и одинаково важными соседями.

Более тесной интеграции России и ЕС должно предшествовать существенное сближение философии внешней политики. Ее частью является признание за каждой из стран права свободного выбора союзов и непризнание наличия сфер влияния. Россия и ЕС должны стремиться к улучшению отношений со своими общими соседями, к созданию атмосферы доверия даже с теми государствами и обществами, которые в недавнем прошлом находились в состоянии жесткой конфронтации или даже конфликте с ними. Россия могла бы использовать свой статус особо важного партнера ЕС для продвижения своего позитивного образа на пространстве СНГ, например, через добровольную, даже одностороннюю передачу странам СНГ информации о своих отношениях с ЕС, результатах переговоров и консультаций.

Гармонизация политики ЕС и России на пространстве общего соседства, отказ от попыток геополитического соперничества сделали ли бы более продуктивной реализацию интеграционных инициатив, таких как Восточное партнерство и Стратегическая ассоциация России - ЕС.

III

Новые инициативы Европейского Союза в отношении Восточной Европы – Восточное партнерство и Партнерство ради модернизации – можно использовать в качестве отправной точки для переоценки отношений Россия-ЕС и попытки построения этих отношений на новых принципах, основанных на парадигме стратегической ассоциации России и Европейского Союза. С этой целью стоило бы поискать возможности включения России в инициативы в рамках Восточного партнерства или, отталкиваясь от них, создавать программы взаимодействия по линии России – ЕС. Сейчас существует возможность участия России в качестве третьей

стороны в отдельных проектах Восточного партнерства. Они могут касаться пограничной инфраструктуры и пограничного контроля, предупреждения техногенных катастроф, сотрудничества в кризисных ситуациях, развития малого и среднего бизнеса, развития туризма и туристической инфраструктуры, сотрудничества в сфере охраны окружающей среды, развития контактов между гражданами, повышения эффективности государственного управления и борьбы с коррупцией.

Эти общие формулировки легче понять, если мы приведем конкретные примеры проектов:

А) Включение России в проект интегрированного управления границами. Это одна из главных инициатив, предложенных Европейской комиссией в рамках Восточного партнерства. Проект может предусматривать инвестиции в инфраструктуру, обучение представителей местной администрации и пограничных служб, благодаря чему пограничный разрыв был бы существенно сокращен.

Б) Помощь в осуществлении судебных реформ. Совместным приоритетом России, ЕС и государств, охваченных программой Восточного партнерства в области эффективного управления должно стать обеспечение доступа к судам для граждан и юридических лиц. Под этим следует понимать предоставление права на справедливое и открытое рассмотрение дела в разумные сроки независимым и беспристрастным судом. ЕС мог бы оказать финансовую поддержку в осуществлении таких инициатив в России и странах Восточного партнерства.

В) Борьба с коррупцией. ЕС может обеспечить софинансирование, а также координацию образовательных и исследовательских программ, проводимых учреждениями, занимающимися борьбой с коррупцией в государствах-членах ЕС, России, странах Восточного партнерства, а также содействовать России в имплементации антикоррупционных правовых механизмов, разработанных главным образом Советом Европы. ЕС также может передавать опыт своих стран-членов, борющихся с этой проблемой.

Г) Помощь в очищении рек. В рамках этой инициативы следовало бы сосредоточиться на поддержке программ по улучшению охраны водной среды Днепра, Двины и Немана, а опосредованно - Балтийского и Черного морей. Улучшение состояния этих крупных рек является общей задачей для России, стран Восточного партнерства, а также ЕС.

Д) Содействие историческому туризму. Калининградская область и некоторые западные регионы России находятся на

территории, которая в прошлые века имела гораздо более тесные связи с той частью Европы, которая сейчас находится в ЕС, нежели другие российские регионы. Вместе с тем расположенные там исторические достопримечательности зачастую необихожены и западноевропейские туристы их практически не посещают (за исключением Калининграда). Целью данного проекта должна стать популяризация находящихся в России, а также Украине и Белоруссии исторических достопримечательностей и мест памяти, а равно создание туристической инфраструктуры, отвечающей современным стандартам.

Безусловно, при нынешнем финансировании Восточного партнерства влияние приведенных выше примерных проектов на процессы модернизации в Восточной Европе будет не большим. Однако существует потенциал для радикального усиления проектов благодаря увеличению финансирования Европейским Союзом, а также государствами и третьими сторонами, заинтересованными в осуществлении данных инициатив. Поэтому желание России участвовать в интеграции с ЕС в качестве полноправного восточноевропейского партнера способствовало бы развитию подобных проектов.

Реализация идеи европейского единства – политическая проблема, требующая конструктивного стратегического мышления, а также решительности в использовании всех импульсов, способствующих ее решению. Отказ от логики конкуренции в отношениях Россия-ЕС будет способствовать увеличению эффективности усилий по объединению европейских народов в единое, интегрированное целое. Стратегическая ассоциация России и Европейского Союза должна стать долгосрочной целью, а шагом к ее достижению могло бы стать сближение, ко-адаптация инициатив Восточного партнерства и Партнерства ради модернизации и использование их в качестве катализатора изменений в отношениях Россия – ЕС.

Авторский коллектив проекта:

Славомир Дембский, (редактор с польской стороны), д.и.н., Варшавский университет, Специальный представитель министра культуры по вопросам создания российско-польского Центра диалога и согласия, член российско-польской Группы по сложным вопросам;

Лукаш Адамский, Польский институт международных дел, координатор программы по европейским межгосударственным отношениям;

Эрнест Выцшикевич, Польский институт международных дел, координатор программы по международным экономическим отношениям и энергетической безопасности.

Артем Владимирович Мальгин, (редактор с российской стороны) к.полит.н., МГИМО-Университет, советник ректора, член российско-польской Группы по сложным вопросам;

Ирина Вячеславовна Болгова, к.и.н., МГИМО-Университет, с.н.с. Центра постсоветских исследований;

Борис Витальевич Кузнецов, директор Центра международной и региональной политики (Санкт-Петербург);

Николай Маратович Межевич, д.г.н., профессор, Санкт-Петербургский государственный университет;

Игорь Анатольевич Павловский, директор Русско-балтийского медиа-центра (Санкт-Петербург);

Станислав Иванович Чернявский, д.и.н., МГИМО-Университет, директор Центра постсоветских исследований.