БИБЛИОТЕКА ИНСТИТУТА СОВРЕМЕННОГО РАЗВИТИЯ
МОСКВА 2008

Институт
Современного
Развития

РОССИЯ–ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: К НОВОМУ КАЧЕСТВУ ОТНОШЕНИЙ

Библиотека Института современного развития

«РОССИЯ–ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: К НОВОМУ КАЧЕСТВУ ОТНОШЕНИЙ»

Москва
«ЭКОНИНФОРМ»
2008

АННОТАЦИЯ К РАБОТЕ

«Россия–Европейский союз: к новому качеству отношений»

ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ

Проф. И.Ю.Юргенса, Председателя Правления Института современного развития

Данная работа сделана на основе ряда исследований, проведенных под эгидой Фонда «Институт современного развития» авторитетными российскими экспертами из ведущих аналитических центров в преддверии ноябрьского саммита Россия–Европейский союз во Франции. Основное внимание уделено возможным сценариям развития Евросоюза, перспективам развития торгово-экономических связей между Россией и ЕС, процессам взаимодействия в сфере безопасности в обозримом будущем, оценкам вероятного продвижения отношений Россия–ЕС в целом. Приоритет также отдается предложениям и рекомендациям по укреплению и активизации диалога с Европейским союзом.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

Развитие отношений Российской Федерации с Европейским союзом (ЕС) является одним из приоритетных направлений внешней политики и внешнеэкономической дипломатии России. В утвержденной Президентом Российской Федерации «Концепции внешней политики Российской Федерации» отмечено, что наша страна «будет развивать отношения с Европейским союзом как с одним из основных торгово-экономических и внешнеполитических партнеров, выступать за всемерное укрепление механизмов взаимодействия, включая последовательное формирование общих пространств в сферах экономики, внешней и внутренней безопасности, образования, науки и культуры». Россия рассматривает Евросоюз как естественного стратегического партнера, с которым связывают экономическая взаимодополняемость, многовековой опыт торгово-экономических связей, единые социально-культурные корни, общие цивилизационные подходы и ценности, история и будущее.

Вместе с тем, наши отношения в настоящее время переживают непростой период. В этой связи, как представляется, императивом совместной работы в ближайшей перспективе должно стать улучшение качества взаимодействия Россия–ЕС на всех его уровнях, перевод его на подлинно партнерские принципы. При этом необходимо сделать невозможным возвращение к стереотипам выстраивания отношений по принципу «ведущий – ведомый» и исходить из целесообразности прагматического восприятия друг друга.

В аналитических работах и экспертных комментариях в СМИ по рассматриваемой теме зачастую упор делается на констатации проблем без достаточно конкретной прогнозной и рекомендательной базы. Поэтому в проведенных исследованиях отечественных экспертов под эгидой Института современного развития была поставлена задача по возможности сконцентрировать внимание на возможных путях дальнейшего развития отношений Россия–ЕС по ключевым направлениям, что требует также и учета вероятных вариантов внутренней и внешней политики Евросоюза. Естественно, что в таком контексте затрагиваются текущие и возможные трудности и проблемы в нашем диалоге. На основе исследований, завершенных к началу ноябрьского саммита Россия–ЕС во Франции, и составлена настоящая работа, которая предназначена прежде всего политикам и экспертам, занимающимся отношениями России с Евросоюзом и его странами-членами, а также интересующимся рассматриваемой тематикой читателям.

Институт благодарит участников проекта. Особую благодарность выражаем председателю президиума Совета по внешней и оборонной политике С.А.Караганову за неоценимый вклад в проведение данного исследования.

ЕВРОСОЮЗ: СОСТОЯНИЕ И СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ

Современное положение Европейского союза (ЕС), происходящие там события и процессы отражают переходное состояние, в котором находится европейский интеграционный проект – наиболее продвинутый и успешный пример межгосударственного сотрудничества в современном мире. Главной характеристикой такого состояния является неспособность политических элит государств Евросоюза сформулировать общее видение нового «большого проекта» – стратегической цели совместного развития (ранее: Таможенный союз, Общий рынок, Экономический и валютный союз), ради достижения которой можно идти на уступки и самоограничения. Отсутствие такой цели ведет к снижению готовности стран-членов к взаимным компромиссам.

Роль Европейского союза в вопросах международной безопасности невелика, по сравнению с его экономическим весом. Это связано с неспособностью сформулировать единую точку зрения по ключевым международным проблемам и выступить в качестве интегратора собственного проекта мироустройства. Мешает и необходимость выработки по многим вопросам единой политики по принципу низшего общего знаменателя, когда почти любая страна-член может сорвать принятие общих решений.

1. Процессы интеграции в Европейском союзе

Превращению Евросоюза в независимый центр силы будут препятствовать пока труднопреодолимые барьеры на пути углубления европейской интеграции. Вступление ЕС в стадию неопределенности произошло после провала в мае – июне 2005 г. процесса принятия Конституции для Европы – документа, нацеленного на качественный скачок на пути федерализации ЕС. Одна из ключевых причин – достижение европейской экономической интеграцией пределов, за которыми должно было следовать прямое вмешательство в основные суверенные права стран-членов ЕС в таких вопросах, как налогообложение, социальная политика, энергетика, а также оборона и безопасность.

Нынешний этап развития Евросоюза характеризуется, вопреки заявлениям об обратном, повышением значения национальных органов власти при выработке коллективных решений ЕС и, соответственно, некоторым ослаблением возможностей институтов Сообщества. Вместе с тем, объективные факторы мирового развития (замедление экономического

роста, кризис на финансовых рынках) и характер развития стран-членов и Евросоюза в целом вызвали определенную стагнацию интеграционного процесса. Ситуация осложняется отсутствием у Брюсселя (институтов Евросоюза) осязаемых планов дальнейшей экономической интеграции. Для работы этих институтов характерен акцент на процессе, а не на ожидаемом результате интеграции.

В области экономического регулирования это ведет к усилению серьезных противоречий в подходах стран-членов. Так, одни страны скрыто, а подчас и открыто, ратуют за усиление протекционизма, защиту собственных предприятий, а также ограничение либерализации энергетики и телекоммуникационного сектора. Другие – продолжают поддерживать свободу международной торговли и защищать право потребителей на выбор товаров, углубление либерализации и более активное применение конкурентного законодательства. В результате в интеграционном процессе возникают ощутимые трудности, нарушается гомогенность условий внутреннего рынка, а регулирование характеризуется непоследовательностью как внутри Евросоюза, так и в отношениях с третьими странами.

В связи с отсутствием у элит государств ЕС готовности определиться с общим видением цели внутреннего развития возрастает вероятность попыток сосредоточиться на таких внешних вызовах, которые бы позволяли «укреплять» Союз («евросолидарность») и были бы для этого относительно удобными и неконфронтационными. К ним следует отнести вопросы изменения климата, энергетическую безопасность, миграцию, международную торговлю и др.

Важным препятствием для повышения эффективности действий ЕС на международной экономической арене являются дефицит инструментов для совместного регулирования вопросов инвестиционной политики и развития инноваций, а также продолжающаяся политизация внешнеэкономических связей ЕС. И если первая проблема может начать решаться после вступления в силу Лиссабонского договора, то попытки ЕС усиливать свою роль в мире будут и дальше толкать страны-члены и институты Евросоюза к произвольному использованию внешнеэкономических инструментов для продвижения своих политических интересов и наоборот.

В фокусе общественно-политических дебатов остается энергетика. Этот сектор характеризуется в ЕС крайней степенью политизации. Опасения за энергетическую безопасность используются для оправдания усилий КЕС по либерализации энергетики, вступающих в противоречие с интересами стран-членов, делающих основную ставку на собст-

венные энергомонополии. Эти опасения толкают Евросоюз к попыткам диверсификации энергетического баланса (за счет развития возобновляемых источников энергии, атомного сектора), а также путей транспортировки углеводородов. Тем не менее, определение структуры энергетического баланса, а также основных поставщиков остается на уровне стран-членов. Таким образом, пока в ЕС отсутствует общий энергетический рынок, а перспективы его создания в самом ближайшем будущем в отсутствие форс-мажорных обстоятельств пока не ясны.

Серьезным фактором отставания Евросоюза от США и Японии являются проблемы с должным обеспечением научно-исследовательских проектов. Основными причинами представляются плохая координация ассигнований, выделяемых из национальных бюджетов, а также отсутствие устойчивых связей науки и бизнеса. В результате ряд попыток финансировать инновации за счет привлечения частного капитала (например, в систему глобальной навигации «Галилео») не видятся особо удачными. Вряд ли успешными можно пока считать и усилия Евросоюза стимулировать международное сотрудничество за счет развития сетей научных центров, замыкаемых на Брюссель. Тем не менее, стремление Евросоюза укрепить свою роль в научно-технической сфере заслуживает пристального внимания.

Среди основных характеристик внутриполитического положения ЕС следует отметить разнородность взглядов стран-членов на будущее Союза и неспособность одной или группы стран исполнять функции политического лидера. Также сохраняется разрыв между восприятием новых стран-членов со стороны государств т.н. «Старой Европы» и растущей самооценкой «новых европейцев». Заявленное представителями Комиссии Европейских сообществ (КЕС) ее стремление стать локомотивом европейской интеграции и политическим лидером всего Евросоюза также не получило достаточной поддержки среди населения и многих государств-членов Евросоюза.

Следует отметить отсутствие крупного проекта, который бы по своему характеру импонировал большинству стран и лидеров Евросоюза и был бы достаточно амбициозным с политической и экономической точек зрения. В результате, дискуссии в рамках Евросоюза концентрируются преимущественно на сравнительно мелких вопросах технического и прикладного характера. При этом страны-члены не склонны идти на компромиссы по некоторым вопросам повестки дня ЕС, в которой, как правило, отсутствуют фундаментальные проблемы развития Евросоюза.

В этой ситуации естественной представляется и нерешенность вопроса будущего институционального устройства Евросоюза. Лиссабонский до-

говор, перспективы утверждения которого, несмотря на негативный итог референдума в Ирландии, все же высоки, предполагает гораздо меньшее упрощение принятия решений в ЕС, нежели первоначальный проект Евроконституции. В ряде же аспектов этот договор, являющийся в значительной степени отражением тенденции ренационализации политического процесса в Евросоюзе и усиления роли государств-членов, привносит в принятие решений дополнительные сложности. Согласно ему, правило консенсуса всех стран-членов в этом процессе сохраняется для многих областей деятельности ЕС. Равно, как и областей т.н. «перекрестных компетенций» стран-членов и Сообществ/Союза, что внесет в деятельность ЕС дополнительную путаницу.

2. Европейский союз в мире

Европейский союз является одним из крупнейших экономических игроков в мире. На него приходится самая большая доля мирового товарооборота – около 20% мирового экспорта и импорта. Кроме того, страны-члены Евросоюза обеспечивают сегодня около 20% мирового ввоза и вывоза прямых инвестиций. Вместе с тем, позиции ЕС в мировой экономике сокращаются и, вероятно, будут и дальше сокращаться – по самым оптимистичным оценкам до 17–20% мирового ВВП к 2020 г. По этому показателю ЕС будет отставать от США и Китая.

Тем не менее, внешнеэкономическая политика и созданные для ее теснейшей координации институты и процедуры (в особенности, антидемпинговое регулирование) остаются основным инструментом продвижения не только экономических, но и политических интересов ЕС. В этой связи важную роль приобретает т.н. «принцип политической обусловленности», разработанный в начале 1990-х гг. и предполагающий требование к партнерам Евросоюза уважать демократию, права человека и верховенство закона в качестве условия развития торгово-экономических связей с ЕС. При этом оценку степени соблюдения этого требования Брюссель оставляет за собой, для чего им были разработаны соответствующие количественные и качественные параметры.

Выдвижение этого принципа было во многом обусловлено стремлением Евросоюза преодолеть т.н. «разрыв между ожиданиями и способностями» – между позиционированием себя, как важного игрока на мировой арене, и сравнительно небольшим реальным влиянием на глобальные и региональные процессы. Однако в действительности он, с одной стороны, отнюдь не стимулировал укрепление внешнеэкономических связей Евросоюза, а с другой – вызывал раздражение со стороны целого ряда

государств. При этом, как показывает практика, избирательность его применения также не способствует поддержке высокого авторитета Евросоюза в мире.

Другим важным инструментом является требование т.н. «правовой гармонизации». Его суть: попытка экстраполировать регулирование ЕС на его партнеров с тем, чтобы сделать условия ведения бизнеса понятными и предсказуемыми для компаний Евросоюза; ввести в «понятное» для Брюсселя русло развитие правовых норм третьих стран. Положения о правовой гармонизации/правовом сближении были включены в тексты соглашений с третьими странами, а в 2007 г. дополнены т.н. «принципом взаимности», согласно которому несоответствие регулирования рынка в третьих странах стандартам, принятым в ЕС, может служить основанием для ограничения экспорта товаров и инвестиций из этих стран на территорию Евросоюза.

Последний принцип, как представляется, призван стать наиболее действенным инструментом по гармонизации стандартов и законодательства основных внешнеэкономических партнеров Евросоюза со стандартами и законодательством ЕС. Причем инструментом негативного воздействия, который не сулит партнеру никаких выгод от игры по предлагаемым ЕС правилам, а угрожает ему ограничительными мерами. Однако, имеются основания полагать, что его реальное использование в качестве регулирующего начала внешнеэкономической политики ЕС способно серьезно осложнить его отношения с главными внешнеэкономическими партнерами и ослабить роль Евросоюза в мировой экономике в целом. В настоящее время данный принцип уже становится одним из серьезных раздражителей в экономических отношениях ЕС с Россией, причем и в столь значимом для обеих сторон секторе, как энергетика.

В рамках вопроса регулирования внешних связей Евросоюза важной представляется развернувшаяся в последнее время дискуссия об инвестициях суверенных фондов. Они направлены на использование внешних капиталовложений без ущерба экономике и безопасности Евросоюза и стран-членов и во избежание усиления «негативного» влияния внешних сил (прежде всего, нефтедобывающих арабских стран, Китая и России).

Существенным элементом действий Евросоюза на мировой арене продолжает оставаться т.н. «глобальное экологическое лидерство», которое выражается в том числе в продвижении мирового режима ограничения выбросов углекислого газа, стимулирующих парниковый эффект. При этом сам ЕС готов стать примером для других развитых стран и брать

на себя повышенные обязательства, которые могут вести к ограничению экономического роста и дополнительным проблемам для отдельных отраслей промышленности. Кроме того, он распространяет действие своего экологического законодательства на те компании третьих стран, которые осуществляют свою деятельность на территории ЕС, что становится одним из источников раздражения его соответствующих партнеров.

Институты Всемирной торговой организации (ВТО) активно используются Брюсселем в разрешении торговых споров с основными партнерами, а также для навязывания требований в отношении правовой гармонизации своим партнерам. Но в последнее время эффективность применения инструментария ВТО для оказания давления на партнеров Евросоюза значительно снизилась.

Несмотря на попытки выстроить с 1992 г. (Маастрихтский договор) общую политику и политику в сфере безопасности, которая с 1999 г. дополнилась политикой в области безопасности и обороны, Евросоюзу на этом направлении пока не удалось стать единым самостоятельным субъектом и центром силы. В качестве причин следует выделить, прежде всего, нежелание стран-членов поступаться в рамках Союза значительной долей суверенитета в данной области. По всей видимости, вероятность выстраивания в ближайшей перспективе наднациональной общей внешней политики и политики безопасности, сопоставимой с политикой на экономическом направлении, представляется незначительной.

На это указывают и существенные трудности в сближении подходов отдельных стран-членов ЕС к тем или иным важным проблемам мировой политики, а также в согласовании интересов и выработке цельной позиции Евросоюза по принципу общего знаменателя ввиду очевидной разнородности внешнеполитических приоритетов и интересов. В результате, вырабатываемая в ряде случаев совместная позиция стран ЕС носит общий характер и зачастую касается не главных, а смежных и инструментальных вопросов. Обобщенность и недостаточная четкость вырабатываемой по принципу общего знаменателя компромиссной позиции в большинстве случаев лишают Евросоюз возможности активно воздействовать на ту или иную ситуацию доступными для ЕС политико-дипломатическими и экономическими средствами. Можно утверждать, что «пост-Маастрихтская» попытка выработать единую внешнюю политику пока дала обратный эффект: Европа ЕС действует по принципу низшего общего знаменателя и значительно слабее, чем совокупность крупных стран Европы в начале и середине 1990-х гг. Сложение пока привело к минусовой сумме.

Вместе с тем, в последние несколько лет стремление Евросоюза выработать общую позицию по максимально большему числу международно-политических вопросов заметно возросло. Это связано с постепенным осознанием элитами стран-членов ЕС того, что в нынешних международных условиях дальнейшая политическая разобщенность Евросоюза будет означать сокращение его роли и значимости в мировой политике.

Что касается попыток Евросоюза играть все большую роль в мировой политике, в том числе в некоторых вопросах безопасности, то они заметно активизировались после его расширения в 2004 и 2007 гг. Прежде всего, усилилось политико-дипломатическое воздействие ЕС на пространстве СНГ, что стимулирует конкуренцию в данном регионе с Россией.

Наряду с расширением, возникла идея т.н. «объединения европейского континента» в рамках Евросоюза. С ее появлением ЕС, в его понимании, впервые приобрел более четкое геополитическое измерение, стал отождествлять себя с Европой как таковой, что давало бы руководству Евросоюза повод выступать как бы от имени всей Европы. Нужно заметить, что реализация геополитического проекта «объединения Европы» была поручена Еврокомиссии, которая также стала претендовать на собственную роль в мировых политических процессах.

Главным реальным воплощением участия ЕС в мировой политике, помимо выражения им общей позиции по тем или иным международным вопросам, являются т.н. политика «соседства» и комплексные стратегические диалоги с ведущими центрами мировой экономики и политики (Китай, Россия, Индия, Япония). Отношения с США носят для ЕС особый характер – в силу военно-политической зависимости и интенсивности экономического взаимодействия. Оба эти инструмента основаны на презумпции того, что Евросоюз является одной из наиболее успешных и привлекательных моделей политико-экономического развития, а потому в разной степени включают в себя перенесение на партнера отдельных элементов законодательства и права ЕС – в тех областях, которые в наибольшей степени отражают интерес европейского бизнеса. Особенно это проявляется в политике «соседства» Евросоюза, по сути представляющей собой стратегию создания вокруг границ Евросоюза благоприятной зависимой периферии.

В военно-политической области Евросоюз не является субъектом и, более того, пока активно не стремится к подобной роли, что значительно ограничивает в том числе возможности сформироваться в качестве одного из политических центров силы в мире. Ввиду существенных несовпаде-

ний в оценках различными странами ЕС угроз их национальной безопасности, нежелания стран Евросоюза увеличивать оборонные расходы, а также существования НАТО как институционализации американского присутствия в Европе и американских гарантий безопасности европейским странам, реальными субъектами в военно-политической сфере являются отдельные государства-члены ЕС, НАТО и США. Отсутствие ЕС как единого субъекта военно-политических отношений проявляется, в частности, в определенной пассивности Евросоюза в инициировании или подключении к серьезным дискуссиям с другими мировыми игроками, в том числе Россией, по проблемам европейской и мировой безопасности.

Учитывая растущую роль фактора силы в мировой политике, глобальное влияние Евросоюза в среднесрочной перспективе может не только не усиливаться, но и, возможно, даже ослабевать. Несмотря на то, что в ряде случаев ЕС способен эффективно выступать в качестве дипломатического посредника при урегулировании конфликтов, его потенциал влиять на военно-политическую ситуацию в мире незначителен.

В отношениях с Россией Евросоюз внешне воспринимается как независимый центр силы в треугольнике Россия–США–Евросоюз. При этом роль весомого «угла» придавала ему скорее сама Москва, а также действия отдельных стран-членов (Франции, Германии, Италии), а не четко сформулированная политика ЕС как блока. Следует отметить, что потенциал Евросоюза как партнера России в этом треугольнике был ослаблен в результате расширения 2004 г. Для многих новых членов одним из весомых мотивов участия в Союзе стала попытка и дальше дистанцироваться от России, а не желание оптимизировать с ней сотрудничество. Кроме того, расширение также усилило влияние атлантистов в Евросоюзе, сделав выработку общей позиции Евросоюза в сфере обороны и безопасности, не говоря об отношениях с Россией, крайне сложной.

3. Сценарии развития ЕС в ближайшей перспективе

Тенденции в экономической и политической сферах позволяют говорить о трех возможных сценариях развития Евросоюза: относительное сохранение «статус кво», разработка и реализация прорывного проекта и активизация разноскоростных процессов.

Первый сценарий – относительного сохранения «статус кво» (или «топтания на месте») – представляется более вероятным. Он предполагает,

что Евросоюз так и не найдет в ближайшей и даже среднесрочной перспективе знакового, прорывного проекта. Поэтому его основное поле деятельности будет ограничиваться преимущественно различными аспектами регулирования со стороны КЕС, попытками стран-членов перевести под национальный контроль по возможности побольше полномочий Евросоюза, а также преодолением разногласий стран-членов и институтов по относительно техническим вопросам.

Второй сценарий – прорывной («большой») проект – означает, что либо институтам Евросоюза (прежде всего, КЕС, учитывая ее центральное положение в определении повестки дня), либо странам-членам (в лице харизматического лидера одной из крупных стран-членов Евросоюза) удастся найти проект, который будет означать коренные инновации в политической системе и экономическом регулировании Евросоюза, а также переход интеграции на качественно новый этап. Учитывая сегодняшнюю инертность, а также нерешенность проблемы Лиссабонского договора, такая возможность даже теоретически появится не раньше, чем через 2–4 года.

Наконец, третий сценарий – это активизация процессов т.н. «разноскоростной интеграции». Это означает, что различия моделей социально-экономического развития стран-членов и их внешнеполитической ориентации окажутся вряд ли преодолимыми. В результате, наиболее близкие по взглядам на характер политической и экономической интеграции страны-члены будут углублять сотрудничество по тем или иным аспектам (иммиграционному, оборонному, гражданско-правовому и т.д.). Отметим, что, хотя в учредительных документах Евросоюза положения для такого сотрудничества в его рамках прописаны с 1996 г., они ни разу пока не применялись. Единственными широко известными исключениями являются Шенгенские соглашения и участие в зоне евро. Вместе с тем, ориентация на относительную одновременность интеграции, а также боязнь серьезно исказить базовые условия деятельности на внутреннем рынке, скорее всего, и впредь будут препятствовать активному процессу разноскоростной интеграции.

В области внешней деятельности также можно выявить три основных сценария. Первый – условно названный нами «евро-Англия» – это концентрация деятельности Евросоюза на внутренних делах и соперничестве с Россией в регионе т.н. «общего соседства». Учитывая нынешнее состояние внешнеэкономических и внешнеполитических инструментов Евросоюза, а также ориентацию большинства стран в этом регионе на вступление в ЕС, такое развитие событий в перспективе 3–5 лет не

исключается. При этом предполагаются как невозможность становления ЕС в качестве подлинно самостоятельного центра силы, так и высокая зависимость от США в ключевых вопросах международной и региональной безопасности.

Второй, в определенной мере в «русле» первого, сценарий, который можно условно назвать «евро-Венеция», предполагает, что ЕС и в дальнейшем не будет уделять особого внимания военной и политической составляющей внешней деятельности. Его усилия будут сконцентрированы на собственном развитии в роли сугубо «гражданской силы», использующей экономические инструменты для продвижения как собственно экономических, так и политических целей. При этом, поскольку инновационных идей на данном направлении деятельности Евросоюза не предвидится, а доля ЕС в мировой экономике будет падать, то все более настойчивое применение такой силы и правовой гармонизации будет приводить к растущему недовольству стран-партнеров.

Третий сценарий – «евро-Франция» – предполагает, что ЕС существенно улучшит функционирование своей внешнеполитической и оборонной составляющей, приспособит ее институциональный аппарат и механизм принятия решений к современным требованиям. В этом случае Евросоюз может стать глобальным центром силы и автономным полюсом в международных отношениях. Данный вариант предполагает, что странам удастся преодолеть противоречие между атлантистами, теми, кто ориентирован на независимую роль Евросоюза, и нейтральными странами. Поскольку сейчас, учитывая состояние политических элит стран ЕС, это маловероятно, его можно рассматривать как возможный только в перспективе 5 и более лет.

Отдельно нужно рассмотреть вариант «евро-Россия», который допускает возможность качественного сдвига в отношениях Россия–Европейский союз и создание ими нового международного объединения, союза. Он пока почти не просматривается в европейской дискуссии. Но объективно он, вкупе с вариантом «евро-Франция», отвечает долгосрочным интересам ЕС и России и способен остановить маргинализацию Европы.

***

С учетом сказанного выше, и для России, и для ЕС требуется определенное время для того, чтобы тому же Союзу определиться, прежде всего, с моделью собственного развития, с новой системой институтов и проце-

дур на основе либо принятия Лиссабонского договора, либо иного варианта, что окончательно прояснится только в 2010 г. Это приведет к модификации всей политической системы ЕС. Причем достаточно большое количество изменений являются на данный момент малопредсказуемыми, поскольку зависят не только от того, что прописано в договоре, но и от характера неформальной политической практики и от того, как те, кто возглавят новые институты и структуры, организуют их функционирование.

Одновременно необходимо прояснить роль и место Евросоюза в процессе комплексной модернизации российской экономики и общества, закреплении России на путях современного развития. Важное значение имеет ответ на вопрос о потенциале ЕС как традиционного для нашей страны стимула модернизации российских общественных институтов, общественной морали, источника инвестиций, увеличения инновационной составляющей экономики, совершенствования транспортной и информационной инфраструктуры. В нынешних условиях особую актуальность приобретают вызовы финансово-экономического кризиса и возможности инициирования и реализации различных мер в рамках сотрудничества Россия–ЕС.

При этом, как представляется, существенно иной модели для модернизации – при всех необходимых модификациях и приспособлении к национальным особенностям – у России, страны европейской по уровню базовых ценностей и культуры, не существует.

При объективной целесообразности сохранения и развития партнерского характера отношений Россия–ЕС следует признать процесс усиления роли двусторонних отношений Российской Федерации со странами-членами ЕС. Прежде всего речь идет о тех из них, которые заинтересованы в развитии положительного потенциала связей с Россией.

ТОРГОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВЯЗИ

Европейский союз является важнейшим торгово-экономическим партнером России. Значительная доля ЕС в российской внешней торговле, а также уникальность Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) от 1994 г. делают европейское направление основным вектором международных экономических отношений России.

В то же время заявленное Россией и ЕС партнерство в экономической области пока не сформировалось, а возможные шаги по его созданию затруднены недостатком доверия. Не следует забывать, что Россия и ЕС – не только партнеры, но и конкуренты.

1. Двойственная природа отношений с ЕС

В отношениях с ЕС любая страна (Россия – не исключение) вынуждена учитывать двойственную природу ЕС как наднационального образования и одновременно группы государств. Эта особенность ЕС, с одной стороны, усиливает переговорные позиции Евросоюза, поскольку часто позволяет Брюсселю по трудным вопросам отсылать партнеров к национальным столицам, а национальным столицам – к Брюсселю. С другой – может использоваться партнерами для игры на противоречиях внутри самого ЕС.

Нельзя переоценивать возможности той и другой тактики (их пределы понимают обе стороны в равной степени). Однако в обозримом будущем комплекс официальных отношений с ЕС в той же экономической сфере по-прежнему будет состоять из двух сегментов: многосторонний с Брюсселем в основном по вопросам доступа на рынки и гармонизации правовой среды; двусторонний со странами-членами – преимущественно по конкретным экономическим проектам.

Вне и, к сожалению, в отрыве от официальных отношений существует особый феномен – европейское бизнес-сообщество, национальная принадлежность субъектов которого, включая российских, оказывается в результате слияний и поглощений все более размытой. Участники этого сообщества предпочитают решать вопросы улучшения делового климата либо через правительства стран базирования своих компаний, либо через своего бизнес-партнера, рассчитывая на его связи в КЕС, правительстве страны-члена ЕС или России. Их диалог с официальными институтами Россия–ЕС пока не вышел на уровень решения многих практических задач значительной части предпринимательского сообщества. Представители последней преимущественно взаимодействуют непосредственно

с министерствами, ведомствами и службами официальных экономических властей России, Евросоюза и его стран-членов через отраслевые ассоциации предпринимателей, которые в России пока недостаточно развиты.

Между двумя сегментами официальных экономических отношений с ЕС существовала и будет существовать большая или меньшая асимметрия – не только по содержанию, но и по результативности, материальному воздействию на экономическое развитие сторон. Следовательно, на каждом отрезке времени должна избираться такая линия взаимоотношений с ЕС, такое сочетание использования обоих сегментов взаимоотношений, которые были бы наиболее эффективными для реализации российских экономических интересов. Этот принцип, при всей его очевидности, до настоящего времени практически не использовался, а соответствующий анализ не проводился.

Для России взаимоотношения с ЕС, как интеграционным объединением, начались «с чистого листа» в 1989 г. (время заключения первого соглашения о сотрудничестве), но приобрели развернутое содержание в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве (СПС) 1994 г., которое и остается действующей правовой базой отношений сторон. СПС до настоящего времени (в отсутствие членства в ВТО и при незавершенности формирования правовой базы ЕврАзЭС и других объединений со странами СНГ) является единственным комплексным международным обязательством России в торгово-экономической области. Однако, мощный политический импульс, который задало СПС, был использован неэффективно.

Принципиальное отличие двусторонних взаимоотношений со странами ЕС от многосторонних состоит в том, что если в рамках последних Россия не смогла успешно обсудить ни один важный для нее крупный экономический проект в интересах российского бизнеса (Брюссель ссылается на отсутствие у него соответствующей компетенции), то в отношениях с отдельными странами-членами ЕС такие проекты успешно обсуждаются и находят поддержку (Германия – «Северный поток», авиастроение, железнодорожный транспорт; Греция, Болгария, Италия – «Южный поток»; Франция – космические запуски, авиастроение, добыча газа; Финляндия, Словакия, Австрия – транспортные коридоры и логистические системы и др.).

Вместе с тем, нельзя переоценивать эффективность двустороннего экономического диалога в том виде, в каком он складывался до настоящего времени. Так, статистика внешнеторгового оборота России со странами

ЕС показывает, что, как и в отношениях России с другими странами, обладающими сходной структурой рынков (например, с США и Канадой), определяющими являются объем экономики и численность населения, другими важными факторами – наличие удобных транспортных путей, прежде всего для массовых грузов (энергоносители, металлы и др.), позиции российского капитала в экономике страны-партнера. Поэтому не удивительно, что по итогам 2007 г. в первую пятерку торговых партнеров России входят, наряду с приоритетными политическими партнерами – Германией и Италией, «нейтральные» Нидерланды, а также Великобритания и Польша, экономический диалог с которыми в последнее время оказался практически заморожен. Франция, главный в ЕС инициатор защитных мер и более ориентированная на Средиземноморье, идет лишь шестой, а маленькая Литва с ее сдержанными отношениями с Россией выходит на внушительное для нее 15-е место (транзит, бизнес с российскими корнями).

В области инвестиций интенсивность отношений также далеко не в полной мере зависит от активности экономического диалога между правительствами. Набор ключевых факторов тот же, что и в торговле, но по важности главным является все же прямой вес и/или косвенное влияние российского капитала в экономике страны ЕС (Кипр, Люксембург, Нидерланды, Великобритания).

Другой особенностью двустороннего сегмента официальных отношений между Россией и ЕС является явный дисбаланс – не в пользу России – активности сторон в вопросах взаимного доступа на рынки. Если в диалоге между Москвой и Брюсселем баланс взаимных озабоченностей в последнее время примерно соблюдается, на национальном уровне картина иная. Причина, очевидно, состоит в недостаточной вовлеченности российского бизнеса в деятельность двусторонних органов взаимодействия.

На уровне Россия–ЕС это не настолько заметно, потому что здесь обсуждаются системные, связанные с правовым режимом торговли препятствия для доступа на рынок, которые затрагивают интересы целого сектора экономики, – например, российской химической (система REACH), парфюмерно-косметической (Директива ЕС по косметике), атомной промышленности (режим торговли Евратома), черной металлургии и химической промышленности (серия антидемпинговых процедур) и т.д.

На двустороннем уровне подобные «режимные» препятствия торговле могут также обсуждаться, но не решаться, за исключением вопросов поощрения и защиты капиталовложений, которые, однако, в настоящее

время практически не ведутся. Центральными же являются проблемы отдельных компаний, и здесь российские претензии, как правило, далеко отстают по объему и глубине проработки от претензий наших партнеров. Это свидетельствует как о неготовности власти предоставить «площадку» для сбора информации такого рода, так и об инертности самого бизнеса или его неверии в способность власти содействовать урегулированию проблем.

Наконец, в двустороннем экономическом диалоге России и стран-членов ЕС практически не ведется работа по поиску концептуальных путей развития отношений между Россией и ЕС в целом. Ни Россия, ни ключевые страны-партнеры не смогли своевременно оценить риски, связанные с потерей динамики и отсутствием стратегии отношений. Понятно, что эта ситуация, прежде всего, связана с ослаблением самого Евросоюза, который демонстрирует неспособность к принятию стратегических решений далеко не только в отношении России. Ясно и то, что диалог отдельных, пусть и влиятельных стран ЕС с Россией по определению перспектив долгосрочных отношений в этих условиях приобретает особо «чувствительный» характер, не в последнюю очередь с точки зрения так называемой «европейской солидарности». Однако Россия и страны ЕС должны и в этих условиях ставить проблему определения будущего отношений как центральную и искать пути ее решения на всех уровнях без ущерба для национальных интересов и «солидарности» с партнерами.

2. Эволюция взаимозависимости

Цифры иллюстрируют доминирующую зависимость России от экономических отношений с ЕС, по сравнению с любым другим регионом мира (почти 60% по экспорту и более 40% по импорту). Масштаб этой зависимости остается неизменным в течение всего периода наблюдений (более 15 лет), в то время как ее качество, как минимум, не меняется к лучшему: в 2007 г. в общем объеме экспорта минеральные продукты составили примерно 80% (практически полностью – энергоносители); другими важными статьями экспорта являются черные и цветные металлы (свыше 10%), а также химическая продукция (свыше 3%). Следует отметить, что доли этих ключевых товаров колеблются только в результате изменения конъюнктуры на соответствующих рынках, но отнюдь не вследствие изменения физической структуры российского экспорта. Так, за последние шесть лет доля знергоносителей в стоимостном объеме экспорта возросла почти на 10%, при этом его физический объем остался неизменным.

Все возрастающая часть импорта России из ЕС (почти 53%, по сравнению с примерно 40% в 2001 г.) приходится на технологическое оборудование, составляющее основу технического перевооружения широкой гаммы российских отраслей материального производства и сферы услуг (для сравнения: доля изделий этой группы в российском экспорте в ЕС – 1,5%). Вторая существенная группа импортируемых товаров – химическая продукция (примерно 20%), третья – продовольственные товары, доля которых за тот же период снизилась в полтора раза – примерно до 10% в связи с ростом самообеспеченности России продовольствием.

Несмотря на чрезмерный характер зависимости России от экспорта в ЕС, прогнозы не позволяют говорить о ее существенном снижении в среднесрочной перспективе, поскольку на этом рынке будут продолжены продажи основной массы конкурентоспособных российских товаров. Доля ЕС в российском экспорте может постепенно снижаться только в случае выхода российских отраслей обрабатывающей промышленности на новый уровень конкурентоспособности, что возможно в случае успешной реализации Концепции долгосрочного развития, и проведения активной торговой политики на наиболее перспективных альтернативных рынках (Индия, страны Юго-Восточной Азии, Латинской Америки, возможно, Китай).

ЕС, со своей стороны, будет продолжать проводить активную политику, направленную на увеличение своей доли на российском рынке, и сдерживать расширение основных на сегодня статей российского экспорта.

3. СПС и правовое регулирование экономических отношений

Евросоюз был и остается единственным международным партнером, с которым Россия заключила масштабное соглашение торгово-политического характера. СПС сыграло прежде всего креативную роль, дав импульс некоторым (но не всем) отраслям российской промышленности и сферы услуг из числа наиболее вовлеченных в международную конкуренцию (металлургия, химия, товары ядерного топливного цикла, финансовые услуги, услуги коммерческих космических запусков, услуги морского и речного транспорта) сформулировать и юридически закрепить меры по своему продвижению на рынки ЕС и/или защите своих российских рынков. СПС выступило важнейшим фактором самоорганизации российского бизнеса и определения им своих зарубежных интересов, положив начало механизму консультаций власти и деловых кругов по торгово-политическим вопросам.

В СПС в измененном и значительно усеченном виде воспроизводится конструкция так называемых специфических обязательств по доступу на рынок и исключений из режима наибольшего благоприятствования. Соглашение также создало режим охраны прав интеллектуальной собственности, сравнимый с обязательствами в рамках соответствующего соглашения системы ВТО (ТРИПС), обязав Россию присоединиться к ряду международных конвенций в этой области.

Эти и другие обязательства (в областях законодательства о конкуренции, государственной помощи, таможенных вопросов) создали своего рода «дорожную карту» по реформированию российской правовой системы. В результате возникли внешние правовые условия необратимости российских реформ и, как следствие, – определенная предсказуемость не только для европейского и мирового, но и российского бизнеса в отношении перспектив ведения дел в России. Это способствовало привлечению инвестиций. Российское правительство, со своей стороны, получило определенный план действий, который помог преодолеть ряд препятствий для реформ внутреннего характера.

Вместе с тем, ряд поставленных в СПС вопросов не были сторонами в должной мере решены. В ходе переговоров по СПС Россия согласилась, и это было зафиксировано в тексте соглашения, что направлением реформы экономического законодательства будет постепенное обеспечение его совместимости с законодательством ЕС. Впоследствии эта общая формула интерпретировалась Евросоюзом (в «дорожной карте» общего экономического пространства и системе «диалогов», направленных на подготовку ее реализации) главным образом как постепенная гармонизация законодательства обеих сторон на базе законодательства ЕС (так называемого acquis communautaire), то есть на основе принципа, традиционно включаемого Евросоюзом в соглашения с третьими странами преференциального характера или с перспективой перехода на преференциальную стадию. Однако правовых оснований для такой интерпретации нет. Нет и экономической необходимости выстраивать российское законодательство по образцу ЕС, тем более сейчас, когда в самом Евросоюзе наблюдается усиление национального регулирования, разумеется, на принципах непротиворечия нормам общего действия, устанавливаемым Европейскими директивами.

На практике российское законодательство развивалось более логичным для этапа структурных реформ путем, а именно: с использованием лучшего мирового опыта, в том числе и опыта ЕС (законодательство о конкуренции, государственных закупках, государственном регулировании внешнеторговой деятельности, таможенный кодекс и т.д.).

В настоящее время, когда реформа российского экономического законодательства в основном завершена, наибольшую актуальность вопрос о разумных пределах гармонизации законодательства России и ЕС представляет в области законодательства о техническом регулировании

Самостоятельным правовым инструментом России и ЕС в торгово-экономической области являются соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений (с 19 странами ЕС), которые, выравнивая иностранных инвесторов по условиям деятельности на рынке принимающей страны с другими иностранными и отечественными, не создают гарантий доступа на рынки. Следует совместно обсудить, какие меры могут быть приняты для гармонизации усилий сторон по приданию инвестсоглашениям роли более активного стимула для инвестиций, а также их взаимосвязи с обязательствами сторон по ВТО.

4. Договор о стратегическом партнерстве

Как известно, взамен СПС планируется заключение нового соглашения. В России его предпочитают называть договором о стратегическом партнерстве (ДСП). Помимо окончания первоначального срока действия СПС в конце 2007 г. с реализованной возможностью последующей пролонгации, одним из главных факторов, обусловивших решение о целесообразности нового базового соглашения, стало обоюдное стремление консолидировать в юридически обязывающем документе сферы взаимодействия, оговоренные «дорожными картами» четырех «общих пространств». Но поскольку договориться о технических обязательствах в этих специфических областях (кроме экономики) было бы сложно, логика ведет к приданию договору рамочного характера.

Он определил бы основные принципы и цели взаимодействия в сфере внешней политики, обороны и безопасности, культуры, науки, а также экономики. По одному из вариантов, на основе этого договора были бы заключены секторальные соглашения в приоритетных областях взаимодействия (например, транспорт, охрана окружающей среды, наука и техника, нанотехнологии, связь, космос, атомная энергетика). Это придало бы ДСП «зонтичный» характер.

Возможны несколько вариантов конфигурации экономического блока договора. В рамках основных из них вопросы торгово-экономического сотрудничества, т.е. те, которые сейчас зафиксированы в СПС (а именно: режим экономических отношений и сотрудничество в приоритетных отраслях экономики), могут быть:

- непосредственно инкорпорированы в текст ДСП с прекращением действия СПС после вступления ДСП в силу;

- обозначены в ДСП в виде рамочных условий, а затем решены в отдельных отраслевых соглашениях, включая соглашение о режиме торговли, которые по мере вступления в силу постепенно заменяли бы соответствующие разделы СПС, или в «большом», включающем отраслевые положения, экономическом соглашении, которое единовременно заменило бы СПС;

- обозначены в виде рамочных условий с одновременным закреплением предусмотренных СПС, но не реализованных дисциплин (например, «реанимирующих» Комитет сотрудничества или устанавливающих процедуры разрешения споров), с сохранением в силе СПС.

Все эти варианты теоретически реализуемы как в условиях присоединения России к ВТО, так и если такое присоединение окажется на значительный период времени отложено.

Вариант переноса положений СПС с необходимыми изменениями непосредственно в текст ДСП в случае присоединения России к ВТО означал бы, что «режимная» часть СПС прекращает существование, а положения об отраслевом и институциональном сотрудничестве могут сохранить рамочный характер, не выпадая из общего формата ДСП как рамочного соглашения. В случае, если присоединение к ВТО окажется отложено, перенос в ДСП его режимных положений создал бы в нем массивный блок торгово-политических норм обязывающего характера, существенно поменяв его формат. При этом положения об отраслевом сотрудничестве также сохранили бы присущий СПС рамочный характер. Такой вариант имеет свои преимущества, если стороны хотят скорректировать не устраивающие их положения СПС, но не готовы к существенным продвижениям по существу взаимных обязательств (в том числе по отраслевому взаимодействию). Серьезный недостаток – ресурсоемкая техническая работа по переносу в ДСП большого числа положений, особенно в подварианте, когда не решен вопрос о членстве в ВТО (только на технический перенос потребуется не менее 2 лет).

Вариант фиксации в ДСП рамочных положений с последующим их раскрытием в группе отраслевых соглашений (или одном торгово-экономическом соглашении) отличается, прежде всего, тем, что позволяет провести полномасштабные переговоры в основных областях сотрудничества и принять конкретные обязательства в интересах реализации проектов сотрудничества, в том числе с привлечением двустороннего ресурса взаи-

модействия России и ЕС. Недостаток – риски «размывания» переговорной позиции в условиях автономной работы ряда переговорных команд, что может привести к нарушению баланса взаимных обязательств. Нейтрализация рисков возможна при мониторинге переговоров «центральной» переговорной делегацией, исключении из их повестки дня вопросов режима торговли, которые переносятся либо в специальное соглашение о режиме торговли, либо непосредственно в ДСП, либо в модифицируемое СПС.

Важным является вопрос, готовы ли стороны заключить специальное соглашение о режиме торгово-экономических отношений взамен СПС (или ввести соответствующий блок в ДСП, СПС). Очевидно, что фактором в пользу такого соглашения являлась бы возможность решить с его помощью существенные для сторон проблемы доступа на рынки, не решаемые при действующей договорно-правовой базе.

Как отмечалось, Евросоюз заинтересован в расширении доступа на российский рынок широкого спектра товаров, основным препятствием чему являются относительно высокие ввозные пошлины и, в меньшей степени, технические барьеры. В свою очередь, Россия может быть заинтересована в открытии рынка ЕС для сельскохозяйственной продукции и в снижении технических барьеров. В секторах услуг основными для ЕС являются энергетические услуги, а также услуги в области добычи сырья и доступ к транспортной инфраструктуре, включая транзитные трубопроводы. Россия вряд ли имеет выраженные интересы в секторах услуг, кроме обеспечения максимально либерального и транспарентного режима инвестиций как в секторах услуг (коммерческое присутствие), так и в иных отраслях экономики ЕС, прежде всего в энергетике.

Все эти вопросы могут решаться только в рамках соглашения о свободной торговле с широким охватом (товары, услуги, инвестиции, капиталы). Однако переговоры по такому соглашению могут начаться только после присоединения России к ВТО, когда окончательно определится и будет зафиксирован объем российских обязательств в области снижения уровней защиты рынков товаров и услуг. Но и тогда потребуется анализ баланса интересов сторон от торговой либерализации, пусть происходящей с максимальным использованием переходных периодов. В современных условиях он явно не в пользу России, и изменить ситуацию могла бы только готовность ЕС к принятию «ассиметричных» обязательств – например, согласие на одностороннюю либерализацию аграрного сектора. Невозможен и вариант, при котором зона свободной торговли охватывала бы только торговлю услугами и инвестиции или только избранные товар-

ные рынки. Поэтому для обсуждения целесообразности зоны свободной торговли должны возникнуть предпосылки в реальной экономической жизни. Такую возможность могли бы создать переговоры о заключении секторальных соглашений в основных областях конкурентной специализации сторон.

Наконец, вариант фиксации рамочных условий взаимодействия с одновременным укреплением дисциплин СПС является наименее затратным способом сохранить существующий сейчас статус-кво в регулировании торгово-экономических отношений сторон. Однако таких шагов, как укрепление институтов СПС, может оказаться недостаточно для выстраивания новых отношений, рассчитанных на действительную поддержку интересов бизнеса в ключевых отраслях взаимодействия.

5. Идентификация и расширение общих интересов

Одной из причин кризиса доверия в отношениях России и ЕС является неправильная идентификация сферы взаимных интересов. Доминирует подход ЕС, при котором Россия рассматривается как перспективный рынок сбыта и источник снабжения сырьевыми, прежде всего топливно-энергетическим товарами, требующий в интересах безопасности «мягкого» контроля через договорно-правовые инструменты, аналогичные «соседству». Вся реальная конструкция взаимоотношений до сих пор выстраивалась под эту схему, которая носит несбалансированный характер, тем более что встречные действия российских компаний по расширению своего присутствия на рынках товаров, услуг и капиталов ЕС, как правило, не вызывают благоприятного отношения.

Россия, однако, не заявляла четко о наличии своих собственных, причем не противоречащих интересам ЕС, целей партнерства. В значительной мере это было связано с тем, что такие цели не были нами вообще в должном виде определены. Сейчас такая возможность есть, она прямо вытекает из положений долгосрочной концепции социально-экономического развития.

Целями стратегического партнерства, основанными на объективной заинтересованности России и ЕС в модернизации экономики, снижении ее зависимости от внешних рисков, могли бы быть:

- создание совместного энергетического пространства с устойчивыми внутренними связями, с гарантиями энергетической безопасности, высоким уровнем энергоэффективности и экологической безопасности, взаим-

ным проникновением капиталов и возможностями для расширения деятельности на третьи страны;

- создание общего рынка транспортных услуг, интегрированного в глобальную транспортную систему;

- совместные разработка и обеспечение продаж в глобальном масштабе технологий, продукции и услуг в наиболее передовых секторах экономики (авиация, космос, атомная энергетика, информационно-коммуникационные, нанотехнологии и др.).

В сфере энергетики среди ключевых задач следует выделить:

- обеспечение синергетического эффекта цепочки создания добавленной стоимости, что потребует правового закрепления гарантий инвестиций в добычу газа и нефти в России и оказание соответствующих услуг, включая доступ к трубопроводам и транзиту, создание логистических центров и газораспределительных сетей, нефтеналивных и перерабатывающих мощностей, включая специализированные портовые сооружения, а также розничных сетей в Европе;

- совместная производственная деятельность с предоставлением всего комплекса услуг в Африке, Азии и Латинской Америке;

- совместная исследовательская деятельность в области эффективных технологий добычи и транспортировки энергоресурсов;

- обеспечение поддержки Евросоюза в формировании глобальной торговой площадки нефти марки Urals и нефтепродуктов в России;

- совместная деятельность в области разработки новых международных стандартов и правил торговли в энергетическом секторе.

В области транспорта приоритетной задачей могло бы быть решение комплекса вопросов по встраиванию в глобальную транспортную систему и обеспечению конкурентоспособности коридора «Запад-Восток» (с продлением до Вены), включая: упрощение таможенных процедур и модернизацию погранпереходов; внедрение современной системы перевозочных документов; использование благоприятных грузовых тарифов; модернизацию путей и системы управления движением; создание необходимых логистических инфраструктур в пунктах переходов; совместное обеспечение загрузки транспортных систем, в том числе создание современного интермодального центра на Дальнем Востоке, обеспечивающего условия для переключения грузопотоков Азиатско-тихоокеанского региона (АТР) на коридор «Запад-Восток»; совместная деятельность по созданию международных правовых норм и стандартов в области транспорта, в том числе транзита.

В высокотехнологичных областях, наряду с решением проблем устранения технических барьеров в торговле (это потребует совместной работы по созданию центров сертификации, испытательных лабораторий, заключения соглашений о взаимном признании соответствия, а в дальнейшем – гармонизации самих норм) и дискриминационных барьеров для доступа на рынки, совместного применения современных обучающих технологий, центральной задачей могло бы стать создание с российским участием центров компетенции, научно-производственных комплексов (кластеров), которые обеспечивали бы равноправное российское участие в разработке «прорывных» продуктов при гарантиях эквивалентных прав на результаты разработок и их практического внедрения. Важным элементом договоренностей в этой области могла быть совместная коммерциализация высокотехнологичных продуктов, в том числе на рынках третьих стран. Стороны должны будут способствовать вовлечению в сотрудничество наиболее передовых в своей области, обладающих транснациональным капиталом компаний, но вместе с тем стимулировать участие среднего и малого бизнеса (например, через систему бизнес-инкубаторов, венчурных фондов, иных применяемых ими стимулирующих инструментов).

При таком подходе к целям партнерства существует возможность сравнительно быстро преодолеть накопившиеся в рамках взаимоотношений России и ЕС противоречия.

Стало бы очевидно, что для его реализации недостаточно сохранить СПС и внести в новый базовый договор несколько положений декларативного характера. Понятно, что по каждому из направлений, приоритетность которых удалось бы согласовать, потребуется подготовка отдельного соглашения (или главы в общем соглашении), которое содержало бы план действий по достижению целей взаимодействия.

Подготовка соглашений такого рода невозможна без участия деловых кругов. Это позволило бы преодолеть имеющийся разрыв между непосредственной деятельностью хозяйствующих субъектов России и ЕС в рамках общего для них европейского делового пространства и официальными отношениями.

Разработка подобных соглашений создала бы формат, подходящий как для многостороннего, так и для двустороннего сегментов отношений Россия–ЕС, поскольку в нем рассматривались бы конкретные проекты, составляющие компетенцию стран-членов. Тем самым удалось бы преодолеть разрыв между обоими направлениями официального диалога Россия–ЕС.

Обсуждение возможных положений отраслевых соглашений дало бы сторонам паузу, необходимую для более точного определения перспектив их торгово-экономических отношений, и, прежде всего, возможного наполнения их преференциального элемента. Так, центральным принципом соглашения в области энергетики должны, по-видимому, стать гарантии энергетической безопасности, т.е. бесперебойных поставок (для импортера) и сбыта (для экспортера) энергоресурсов. Однако большинство связанных с этим инструментов (тарифное, техническое регулирование импорта, доступ к добыче полезных ископаемых, трубопроводам, доступ к оказанию энергетических услуг, «прозрачность» законодательства в отношении инвестиций) регулируются обязательствами ЕС (в будущем и России) по ВТО. Их решение только в интересах России и ЕС (без распространения на третьи страны в силу действия принципа наибольшего благоприятствования) возможно только в рамках преференциального соглашения. Но такое соглашение, по правилам ВТО, не может охватывать какую-либо отдельную, пусть и значительную группу товаров или сектор услуг. Таким образом, изолированное решение «энергетического вопроса» невозможно.

Несомненно, потребность вносить изменения в режим доступа на рынки товаров и услуг сторон возникнет и по результатам переговоров в других ключевых областях, таких как транспорт, телекоммуникации, производство гражданской авиатехники, судостроение и т.д. Отличие ситуации по результатам этих переговоров будет состоять в том, что если на сегодня речь может идти лишь об экспертных оценках, то переговоры покажут более обоснованную картину действительно экономически необходимых мер по либерализации.

6. Роль третьих стран в диалоге Россия–ЕС

В экономическом диалоге России и ЕС недооцененным оказался фактор третьих стран. Это фактически приводит к тому, что мы рассматриваем эти рынки либо как сферу конкуренции, либо как источник неблагоприятного влияния на сферу наших интересов. Однако быстро развивающиеся рынки должны стать территорией не только соперничества (оно неизбежно), но и выгодного взаимодействия, прежде всего в тех областях, которые Россия определила для себя как главные направления экономической диверсификации. Приоритетными регионами, где должны поощряться совместные проекты и инициативы, являются страны Азии, Латинской Америки и страны СНГ. В отношении последних Россия имеет свои собственные интересы. И такой подход требует внимательной проработки, поскольку содержит элементы конфликтности.

Следует отметить, что Евросоюз (в то время – Европейские сообщества) с самого начала постсоветского периода декларировал нацеленность на обустройство привилегированных связей с европейскими государствами бывшего СССР, закавказскими государствами. Целью этой политики являются воздействие на формирование экономической среды этих стран в интересах европейского бизнеса в расчете на их дальнейшее экономическое развитие и обеспечение стабильности в регионе.

Успешным может оказаться вовлечение этих стран-«соседей» (как и государств ЕврАзЭС) в реализацию отраслевых соглашений. Это позволит сохранить экономические связи, прежде всего, с Украиной в период ее «дрейфа» в сторону ассоциированного членства в ЕС. В этих же целях России следовало бы проводить активную политику в ЕврАзЭС и таможенном союзе, направленную на укрепление договорно-правовых основ их деятельности в направлении, не отдаляющем нас от правовой среды ЕС. С Евросоюзом было бы целесообразно выйти на понимание, что интересам стратегического развития наших отношений отвечало бы максимально возможное вовлечение государств постсоветского пространства различной внешнеполитической ориентации в развивающееся экономическое взаимодействие.

***

С учетом вышесказанного следует отметить следующее.

Реальным проявлением партнерства могло бы стать содействие ЕС завершению переговоров о присоединении России к ВТО. Однако целесообразность нового соглашения определится не по результатам присоединения к ВТО. Она возникнет при существенном изменении характера экономических отношений, прежде всего, диверсификации его отраслевого наполнения и реальных сдвигов в реализации Россией стратегической задачи создания диверсифицированной, основанной на инновациях, конкурентоспособной современной экономики. В этих условиях либерализация взаимного доступа на рынки товаров, услуг и капиталов (а только таким может быть содержание нового соглашения) будет взаимовыгодной.

Соответственно, в ходе переговоров по новому базовому соглашению с ЕС целесообразно в его экономической части ограничиться ссылкой на отраслевые соглашения и отдельное торгово-экономическое соглашение, которое будет заключено в будущем. При этом СПС продолжает действовать, а в рамках ДСП создается орган по торгово-экономическому взаи-

модействию (он заменяет Комитет сотрудничества). В ДСП также создается орган по разрешению споров, аналогичный арбитражному суду ВТО.

Критерием эффективности и основной задачей отраслевых соглашений станет их способность прямо содействовать реализации экономических проектов в соответствующих областях. В этих целях еще на этапе переговоров, а затем и в ходе реализации соглашений целесообразно идентифицировать отрасли, в которых существует потребность в создании более благоприятного режима торговли и инвестиций, правового сближения.

Сбор и оценка предложений по изменению режима торговли и инвестиций – и это можно зафиксировать в ДСП – поручается органу по торгово-экономическому содействию. По результатам этой работы он в перспективе доложит высшему органу партнерства предложения в отношении целесообразности заключения торгово-экономического соглашения преференциального характера.

Переход к преимущественно отраслевому характеру взаимодействия с ЕС потребует создания нового типа двусторонних отношений со странами-членами, которые существовали бы не в отрыве, а во взаимодействии с отношениями на уровне ЕС в целом. В рамках двусторонних отношений выявлялись и поощрялись бы наиболее перспективные проекты, определялись препятствия, в том числе нормативного характера (такие, как технические барьеры) для их реализации, которые затем прорабатывались бы на уровне отраслевых соглашений Россия–ЕС. Россия, разумеется, должна сохранять за собой возможность при необходимости использовать различия в подходах отдельных стран ЕС в тактических целях, однако стратегически должна демонстрировать заинтересованность в вовлечении всех стран ЕС в двустороннее сотрудничество для придания партнерству наиболее гармонизированного характера.

Стороны должны, основываясь на национальных стратегиях экономического развития России и стран ЕС, основных направлениях политики Евросоюза в области стимулирования конкурентоспособности, идентифицировать сферы приоритетного взаимодействия и способы содействия хозяйствующим субъектам сторон в их совместной работе в указанных областях на рынках России, Евросоюза и третьих стран. При этом может быть найдено полезное применение информации, полученной в результате отраслевых диалогов «дорожной карты», но этого формата взаимодействия недостаточно. Необходимы новые отраслевые соглашения, которые поставят эту работу на должную институциональную базу, обеспечат нацеленность на результат.

Диалог России и ЕС не должен игнорировать страны, вместе с Россией и ЕС образующие европейское экономическое пространство. Должен быть создан режим поддержания диалога, который был бы нацелен на координацию переговорных процессов с соответствующими странами в интересах сохранения благоприятного режима торговли и инвестиций на всем европейском пространстве.

В интересах качественного проведения отраслевых переговоров и подготовки сбалансированных предложений по торгово-экономическому соглашению в переговорный процесс должны быть максимально интегрированы заинтересованные представители деловых кругов. Именно деловые круги должны обеспечивать взаимосвязь всех уровней экономического партнерства, включая его двусторонние и многостороннюю составляющие.

ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

1. Интересы России и Евросоюза

На саммите Россия–ЕС в Санкт-Петербурге в мае 2003 г. была сформулирована идея общего пространства внешней безопасности. Создание такого пространства предусматривает партнерство России и ЕС по пяти направлениям: усиленный диалог по вопросам международных отношений и безопасности; борьба с терроризмом; нераспространение оружия массового уничтожения (ОМУ) и средств его доставки, усиление режимов экспортного контроля и разоружение; сотрудничество в области кризисного урегулирования; сотрудничество в области гражданской защиты.

Однако даже в недавнем прошлом – с момента уникальной солидарности и единства в ходе антитеррористической операции в Афганистане и до кризиса августа 2008 г. – основанное на этом признании взаимодействие строилось по принципу наименьшего общего знаменателя. Одна из причин заключалась в сохранении, прежде всего между крупными державами, серьезных расхождений по конкретным источникам угроз со стороны международного терроризма и распространения ОМУ.

Кроме того, более предметным и особым общим интересом России и ЕС является стабильность в «Большой Европе». Евросоюз заинтересован в стабильности на востоке и юге, Россия – на западе и юге от своих границ. Этой цели невозможно достичь без последовательного сближения партнеров в предотвращении и урегулировании различных конфликтов. А для этого нужны формирование общего взгляда на истоки и виновников таких конфликтов, отказ от жесткого геополитического соперничества.

В долгосрочной перспективе специфический общий интерес России и ЕС имеет глобальное измерение. Друг без друга как России, так и ЕС будет весьма трудно стать центрами силы в международных отношениях, сопоставимыми с США, Китаем, а в перспективе – и с другими возможными новыми крупными державами и коалициями государств и транснациональных фигурантов XXI века.

В идеале экономические, военно-промышленные и научные потенциалы, геостратегические позиции, традиционные сильные стороны и практический опыт вооруженных сил стран Евросоюза и России во многом способны дополнять друг друга. Избавившись от взаимных военных опасе-

ний, они могли бы полностью переключить свои огромные ресурсы на другие угрозы и вызовы безопасности. Вместе Россия и Европейский Союз могут играть роль экономического и военно-политического центра глобального значения, способны избавиться от серьезной зависимости от рисков, порождаемых непредсказуемостью внешней и военной политики других глобальных центров силы. Такой симбиоз сможет играть независимую роль в глобальной экономике, политике и безопасности, препятствовать международному произволу и иметь собственный проект рационального и стабильного мироустройства.

В то же время, как часто бывает, самые понятные и логичные политические построения являются самыми трудными в плане практического осуществления, наталкиваясь на суровую реальность экономических, политических, идеологических, бюрократических и личных интересов участников процесса.

2. Проблемы и противоречия в области безопасности

Среди главных источников проблем и противоречий в развитии отношений Россия–ЕС в области безопасности в настоящее время и на ближайшую перспективу нужно выделить следующие:

- дестабилизирующая роль США и НАТО в процессе трансформации альянса и его новых задач;
- соперничество и противоречия России, США и Евросоюза на постсоветском пространстве;
- проблемы внутренней эволюции и внешней политики России;
- неразвитость военной составляющей ЕС;
- аморфность трактовки концептуальных и административных параметров общего пространства внешней безопасности;
- обострение отношений России и Запада после кавказской войны августа 2008 г. и трудности мирного урегулирования на Южном Кавказе.

Следует отметить, что 21 член НАТО являются одновременно членами Евросоюза. Дальнейшая экспансия блока обусловливает предсказуемый рост напряженности в отношениях с Россией и тенденцию возврата альянса к привычной функции коллективного противодействия нашей стране – теперь уже на постсоветском пространстве, что накладывает отпечаток и на позицию ЕС (в данном случае понятие «постсоветское

пространство» исключает бывшие прибалтийские республики СССР). Соответственно новые функции и средства (включая созданные Силы реагирования – СР) Соединенные Штаты теперь предложили переориентировать на эту задачу. А попытки Евросоюза сопротивляться такой переориентации и развивать свою военную составляющую для иных задач будут по-прежнему всемерно подавляться Вашингтоном посредством структур НАТО.

Даже независимо от расширения НАТО, постсоветское пространство становится одной из главных арен международных противоречий, в том числе между Россией и Западом. Хотя в ЕС неоднозначно относятся к расширению НАТО на восток, там не готовы признать это пространство регионом привилегированных интересов России. Соперничество на нем впредь может усилить военно-политическое напряжение между ведущими державами и союзами.

Со своей стороны, Россия тоже пока не является приемлемым для ЕС партнером взаимодействия из-за по-своему понимаемых в Евросоюзе российских проблем в проведении военной реформы и эффективном политическом и демократическом контроле над военной организацией. Вместе с тем, как считается в том же ЕС, Вооруженные Силы Российской Федерации, их состав и структура, дислокация, программы оснащения военной техникой, боевая подготовка по-прежнему в значительной мере ориентированы на широкомасштабную или региональную войну с США, НАТО и Японией.

В зависимости от развития ситуации после августовского кризиса 2008 г., дальнейшее сокращение сил НАТО в Европе, включая войска США, может быть приостановлено. Несмотря на низкую вероятность преднамеренного широкомасштабного военного нападения на Россию, расширение НАТО к ее границам, особенно на Украину, имело бы пагубные последствия.

В то же время, нельзя не видеть, что по объективным историческим причинам НАТО, как порождение «холодной войны», становится все менее адекватной угрозам и военно-политическим задачам нового времени, несмотря на все попытки адаптации к ним. Напряжение в ключевых конструкциях НАТО еще более усилилось из-за специфики внешней политики США под руководством республиканской администрации.

Вместе с тем, ряд важных моментов, обусловленных нынешней многополярностью международной системы и растущей взаимозависимостью в процессе глобализации, разительно контрастируют с периодом «клас-

сической» «холодной войны». Это наглядно продемонстрировал нынешний глобальный финансовый кризис, начавшийся в США и тут же ударивший по России, Евросоюзу и Азии. Впервые в истории при серьезной военной акции Москвы не произошло очевидного сплочения НАТО, а проявился определенный раскол между блоком и ЕС вокруг вопроса об ответных мерах в отношении РФ. В такой ситуации, также впервые, ЕС в лице президента председательствующей в Евросоюзе Франции Н.Саркози взял на себя функцию посредника между Россией и Грузией, а на деле – между Россией и США, претендуя на роль не только экономического, но и политического центра силы.

С другой стороны, после августовских событий в Евросоюзе идея постепенной интеграции с Россией по всем общим пространствам пока отошла на второй план. Разногласия внутри ЕС и между ЕС и НАТО теперь в основном касаются оптимального соотношения политики сотрудничества и противостояния, как и форм того и другого – но не вероятности, сроков и путей интеграции.

3. Европейская оборонная политика

Несмотря на то, что собственный потенциал Европейского союза в области безопасности и обороны находится пока в зачаточном состоянии и не может составить реальной и эффективной альтернативы соответствующим потенциалам США и НАТО, государства ЕС с большой степенью вероятности будут и далее пытаться активизировать работу на этом направлении. В отличие от НАТО, которая создавалась в условиях «холодной войны» и сегодня ведет поиски (все более дестабилизирующие и агрессивные) новых задач и функций, Европейский союз изначально и осознанно стремится создать инструменты обеспечения безопасности, включая военную силу, для условий, складывающихся с 1990-х гг.

В Амстердамском договоре 1997 г. развитие оборонного направления ЕС было сориентировано на решение так называемых «Петерсбергских задач» (проведение гуманитарных и спасательных операций, кризисное урегулирование, а также миссии по установлению и поддержанию мира). С приходом к власти в Великобритании лейбористов развитие европейской оборонной политики получило новый импульс (франко-британская встреча в Сен-Мало в декабре 1998 г.). Было принято принципиальное решение о слиянии структур ЕС и Западноевропейского союза (ЗЕС), вскоре позволившее говорить о формировании Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО) как составной части Общей внешней политики и политики безопасности ЕС, что было закреплено Ниццским договором 2001 г.

В настоящее время для ЕПБО создана определенная институциональная структура. Ключевые решения по вопросам обороны и безопасности должен единогласно принимать Совет ЕС. На постоянной основе управление осуществляется Комитетом по вопросам политики и безопасности (КПБ), а для кризисного регулирования и предоставления разведывательной информации создан Ситуационный центр.

Профессиональный военный вклад в политику ЕС вносит составленный из начальников генеральных штабов стран-членов (либо их представителей) Военный комитет. Экспертизу технических и финансовых вопросов, а также непосредственный контакт с силами и средствами доступного ЕС военного потенциала обеспечивает Военный штаб.

Для операций смешанного военно-гражданского типа есть Военно-гражданская группа планирования, Комитет по гражданским аспектам кризисного урегулирования и Группа гражданского планирования и реализации. Проведение совместных операций и учений обеспечивается в рамках Центра операций.

Общие проекты в области вооружений находятся в компетенции Европейского оборонного агентства. Необходимые ЕС результаты космических наблюдений предоставляет Спутниковый центр в Торрехоне (Испания). Содействие в подготовке кадров оказывает Европейский колледж безопасности и обороны, а аналитическую поддержку ЕПБО может давать Институт исследований проблем безопасности ЕС.

Однако эта разветвленная бюрократическая структура пока дает весьма скромные результаты. Евросоюз осуществляет одиннадцать операций в области внешней политики и политики безопасности, но только две из них являются военными операциями («Альтея» в Боснии и Герцеговине и ЕСФОР в Чаде/ЦАР) и еще две – смешанными военно-гражданскими (содействие реформе структур безопасности в Гвинее-Бисау и в Демократической Республике Конго). Самыми крупными по количеству задействованного персонала являются операции в Боснии и Герцеговине (2500 чел.) и в Чаде и Центральноафриканской республике (3700 чел.). Если в Боснии и Герцеговине ЕС опирался на уже развернутые силы НАТО, по сути взяв на себя лишь управление уже функционирующей системой, то в Чаде и ЦАР все стадии операции осуществляются силами Евросоюза.

Способность к быстрому реагированию на кризисы ЕС связывает с закрепленной в «Основной цели 2010» концепцией «боевых групп» – мобильных соединений численностью около 1500 человек в каждом, представляющих собой батальон, обеспеченный всеми необходимыми под-

держивающими ресурсами. Эти соединения должны развертываться в течение десяти дней, а быстроту развертывания предполагается обеспечить благодаря развитию в рамках ЕПБО потенциала военно-транспортной авиации. Начиная с января 2007 г., две боевые группы (каждая из которых может формироваться усилиями одной или нескольких стран) находятся в распоряжении ЕС, сменяясь каждые полгода. До сих пор боевые группы использовались только в учебных условиях.

Как ни парадоксально, важнейшей проблемой для формирования военной составляющей Европейского союза является участие большинства стран ЕС в НАТО, где задействованы их основные ресурсы. Так, общая численность вооруженных сил государств Европейского союза – 1 миллион 800 тысяч военнослужащих. Из них изначально в рамках ЕПБО предполагалось выделить на корпус быстрого развертывания (КБР) примерно 200 тыс. чел. (чуть больше 10%) с тем, чтобы иметь возможность развернуть «на театре военных действий» до 60 тыс. чел., т.е. всего 3% от общей численности вооруженных сил. Но и это низкоэффективное использование военного ресурса оказалось непосильной задачей. Вместо этого в 2004 г. Евросоюз решил создавать мобильные «боевые группы» и за три года сформировал две – общей численностью 3 тыс. чел., т.е. 0,15% от общего личного состава войск ЕС.

Таким образом, подавляющая доля ресурсов, выделяемых странами ЕС на коллективные силы и задачи, по-прежнему привязана к НАТО и операциям стран альянса (прежде всего, в Ираке и Афганистане). Не имеется обоснованного и конкретного представления о военных потребностях «Петерсбергских задач», как нет и четкого разграничения между военными составляющими ЕС и НАТО. Эта дихотомия Евросоюза будет оставаться серьезнейшим препятствием для создания его собственной военной опоры.

Основой для развития отношений между ЕС и НАТО стали обнародованные в 1996 г. в Берлине решения Североатлантического совета, устанавливавшие принципы сотрудничества между НАТО и ЗЕС. Проходившие с 1999 г. переговоры по адаптации договоренностей 1996 г. к ситуации, сложившейся после принятия решения об интеграции ЗЕС в ЕС, увенчались принятием схемы взаимодействия НАТО и ЕС, получившей название «Берлин плюс». В настоящее время взаимодействие ЕС и НАТО обеспечивают постоянная Группа ЕС, расположенная в оперативном командовании НАТО (SHAPE), и постоянная миссия связи НАТО, прикомандированная к Военному штабу ЕС. Кроме того, в целях согласования вопросов развития оборонного потенциала двух организаций была создана специальная Группа потенциала ЕС–НАТО.

Развитие военно-политической составляющей политики ЕС постоянно и жестко, хотя и неявно, подавляется действиями США и НАТО, не желающими появления эффективного конкурента, уменьшающего зависимость европейских стран от США в данной сфере. После августовского кризиса возросшая напряженность в отношениях с Россией подталкивает ЕС и НАТО к более тесной координации их военной политики.

Тем не менее, новая, более независимая от США политическая роль Евросоюза создает предпосылки для увеличения и его военной самостоятельности. В значительной же мере результирующий вектор будет зависеть от российской политики в СНГ и ее военного строительства, действий России по налаживанию взаимодействия с военно-политической составляющей ЕС, а также от курса новой американской администрации.

4. Концептуальная база пространства безопасности

У России и Евросоюза нет четкого видения конечной цели сотрудничества в рассматриваемой сфере, как нет и ответа на главный вопрос: что означает сам основополагающий термин «пространство внешней безопасности»? Сотрудничество по отдельным вопросам международной безопасности зачастую осуществляется между сторонами, которые никакого пространства не создают. Например, Совет Россия–НАТО обсуждал целый ряд вопросов, начиная от противоракетной обороны и кончая выбросами нефти на поверхность воды при разработке шельфа, но это явно не подразумевало нацеливания на образование общего пространства внешней безопасности.

Как видится, критерии такого пространства должны включать:

- представление о том, что является общим пространством внешней безопасности России и ЕС в географическом и функциональном аспектах;

- не просто сотрудничество в решении международных вопросов, а определение совместного курса действий, имеющего серьезную военную составляющую;

- общее представление не только об общих внешних угрозах, но и о конкретных противниках;

- создание административно-структурных звеньев военного взаимодействия;

- совместимость вооруженных сил России и ЕС, необходимая для проведения совместных миротворческих и иных операций.

Ни по одному из перечисленных критериев нет не только согласия сторон, но и преобладающей позиции внутри России и ЕС. Например: является ли пространство СНГ внешним пространством безопасности, где должны взаимодействовать Россия, ЕС и другие страны СНГ? Далее: поскольку большинство стран ЕС являются одновременно членами НАТО, получается, что пространство внешней безопасности России и ЕС в значительной мере предполагает пространство внешней безопасности Россия–НАТО, а это значит, в том числе, России и США. Но на этом пространстве в настоящее время превалируют противоречия, да и термин «пространство» сейчас не относится к российско-американским отношениям.

Не существует административной-структуры, которая бы осуществляла взаимодействие между Россией и ЕС в военной сфере на постоянной основе. Пока у России есть постоянный представитель в ЕС, который регулярно встречается с Комитетом по вопросам политики и безопасности (КПБ), есть представитель Министерства обороны в Постпредстве Российской Федерации при ЕС, который иногда контактирует с Военным комитетом Европейского союза, но отсутствует постоянное рабочее взаимодействие, подобное тому, которое существует, например, у ЕС с НАТО.

5. Возможные этапы и направления развития сотрудничества

Формирование общего пространства внешней безопасности России и ЕС является пока весьма отдаленной перспективой и длительным процессом. Сегодня же можно говорить только о программе совместных действий в области внешней политики и безопасности, которые при благоприятном сценарии создадут условия для этого.

Россия уже сейчас рассматривается со стороны ЕС как партнер в области предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, в сфере космических исследований и транспортной авиации. Весьма ограниченное, но уже практическое участие России в операции Евросоюза в Чаде и ЦАР свидетельствует и о заинтересованности ЕС во взаимодействии в сфере миротворческой деятельности.

В процессе выработки ориентиров ЕПБО Евросоюз опирается на регулярно обновляемые каталоги, объединяющие информацию о военном потенциале, доступном для осуществления операций. Россия могла бы, в свою очередь, предложить ЕС каталог собственных возможностей, которые она готова предоставить в распоряжение Евросоюза. В этом случае

можно было бы повысить оперативность российского участия, заранее оговорив сроки развертывания и вероятный уровень сопутствующих затрат.

Не следует пренебрегать ролью наблюдателей и участием даже самых малочисленных российских контингентов в операциях ЕС. Минимальное представительство российской стороны во всех проектах ЕС, где обе стороны не имеют принципиальных возражений против такого участия, повышает уровень доверия между партнерами и способствует обмену опытом. В этой связи можно было бы интенсифицировать различные программы ознакомительных визитов. Все это – скорее видимость сотрудничества, но на начальном этапе, пока идет становление ЕПБО, такой формат удобен, чтобы развивать отношения.

При определенном развитии событий и, в первую очередь, при устранении угрозы нового раздела Европы и противостояния на постсоветском пространстве задачи и ресурсы НАТО на европейском континенте, очевидно, могут трансформироваться в военную опору ЕС. Эффективное же сотрудничество России с НАТО будет невозможно, пока не остановлено расширение альянса на восток.

Однако попытки взаимодействия России с ЕС в военной сфере в обход НАТО будут восприниматься как стремление вбить клин между евроатлантическими партнерами и могут вызвать реакцию отторжения. Поэтому, ограничивая сотрудничество с НАТО до прояснения ситуации с расширением, следует продолжать сотрудничество России с ЕС в формате НАТО хотя бы через активизацию сотрудничества по Афганистану, которое является уникальным взаимовыгодным направлением для России, США, НАТО, ЕС, ОДКБ и ШОС.

Вместе с тем, поначалу напрямую с ЕС целесообразно инициировать сотрудничество соответствующих российских государственных и научных организаций по менее чувствительным направлениям: с Военно-гражданской группой планирования, Комитетом по гражданским аспектам кризисного урегулирования, Группой гражданского планирования и реализации, Европейским колледжем безопасности и обороны, Институтом исследований проблем безопасности ЕС. Впоследствии для консультаций и взаимодействия в кризисном регулировании и превентивной дипломатии, обмена информацией можно наладить контакты с КПБ, Ситуационным центром ЕС, Центром операций и Спутниковым центром в Торрехоне (Испания). Это тем более полезно в свете новой роли политического посредника, которую стремится играть Евросоюз. Участие наблюдателей ЕС в мирном процессе на Южном Кавказе может стать точкой опоры для таких контактов, а затем распространиться на другие регионы.

При умеренно-благоприятном сценарии развития европейской политики целесообразно сузить повестку дня, прописанную в дорожной карте по общему пространству безопасности, принятой на Московском саммите России и ЕС 2005 г., но по оставшимся вопросам выработать конкретные задачи и планы, осуществить должный контроль за выполнением поставленных задач.

Среди таких приоритетных задач можно выделить следующие:

- борьба с терроризмом, транзитом и сетями распространения наркотиков;
- сотрудничество между Россией и ЕС в области нераспространения ОМУ и экспортного контроля через координацию действий в рамках существующих международных форумов (ДНЯО, МАГАТЭ, ГЯП, РКРТ);
- совместные долгосрочные космические проекты Роскосмоса и ЕКА, включая системы космического мониторинга деятельности, относящейся к РКРТ и ДНЯО;
- создание постоянного представительства Минобороны России при Военном штабе ЕС, регулярное участие Начальника Генерального штаба ВС России в работе Военного комитета ЕС, а в дальнейшем – образование постоянного Совета по планированию и координации взаимодействия ЕС–РФ на общем пространстве безопасности.

При наиболее благоприятном сценарии (реальное продвижение экономической и политической программы Медведева–Путина, прекращение расширения НАТО на восток и ее маргинализация, становление ЕПБО) станут возможны формы сотрудничества, переходящие в военно-политическое партнерство нового типа. Его отличие от традиционных союзов в том, что он не будет направлен против общего внешнего врага и потому не обязательно должен предполагать постоянное единое командование, общие оперативные планы, стандартизацию вооружений и полную оперативную совместимость национальных войск. Не исключая отдельных совместных операций вовне, такое партнерство будет основываться на согласованном комплексе взаимных интересов безопасности, в том числе внутри общего пространства, а также на ряде военных средств, сил, программ и операций для выполнения конкретных задач.

К основным направлениям дальнейшего укрепления взаимодействия могут относиться:

- поставки из России, а затем и совместное производство тяжелых транспортных самолетов большой дальности, артиллерии залпового огня

и бронетанковой техники, ракетных систем противовоздушной обороны, малых боевых кораблей и дизельных подводных лодок, истребителей пятого поколения и др.;

- расширение сотрудничества в запусках спутников и использовании космических полигонов, совместное производство спутников двойного назначения для связи, навигации, метеорологии, мониторинга;

- формирование общего корпуса быстрого реагирования для выполнения миротворческих задач, принуждения к миру и борьбы с терроризмом, пиратством и распространением ОМУ;

- создание совместных систем предупреждения о ракетном нападении, систем европейской ПВО и ПРО.

Россия, как представляется, заинтересована в развитии военно-политической составляющей Евросоюза. Это становится особенно более актуальным при частичном сокращении, либо полном прекращении, сотрудничества с НАТО, особенно в случае попыток нового расширения альянса.

В качестве долгосрочной задачи военно-политическая составляющая должна стать частью, в случае его создания, будущего союза России и Европы, основанного на тесной координации действий в геополитической, экономической, энергетической, экологической и других сферах. Союз России и ЕС, который предлагается в качестве стратегической перспективы (и к которой нужно стремиться) может находиться под «зонтиком» нового общеевропейского Договора о европейской безопасности (Хельсинки–2 или ОБСЕ–2), контуры которого обрисованы в ряде выступлений Д.А. Медведева, и стать частью новой архитектуры международного управления.

ПОИСКИ ДОЛГОСРОЧНОГО СБЛИЖЕНИЯ

Современный период отношений между Россией и ЕС характеризуется высокой степенью неопределенности, связанной с отсутствием у сторон общего стратегического видения взаимоотношений и сохранением последними инерционного характера на фоне постоянного повышения динамики внешней среды. Кроме того, Россия и Европейский союз находятся в зависимости от ряда ограничителей, являющихся следствием, например, разнообразия внешнеполитических приоритетов отдельных государств-членов Евросоюза.

Важную роль играет сложившаяся диспропорция между масштабами экономического и культурного сотрудничества и тем, что существующая сеть политических и экспертных диалогов пока так и не стала эффективной площадкой для обсуждения важных вопросов, а используется ЕС для выдвижения исключительно собственных требований, без адекватного учета интересов партнера. Это в том числе усиливает инерционный характер отношений.

В политическом диалоге наиболее серьезной проблемой является неспособность сторон сформулировать общую стратегическую цель и соответствующее понимание направлений дальнейшего развития отношений. Это отчасти обусловливает чрезмерную зависимость отношений Россия–ЕС от воздействия внешних факторов, в первую очередь, от состояния российско-американских отношений. В этих условиях страны Евросоюза пытаются поиграть в роли независимого центра силы и, скорее, заинтересованы в сохранении «мягких» форм конфликтности Россия–США.

В экономической области сотрудничество России и Евросоюза сталкивается с неконструктивной позицией ЕС по вопросу вступления России в ВТО и постоянным выдвижением Брюсселем новых односторонних требований. Вместе с тем, в отдельных государствах-членах Евросоюза предпринимаются практические шаги по ограничению доступа российских инвестиций и бизнеса на свой рынок, а органы Евросоюза пока не склонны оперативно и конструктивно вести обсуждение обоюдовыгодного и предсказуемого инвестиционного режима.

Отношения в энергетической сфере остаются важнейшим направлением сотрудничества России и стран ЕС. В то же время, все более заметным становится противоречие между развитием эффективного сот-

рудничества по линии Россия – страны-члены ЕС и политизацией энергетической проблематики на уровне Россия–Евросоюз. Это, в конечном итоге, препятствует переходу энергетического диалога на качественно новый уровень взаимоприемлемого регулирования в этой сфере.

При нынешних концептуальном дефиците и проблемах в отношениях Россия–ЕС, а также противоречиях между странами Евросоюза в процессе формирования общей конструктивной позиции реализация официально заявленной цели отношений – стратегического партнерства – пока затруднена в плане их вывода на качественно новый уровень в соответствии с долгосрочными потребностями сторон. Конфликт на Кавказе усугубил трудности для выхода на такой уровень, но не блокирует начало серьезного и конкретного диалога о перспективах взаимодействия – со стороны и России, и Евросоюза.

Необходимы глубокое переосмысление философии и стратегической направленности отношений Россия–ЕС, определение и концептуализация совпадающих интересов России и стран Евросоюза, выработка на этой основе адекватных европейской и международной реальности планов долгосрочного сближения. Ключевыми вопросами, обсуждение которых представляется необходимым для возвращения отношений в нормальное русло и придания им устойчивого и динамичного характера, являются: роль России и ЕС в мире; наличие у сторон общих стратегических интересов и базы для их совместной реализации; определение конкретных механизмов повышения взаимного доверия и сотрудничества, включая их политико-правовые аспекты.

Важным этапом на пути концептуализации новой модели отношений стало выдвижение Россией собственного видения формата и содержания стратегического соглашения, которое должно придти на смену СПС. Вместе с тем, предлагаемая российской стороной новая повестка дня отношений с Евросоюзом нуждается в большей конкретизации и детализации. Последнее, в свою очередь, упирается в то, что Россия, как представляется, еще сама не до конца определила для себя содержание будущей модели отношений с ЕС и не сформировала свое видение более детального наполнения стратегического партнерства с Евросоюзом. Нет такого единого видения и в Евросоюзе, причем в очевидно большей степени.

В этой связи следует не акцентировать внимание на оперативном и «во что бы то ни стало» проведении переговоров о заключении нового базового документа, а, вероятно, иметь определенное время для необходимого

осмысления целей и задач на обозримую перспективу – с тем, чтобы вывести наши отношения на качественно новый уровень взаимодействия по всем возможным направлениям, с одновременной интенсификацией поиска инновационных форм сотрудничества.

Вместе с тем, текущие осложнения в области политических отношений Россия–ЕС и неопределенность в развитии международной ситуации стимулируют потребность в активизации политического диалога, двустороннего сотрудничества с отдельными, особенно ведущими, государствами Евросоюза, а также в широком взаимодействии институтов гражданкого общества, включая бизнес и экспертные круги.

Для России и стран Европейского союза сохранение в наших отношениях позитивных элементов и их переход в более высокое качество имеют жизненно важный характер и не могут быть принесены в жертву международно-политической конъюнктуре. Источником для формирования новой философии отношений должно явиться понимание сторонами того, что только подлинное стратегическое партнерство, а в последующем, возможно, и союз, базирующийся на равноправии и глобальной ответственности, может предотвратить вероятное относительное ослабление роли Евросоюза и России в мире, способствовать их ускоренному развитию и устойчивости к вызовам и угрозам будущего.

Форма стратегического союза представляется оптимальной в качестве долгосрочной цели и «наилучшего варианта». Среди его главных составляющих: «большая сделка» в энергетической и инвестиционной области, стратегический диалог и тесное взаимодействие по ключевым вопросам международной повестки дня и глобальной безопасности. В международно-политическом плане этот союз призван привести к возникновению структурной стабильности и безопасности на евразийском пространстве.

Ключевую роль для успешного перехода к новым моделям отношений будут играть такие факторы, как:

- перспективы обеспечения Россией темпов развития и повышение эффективности государственного управления;

- способность нашей страны к переключению на новые источники роста, основанные на развитии инновационной составляющей экономики, в т.ч. за счет наращивания внутренних инвестиций;

- перспективы и вероятные сценарии внутреннего политического и инс-

титуционального развития ЕС, особенно в свете центробежных тенденций, наметившихся в период подготовки и ратификации Лиссабонского договора. Особую важность в этой связи приобретают предстоящие в 2009 г. выборы в Европарламент и назначение нового состава Еврокомиссии;

- динамика удельного веса ЕС и России в мировой экономике, перспективы дальнейшего смещения центра мировой экономики в сторону азиатско-тихоокеанского региона;

- способность России и Евросоюза к отказу от конфронтационной логики «игры с нулевой суммой», определению ими оптимальных пределов своей внешнеполитической самостоятельности и выработке солидарного подхода по ключевым проблемам мироустройства.

Важный вклад в новое, позитивное качество отношений может внести объективное совпадение интересов России и стран Евросоюза по целому ряду проблем, с которыми сталкивается Европа и современный мир. В первую очередь, речь идет о недопущении новой милитаризации международных отношений в Европе и борьбе против угрозы возникновения масштабных войн в условиях начавшегося быстрого передела мира, об универсальной ценности международного права и институтов, о приверженности мирному урегулированию межгосударственных и внутренних конфликтов, о поддержании стабильности на пространстве «Большого Ближнего Востока» и в других ключевых регионах мира, о повышении конкурентоспособности российской и есовской экономик в условиях глобальной конкуренции.

Что касается времени для переосмысления наших отношений и более четкого формулирования интересов России к ЕС, то его продолжительность может быть также связана со вступлением в силу Лиссабонского договора ЕС (2010 г.), когда прояснится ситуация, о которой говорилось выше. При этом определенное «подвешивание» диалога Москва–Брюссель по новому базовому соглашению вряд ли негативно скажется на двусторонних торгово-экономических и политических отношениях России с отдельными странами-членами Евросоюза.

Более того, в нынешней и так непростой ситуации переговоры могут с высокой степенью вероятности привести к возникновению дополнительных трений. Опыт взаимодействия российских представителей с КЕС свидетельствует о том, что ее сотрудники склонны политизировать отдельные технические вопросы отношений и использовать несвязанные между собой проблемы для оказания на Россию дополнительного давления. В нынешних политических обстоятельствах серьезное продвижение по

вопросам нового договора может оказаться весьма затруднительным на приемлемых для России условиях.

Вместе с тем, Россия заинтересована в максимально позитивном фоне отношений с Евросоюзом, в сотрудничестве с ЕС и готова к учету интересов стран Евросоюза на мировой и региональной арене. Такая политика, однако, ни в коей мере не означает возвращения к существовавшей одно время практике уступок Западу по важным экономическим и политическим вопросам. Особенно бессмысленными такие уступки представляются в качестве инструмента «смягчения» позиции ЕС по несвязанным политическим и военно-политическим вопросам.

Важным механизмом укрепления позитивных элементов в наших отношениях могло бы стать продолжение и даже углубление работы в рамках отраслевых диалогов с выходом на подготовку соглашений о сотрудничестве в отдельных секторах.

Одной из приоритетных стратегических задач государств Евросоюза является усиление субъектности Европы в мировом масштабе. С учетом этого, значительный вклад в повышение обоюдной значимости конструктивных и многогранных отношений между Россией и ЕС может внести интенсификация торгово-экономических и политических контактов России с быстро растущими государствами Азии. Наращивание российского сотрудничества со странами азиатского региона также может способствовать приобретению нами в будущем качества центрального элемента в развитии технологических, производственных и сбытовых цепочек на пространстве Евразии.

Важное значение приобретает развитие и углубление двусторонних отношений между Россией и отдельными странами Евросоюза. Как показывает объективная оценка современного состояния торгово-экономических и политических отношений, эффективность сотрудничества на двусторонней основе между Россией и странами Евросоюза превалирует над отношениями по линии Россия–ЕС в целом.

В краткосрочной перспективе вероятность выстраивания подлинного стратегического партнерства Россия–ЕС представляется относительно небольшой. Это отчасти обусловливает потребность в продолжении политики, нацеленной на укрепление и развитие тесных дружественных отношений с отдельными странами Евросоюза.

При этом целесообразно учитывать, что крупные континентальные державы Евросоюза заинтересованы в сохранении ЕС как инструмента кол-

лективного представительства Европы на мировой арене, включая двусторонние отношения с Россией, и в расширении своего переговорного инструментария. Поэтому дальнейшее развитие двусторонних отношений с этими странами не должно носить видимых черт демонстративного отторжения ЕС в целом.

Серьезную роль в развитии отношений Россия–ЕС и постепенном заполнении существующего концептуального вакуума призвано играть расширение диалога на уровне гражданского общества, бизнеса и экспертных кругов.

В этой связи целесообразной представляется работа по инициированию и организации в Москве и странах Евросоюза серии крупных научных конференций и семинаров с участием как представителей экспертного сообщества, так и государственных органов России и стран ЕС.

Необходима организация новых диалогов универсального характера между Россией и ведущими странами ЕС (Россия – Германия, Россия – Италия, Россия – Испания, Россия – Франция), в работе которых могли бы принять участие государственные деятели, капитаны бизнеса, представители молодежи и неправительственных организаций. В определенной степени примером может служить первоначальная идея «Петербургского диалога» при условии того, что удастся избежать свойственной данному форуму забюрократизированности и инерции.

Важную роль может сыграть более активное вовлечение участников из стран Евросоюза в работу различных региональных экономических форумов (Санкт-Петербургский, Краснодарский, Красноярский и др.), что позволит придать новым отношениям между Россией и Евросоюзом стратегическую глубину и избавить их от концентрации на текущих политических интересах, а также создать новую сеть контактов на региональных уровнях.

Целесообразно активизировать работу по взаимодействию деловых кругов как по линии Россия–ЕС, так и между ведущими транснациональными и национальными предпринимательскими организациями России и Евросоюза. Так, серьезный потенциал имеет «Круглый стол промышленников России и Европейского союза», в том числе по интеллектуальной «подпитке» механизмов принятия решений. Эти круги следует самым тесным образом подключать к разработке рекомендаций по дальнейшему развитию наших отношений с «обратной связью» с органами власти, к созданию адекватных механизмов для работы со структурами ЕС и т.д.