

10
ВЫПУСК

МОСКОВСКОГО
ЦЕНТРА
КАРНЕГИ

Брифинг

ТОМ 6

октябрь 2004 г.

Россия и Европейский союз: конец и новое начало

Тимофей Бордачев

Десять лет назад, в июне 1994 г., было подписано **Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Россией и Европейским союзом (ЕС)**, ставшее началом осознанных взаимоотношений. После обретения Европой нового статуса политического союза и появления на карте мира суверенной Российской Федерации у сторон был выбор, в каком направлении развивать дальнейшее сотрудничество. Можно было оставить отношения в рамках торгового обмена, как это было во времена СССР. В дальнейшем к ним прибавилось бы сотрудничество в сфере международной безопасности. Можно было пойти по пути постепенной интеграции, подразумевающей восприятие Россией комплекса европейских норм, в том числе отраженных в *acquis communautaire* — правовой базе Евросоюза.

Выбор, судя по содержанию СПС, был сделан в пользу интеграционного варианта. Его принципиальной особенностью стало соединение экономического и политического сближения, выразившееся в принципе общих ценностей, которым привержены партнеры. Другими словами, речь шла о **европеизации России**, которая хоть и не должна была привести к членству в ЕС, но могла открыть возможность для фактического объединения с Европой. Дополнительным подспорьем предполагалось сделать сотрудничество на международной арене, выработку общих решений для региональных конфликтов.

К 2004 г. становится ясно, что этот план провалился. Российские политика и экономика не стали европейскими и демонстрируют все признаки движения к совершенно своей образной модели. Отношения сторон в регионе СНГ становятся все более конфликтными. Поэтому спустя десятилетие после СПС и за три года до формального истечения срока его действия Россия и Европа вновь оказались на исторической развилке. Суть вопроса осталась неизменной. Вот только ответ на него может быть дан противоположный.

Европеизация без членства

Спору нет, многое в отношениях России и Европейского союза претерпело изменения в лучшую сторону. К числу

позитивных сдвигов можно отнести формирование механизма политического диалога. Практика регулярных саммитов, начавшаяся осенью 1999 г., позволяет сторонам достаточно оперативно и на высшем уровне доводить до сведения собеседников свое отношение к международным и двусторонним проблемам.

Возникли общие институты. Разумеется, значение таких органов, как Постоянный совет партнерства и сотрудничества (до 2003 г. — Совет партнерства и сотрудничества), ни в коем случае нельзя переоценивать: практический эффект их деятельности весьма невелик. Вместе с тем общие органы способствуют обмену информацией и процессу взаимного познания. Отрадным событием стала отправка нескольких российских дипломатов на стажировку в Европейский колледж в Брюгге (Бельгия).

Российская элита и часть общества начали видеть **ЕС как целостного партнера** на международной арене, действующего по своим правилам и часто не зависящего от мнения отдельных европейских столиц. Последнее представляется весьма позитивным, учитывая, что в начале 90-х годов практически никто в России не был готов иметь дело с единой Европой. Наконец, после 2002 г. начался разговор о смягчении визового режима, что поможет интенсифицировать программы обмена и будет способствовать сближению на уровне рядовых граждан.

Однако на этом перечень достижений приходится закончить. Подводя в 2004 г. баланс Соглашения, один из ведущих российских экспертов пришел к заключению, что относительно успешно оно было реализовано только в части политического диалога и культурного сотрудничества — наименее прописанных в тексте направлений (Борко Ю. А. Европейскому союзу и России необходимо Соглашение о стратегическом партнерстве. — М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2004. — С. 14). Все остальное, включая вопросы экономики, остается невыполненным.

Другим начинанием стала **программа «Северного измерения»**, инициированная Финляндией в 1998 г. Вряд ли стоит подвергать эту попытку «европеизировать» часть России

огульной критике. Одно время «измерение» было единственным работающим проектом России и ЕС на низовом уровне, инструментом привлечения инвестиций в регион российского Северо-Запада. Однако после расширения Евросоюза в мае 2004 г. «Северное измерение» все больше сводится к противодействию невоенным угрозам безопасности, главным источником которых считается Россия, и совместным усилиям по укреплению внешних границ ЕС.

В 2001 г., по инициативе председателя Европейской комиссии Романо Проди, была одобрена идея строительства **Общего экономического пространства (ОЭП) России и ЕС**. Предлагалось в рамках ОЭП выделить из права ЕС те направления, которые могут быть распространены на Россию, и пренебречь другими. При этом игнорировался тот факт, что, будучи искусственно извлечены из сбалансированного организма *acquis communautaire* и помещены в чуждую среду российского законодательства, эти нормы работать не будут.

Работа над концепцией ОЭП была «успешно завершена» к римскому саммиту Россия — ЕС в ноябре 2003 г. Однако уже за несколько месяцев до этого, в ходе саммита в С.-Петербурге (май 2003 г.), стороны решили, что одного общего пространства явно мало. Была провозглашена **идея построения сразу четырех пространств: экономического, внешней безопасности, безопасности и правосудия, науки и образования включая культурные аспекты**. Но, несмотря на столь амбициозные планы, по мнению многих экспертов, политиков и дипломатов, вся концепция общих пространств является не более чем способом искусственно заполнить повестку дня двусторонних саммитов.

В чем причина провала СПС и стагнации других инициатив? Соглашение 1994 г. задумывалось как инструмент для создания квазиинтеграционного объединения России и Европейского союза. Вместе с тем вопрос о вступлении России в ЕС никогда не рассматривался. Здесь и была заложена системная ошибка, приведшая к потере СПС всякого практического значения. Отсутствие перспективы членства в сообществе делает совершенно бессмысленным добровольное восприятие принятых в нем норм и правил. Не имея привязки к задаче вхождения в Общий рынок, российские экономические реформы с самого начала осуществлялись в противоположном европейской модели направлении. В последние годы добавилась и стремительная эволюция внутривластной системы. Эта эволюция, проявившаяся также в изменении внешнеполитического поведения, особенно на пространстве СНГ, уже приводит к острым конфликтам.

Интересы и конфликты

Довольно часто можно услышать или прочитать, что если у России с ЕС и есть экономические противоречия, то уж в сфере внешнеполитической почти все в порядке. Особенно это подчеркивается, когда речь идет о сотрудничестве в сфере обеспечения международной безопасности.

Однако дело обстоит не совсем так. Напротив, ряд дипломатических кризисов последних лет говорит о том, что

интересы России и Евросоюза часто отличаются. В особенности это касается подхода к ситуации в ближайшем зарубежье и тем проблемам, в решении которых Москва и Брюссель действительно заинтересованы и могут реально повлиять на ход событий.

Первым столкновением стал конфликт (хоть и не замеченный широкой публикой) по поводу разрешения ситуации в Косово весной 1999 г. Европейский союз был кровно заинтересован в демонтаже режима Слободана Милошевича. Без его смещения, военного разгрома Сербии и установления там международного протектората, в котором ЕС играет лидирующую роль, никакой европейский проект для Балкан был бы невозможен. Жесткость Европы стала тогда настоящим шоком для Москвы.

Второй кризис произошел в 2002 г. по поводу наземного транзита россиян в Калининградскую область после вступления Литвы в Европейский союз. Транзитная тема «убила» два саммита на высшем уровне (московский в мае 2002 г. и брюссельский в ноябре того же года) и привела к обострению антиевропейской риторики в российских СМИ и обществе. Несмотря на найденное к концу года паллиативное решение — замену транзитных виз аналогичными по сути, но другими по названию документами, — Калининградский кризис продемонстрировал, насколько хрупки отношения России и ЕС. Более того, стало очевидно, что партнеры руководствуются разными интересами. Для Евросоюза российский анклав — это угроза невоенного характера (преступность, инфекционные заболевания, социальная напряженность). Поэтому все предлагавшиеся ЕС меры направлены на изменение социально-экономической ситуации в регионе, в каком-то смысле — на европеизацию отдельно взятой части России и существенное ограничение суверенных прав Москвы в отношении Калининграда. Такой сценарий Россию не устраивает. Соответственно и усилия российских властей направлены на сохранение формальных признаков принадлежности Калининграда к России. Что же касается внутреннего положения в области, то она и так занимает не последнее место во внутрироссийском рейтинге благосостояния.

В ноябре 2003 г. между Россией и ЕС произошел еще один, более скоротечный, дипломатический конфликт. Действуя в обход механизмов ОБСЕ, Москва подготовила и предложила собственный план урегулирования замороженного с 1992 г. конфликта в Приднестровье. В этом случае Европейский союз при поддержке США сыграл против России жестко и торпедировал план Москвы. Заметим, что для этого хватило телефонного звонка главы МИД Голландии президенту Молдавии. Пример Приднестровья позволяет также утверждать, что после расширения Евросоюз активизирует свою политику в регионе СНГ. Это будет приводить к столкновениям с Россией, преследующей там собственные интересы. Уже сейчас Москва и Брюссель поддерживают разных кандидатов на пост президента Украины и различные пути решения конфликта в Южной Осетии. Когда же зайдет речь о будущем Белоруссии, отношения могут еще более обостриться.

октябрь 2004 г.

Кризис экспертизы

Не менее, а в стратегическом плане даже более опасным становится кризис академической дискуссии об отношениях России и Европейского союза. Наиболее заметное его проявление — неспособность сторонников российско-европейского сближения предложить альтернативную бюрократическую повестку дня, их выключенность из работы по концептуализации интеграционной модели будущего.

Несмотря на отсутствие практических результатов, а часто и прямой саботаж со своей стороны, российская и европейская бюрократии смогли монополизировать позитивную повестку дня двусторонних отношений. Все интеграционные начинания последних лет были спущены сверху и не имели под собой серьезной аналитической базы. Это касается СПС, «Северного измерения», идеи Общего экономического пространства и, наконец, концепции «четырех пространств» образца 2003 г.

Экспертное же сообщество следует за бюрократическими инициативами и пытается обслуживать их. Так, в одной из европейских работ на тему отношений Европейского союза с государствами его периферии автор сообщает, что обсуждению этого вопроса положили начало два документа Европейской комиссии. Трудно представить более откровенное признание. Другой иллюстрацией неготовности экспертного сообщества предложить свое решение стала вышедшая в мае 2004 г. работа лондонского Центра европейских реформ «ЕС и Россия: стратегические партнеры или пререкающиеся соседи?». В ней в качестве главного предлагается тезис о необходимости отойти от концепции общих ценностей, признать, что у ЕС и России могут быть разные интересы, и строить отношения на этой основе. Остается добавить, что подобный подход был к тому времени четко прописан в документе Европейской комиссии «Сообщение Совету и Европейскому парламенту по вопросу отношений с Россией», вышедшем тремя месяцами раньше.

Эра прагматизма?

Неудивительно, что на смену взаимному разочарованию приходит глубокий и аргументированный скептицизм. Наиболее ярким его проявлением стал упомянутый доклад Европейской комиссии, признающий фундаментальную разницу интересов России и Евросоюза и призывающий строить отношения на более прагматичной основе. Затихают разговоры об общих ценностях и необходимости восприятия Россией европейских норм и правил. Вместо этого предлагается вести с Москвой предельно конкретный торг вроде того, что мы могли наблюдать накануне майского саммита Россия — ЕС в Москве. Тогда стороны просто разменяли поддержку Брюсселем вступления России в ВТО на согласие Кремля с присоединением новых стран — членов Евросоюза к Соглашению 1994 г.

Признаем: такой прагматизм со стороны европейцев имеет основания. По мнению многих наблюдателей, Россия движется к модели капитализма, присущей многим развивающимся странам, в первую очередь латиноамери-

канским. В опубликованной недавно статье ведущих экономистов Андрея Шлейфера и Дэниела Трейсмана «Обычная страна» («A Normal Country») ставится вопрос о необходимости подвести итог переходному состоянию России и признать ее вхождение в круг капиталистических экономик среднего достатка (таких, как Аргентина, Мексика, Бразилия, ЮАР или Малайзия) с характерными для них чертами экономической и политической жизни. Понятно, что разговор об общих со странами Запада ценностях в таком контексте даже не ставится. А стало быть, и выбор дальнейшего пути сотрудничества России и ЕС должен быть сделан в пользу двусторонней торговли и кооперации в деле решения наиболее актуальных вопросов международной безопасности.

В том случае, если политический режим в России будет стабильным и сможет гарантировать Европе поставки энергоресурсов, прагматичная модель взаимоотношений окажется работоспособной. В перспективе (и при условии, что российские власти поведут страну по пути модернизации) существует даже вероятность формирования на пространстве России и ЕС некой зоны свободной торговли. Наиболее близким примером здесь является модель взаимоотношений между США и Мексикой в рамках Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА), где наличие общего рынка товаров не подразумевает единых норм в сфере защиты прав потребителей, а также социальной и экологической политики.

Однако в стратегической перспективе движение по этому пути приведет к возникновению сложной ситуации. В случае ослабления центральной власти в России или увеличения полномочий законодательных органов вопросы, почему страна должна следовать указаниям из Брюсселя, будут возникать все чаще. Кроме того, у России сохраняются серьезные амбиции на международной арене, что не будет вызывать восторга в Брюсселе. В конечном счете возобладает уже знакомый конфликтный и нервный характер взаимоотношений.

К горизонтальной интеграции

Однако такого развития событий можно избежать. Для этого необходимо признать невозможность вертикальной интеграции между Европейским союзом и таким крупным партнером, как Россия. Именно подобная модель лежит в основе существующих проектов, включая даже внешне невинные вроде присоединения России к болонскому процессу — крупномасштабному плану унификации стандартов в области высшего образования. Автоматическое распространение на российскую территорию даже части законодательства ЕС будет вести к увеличению ее фактической зависимости от Брюсселя при сохраняющемся отлучении от механизма принятия там решений. Продолжение линии на «сближение законодательства», а по сути одностороннее восприятие европейских норм, будет и дальше замыкать отношения в порочном круге «обязательство — неисполнение».

Сотрудничество России и ЕС сможет пойти дальше простого торгового обмена только при ориентации на горизонтальную интеграцию, в основе которой будут лежать исключительно совместно выработанные нормы и правила. Долгосрочный совместный проект России и Европы может быть успешным, если он трансформируется в «улицу с двусторонним сближением».

Для этого необходимо определить отрасли, где Россия и ЕС могут пойти на равновесный отказ от части суверенных прав в пользу общего дела. Кроме того, объективные позиции партнеров не должны определяться в категориях «продавец» и «покупатель». Отношения, при которых одна из сторон — безусловный производитель, а другая — не менее безусловный потребитель товаров или услуг, неизбежно ведут к обыкновенному торгу. Никакого интеграционного эффекта в таких обстоятельствах ожидать не приходится. Наглядным примером служит ныне почивший **энергетический диалог**, когда Россия, стремясь сохранить свои преимущества, заблокировала попытки европейских компаний серьезно войти в ее энергетический сектор. Напротив, если стороны в равной мере способны производить и потреблять какой-либо товар или услугу, интеграция между ними в данной конкретной области возможна. Наиболее подходящим направлением в этом контексте выглядит сотрудничество в сфере наземного и авиационного транспорта.

Что можно делать уже сейчас? Важнейшей задачей должно стать сокращение дефицита демократии в отношениях России и Европейского союза. Сейчас все интеграционные инициативы вырабатываются в бюрократической среде и редко отражают реальные интересы общества и деловых кругов. Процесс двусторонних консультаций и подготовки решений монополизирован административными органами. При этом представительства торгово-промышленных объединений — Европейского бизнес-клуба в Москве и российской Торгово-промышленной палаты в Брюсселе — просто организационно не могут вести такую масштабную работу.

Необходимо вовлечение в сотрудничество России и Евросоюза негосударственных участников — некоммерческих организаций, деловых кругов и экспертного сообще-

ства. В результате большее число граждан России и ЕС смогут быть сопричастны процессу сближения, начнут понимать его содержание и степень своей ответственности за реализацию отдельных инициатив. Значительная часть энергии внутри России, которая тратится сейчас на саботаж исполнения бюрократических решений, будет перенаправлена в позитивное русло.

Участие в отношениях второго и третьего секторов повысит и результативность действий представителей государства, даст им новые переговорные инструменты и возможности для экспертизы готовящихся решений. Учитывая недостаточные человеческие и материальные ресурсы российской дипломатии, помощь от заинтересованных сторон внутри страны будет не лишней.

Что потом?

Сближение, основанное на принципах равноправия, совместной выработке правовых норм и широком привлечении негосударственных игроков, представляется единственно устойчивым проектом на долгосрочную перспективу. Именно так более полувека назад шесть стран Западной Европы, объединив рынки угля и стали, начали возведение общего здания, получившего в 1992 г. имя Европейский союз. Возможен ли этот путь для России и ЕС? Думается, да.

Спору нет, современное состояние российской экономики и общества не позволяет говорить о перспективе членства в ЕС. Однако в условиях горизонтальной интеграции речь о вступлении России в Евросоюз не идет. Мы можем говорить скорее о создании нового объединения, где Россия, ЕС, возможно, Украина, Белоруссия, Казахстан и некоторые страны Закавказья выступят в качестве равноправных участников — так, как в 1951 г. это делали Франция и, к примеру, Германия.

Но чтобы такое объединение стало реальностью, в процесс его создания должны быть вовлечены не только государственные органы стран-участниц, но и широкие общественные круги. В определенном смысле, если Россия и ЕС серьезно отнесутся к перспективе совместного будущего (а таковое неизбежно), им предстоит взять на вооружение опыт Западной Европы начала 50-х годов прошлого века.

Тимофей Бордачев — заместитель главного редактора журнала «Россия в глобальной политике», в недавнем прошлом член научного совета Московского Центра Карнеги.

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Россия, 125009, Москва
Тверская ул., 16/2
Тел.: (095) 935-8904; Факс: (095) 935-8906

E-mail: info@carnegie.ru <http://www.carnegie.ru>

CARNEGIE ENDOWMENT
for International Peace

1779 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036, USA
Tel.: (202) 483-7600; Fax: (202) 483-1840

E-mail: carnegie@ceip.org <http://www.ceip.org>