

РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: требуется департамент

Тимофей БОРДАЧЁВ

Реакция российского президента на события 11 сентября 2001 года в США и последовавшие практические действия Москвы в рамках антитеррористической коалиции перевели вопрос о присоединении России к сообществу стран Запада из разряда либеральных мечтаний в практическую плоскость. В число наиболее важных приоритетов — помимо начавшегося сближения в военно-политической области — входит углубление экономического сотрудничества России с Западом, в первую очередь с Европейским союзом и странами-кандидатами на вступление в него. Еще в мае 2001-го на саммите в Москве руководители России и ЕС заявили о возможном создании в будущем общего экономического пространства. Это предполагает сближение и унификацию правовой базы экономической деятельности, а затем и распространение на Россию четырех основополагающих экономических свобод, действующих на территории Европейского союза, — свободы передвижения рабочей силы, товаров, услуг и капитала.

Выбор в пользу интеграции

Онаметившемся сближении российского и европейского рынков свидетельствует возросший объем и положительная динамика нашего товарооборота со странами единой Европы. Сейчас на долю ЕС приходится 36,7 % экспорта и 33,2 % импорта России, а после вступления в Европейский союз стран Центральной и Восточной Европы и Балтии эти показатели возрастут. Кроме того, расширение ЕС на восток значительно увеличит протяженность общих границ, а тем самым и масштабы трансграничного торгового обмена. Экономическому сближению

России с Европейским союзом будут способствовать новые внешнеполитические устремления Москвы, ориентированные на Запад.

Всё это благотворно скажется на характере отношений России со странами европейской части СНГ (Украина, Белоруссия и Молдова), которые в долгосрочной перспективе могут рассчитывать на вступление в ЕС. Развитие российско-европейского сотрудничества даст шанс этому региону не превратиться в зону экономической и политической конкуренции, а ослабление давления Европейского союза на местные правительства обеспечит российскому бизнесу более комфортные условия. Это особенно актуально в случае с Украиной, вызывающей пока своими действиями обоснованную критику в европейских столицах, но уже сейчас рассматриваемой в качестве зоны жизненно важных интересов ЕС, который будет добиваться, чтобы экономическая политика этой страны постепенно была приведена в соответствие с европейскими правилами. Кроме того, сближение с Европейским союзом позволит России более эффективно играть роль евразийского моста между Востоком и Западом, получать благодаря этому более весомую выгоду от присутствия стран Центральной Азии на европейском рынке.

Партнер России в Европе

Вместе с тем уже на нынешнем далеко не совершенном этапе сотрудничества с ЕС российское государство и частные компании сталкиваются с серьезными трудностями. Возникающие проблемы в первую очередь обусловлены отсутствием в России адекватного пред-

ставления о внутреннем экономическом и правовом устройстве Европейского союза. Процесс европейской интеграции, начавшийся в 50-е годы с объединения рынков угля и стали, постепенно привел к полному слиянию рынков стран-участниц ЕС на основе единых правовых стандартов. Уже во второй половине 70-х была введена в действие *Общая коммерческая политика ЕС*, наделившая коллективные органы в Брюсселе исключительной компетенцией в вопросах внешней торговли. В 1993 году был официально учрежден единый рынок Европейского союза.

Одним из результатов европейского интеграционного процесса стало то, что начиная с конца 70-х Россия, как и другие партнеры единой Европы, ведет двустороннюю торговлю не с отдельными государствами ЕС, а исключительно с общим рынком. Поэтому, говоря о расширении сотрудничества в XXI веке, мы должны понимать, что в странах, входящих в Европейский союз, уже давно **все** вопросы налогообложения, тарифов, сельского хозяйства, конкурентного регулирования, энергетики, транспорта, внешнеторговой политики и т. д. регулируются законодательными актами, принятыми на общеевропейском уровне и обязательными к исполнению **всеми** странами-участницами ЕС. Их нарушение отдельными хозяйствующими субъектами или государственными органами стран-членов немедленно становится предметом разбирательства в Европейском суде *юстиции* и влечет за собой штрафные санкции.

Выработку общеевропейских законодательных норм и контроль за их соблюдением осуществляет *Европейская комиссия* — в некотором роде квазиправительство ЕС. В структуре комиссии действуют 20 крупных подразделений — *генеральные директораты*; плоды их нормотворчества могут касаться и российско-европейских отношений. Кроме того, в соответствии с договором о Европейском союзе — основным правовым актом единой Европы, на комиссию возложено ведение переговоров с внешнеторговыми партнерами и выработка рекомендаций *Совету министров ЕС*.

В настоящее время любое внешнеторговое соглашение, заключаемое странами ЕС, должно соответствовать сотням нормативных актов, принятых институтами Евросоюза за последние, как минимум, 20 лет. Вся система внутреннего рынка ЕС построена на регулировании абсолютного большинства сфер экономической деятельности в пределах его границ. Именно такое регулирование обеспечивает жизнеспособность и прогресс единой Европы. Поэтому и от своих экономических партнеров Европейский союз требует, чтобы они полностью учитывали принятые им нормы и правила. Даже незначительное нарушение их в угоду одному из внешнеторговых партнеров ЕС может негативно отразиться на тонко настроенном механизме общего рынка.

Эти правила, казалось бы, не имеют прямого отношения к сотрудничеству с Россией, но только на первый взгляд: влияя на внутриэкономические процессы в ЕС, они определяют параметры его внешнеэкономической деятельности. Так, например, стратегической целью развития внутреннего рынка энергоресурсов Евросоюза объявлено намерение ограничить потребление традиционных источников энергии (нефть, газ, уголь) и усилить его устойчивость к колебаниям конъюнктуры на международных рынках. Между тем официальная позиция Москвы в ходе переговоров по проекту «Энергетический диалог» состоит в том, что Россия хотела бы увеличить объемы экспорта своих природных энергоресурсов на рынок Европейского союза и в перспективе стать главным поставщиком нефти и газа обединенной Европе. Однако такой подход вступает в явное противоречие с Концепцией энергетической безопасности ЕС (одобрена в прошлом году Европейской комиссией), которая ставит географическую диверсификацию источников природных энергоресурсов в число первоочередных задач.

Данный пример свидетельствует о том, что Москве подчас не хватает элементарного знания принципов устройства и функционирования Европейского союза. Спору нет, примитивная торговля по формуле *газ в обмен на колбасу* (товары народного потребления) не нуждается в дополнительном сближении экономических систем. Такой торг с Европой вел уже СССР и при этом не испытывал особого желания знать что-нибудь о своих партнерах сверх самого необходимого минимума. Но Россия ставит перед собой более амбициозную задачу — стать полноправным участником общеевропейского рынка, а для этого требуется хорошее знание его законов и желание следовать им на практике.

К единой европейской политике России

Для того, чтобы процесс экономического и политического сближения с ЕС не наталкивался на непонимание причин и мотивов действий партнеров, во всех странах Центральной и Восточной Европы уже давно учреждены специальные департаменты по вопросам европейской интеграции. Их задача состоит в ежедневном мониторинге законотворчества ЕС и анализе его совместимости с национальными законодательствами и интересами экономических субъектов этих стран. Когда у правительства или частных структур возникает необходимость решить с ЕС какой-то вопрос, они обращаются к департаментам по делам интеграции и выходят на переговоры, будучи уже хорошо осведомлены о позиции своих европейских партнеров. В России, к сожалению, дело обстоит иначе, и руководящие чиновники отечественных министерств зачастую узнают о вероятной позиции ЕС в ходе самих переговоров. Так, по-

сле ноябрьского раунда консультаций относительно продления соглашения об экспорте российской стали представители Министерства экономического развития и торговли РФ заявили о том, что их европейские партнеры предложили внести в реестр квот нового соглашения дополнительные виды продукции. Для российской стороны это стало неожиданностью. Между тем распространение ограничений на новые виды продукции было уже заложено в принятом ЕС регулирующим акте по защите интересов национальных производителей стран Евросоюза. Неудивительно, что в январе 2002 года переговоры провалились.

Можно возразить, указав, что Россия не собирается в средне- и долгосрочной перспективе вступать в ЕС и подчиняться правилам его внутреннего распорядка. Ведь перед ней не стоит задача как можно скорее подогнать свои экономику и политику под «евростандарт», как это делают страны-кандидаты из Центральной и Восточной Европы. Всё это так, но амбициозный проект единого экономического пространства требует от нас, может быть, не меньшего внимания к общеевропейским правилам и установлениям в области экономики, чем от стран региона Центральной и Восточной Европы. Об этом свидетельствуют, во-первых, выдвигаемые сейчас Европейским союзом требования и, во-вторых, то, что даже текущее экономическое сотрудничество со странами-кандидатами на вступление в ЕС зависит от регулирующих предписаний Брюсселя. Полезным примером может служить опыт Швейцарии, которая, не имея намерения войти в Европейский союз, тем не менее давно учредила специальное министерство по делам европейской интеграции, которое заботится о соответствии швейцарских правовых норм общеевропейским, дабы избежать дополнительных издержек при торговле с общим рынком.

Если Россия принимает создание единого экономического-пространства с «расширенной Европой» в качестве своей стратегической цели, она должна гораздо глубже, чем прежде, вникать во внутриевропейские дела. В практическом плане следует решить две задачи: создать интегрированный механизм подготовки переговорных позиций отечественных чиновников и предпринимателей с учетом особенностей внешнеэкономической политики ЕС и выработать скординированную политику восприятия европейских правовых норм, особенно при формировании законодательной базы реформ.

Существующая схема, когда чиновники в российских министерствах, отвечающие за переговоры с ЕС, делают это в нагрузку к своим основным обязанностям, а общие вопросы находятся в ведении одного из вице-премьеров правительства, видимо, недостаточно эффективна. Понятно, что такой порядок работы позволяет избежать расходов на создание дополнительных бюрократических структур, а также

обеспечивает связь российских представителей с заинтересованными ведомствами внутри страны и секторами национальной экономики. Но оборотной стороной этого является то, что число переговорщиков с ЕС крайне ограниченно, а их информированность о процессах в Европейском союзе оставляет желать лучшего. Достаточно напомнить, что в официальном списке обязанностей Виктора Христенко вопросы взаимодействия и сотрудничества с ЕС стоят на шестнадцатом, предпоследнем месте. Исключение составляет только Министерство экономического развития и торговли, где в составе Департамента стран Европы имеется Отдел ЕС, но для полноценного анализа нормативной базы внешнеэкономической политики Европейского союза усилий его трех сотрудников просто мало. Межведомственная комиссия по отношениям с ЕС, созданная при российском правительстве, не имеет статуса государственного учреждения и собирается спорадически. Тех же консультационных услуг, которые предоставляются в рамках европейских программ содействия России (ТАСИС и другие), явно не достаточно. Они, как правило, носят временный характер (не более одного года), а их финансирование нередко зависит от личных взглядов и предпочтений чиновников в правительстве Европейской комиссии в Москве. Европейские консультанты при российском правительстве не способны обеспечить стабильную связь с общеевропейскими органами и их сотрудниками.

Возможные практические шаги

Если Москва действительно намерена строить единство с ЕС экономическое пространство, то для начала ей стоило бы задуматься об учреждении собственной российской структуры, которая говорила бы с Брюсселем на одном языке, знала европейские правовые нормы, осознавала перспективы и динамику европейской интеграции, которой было бы понятно мышление европейской бюрократии и которая могла бы оказывать столь необходимое содействие другим государственным органам Российской Федерации.

Наличие такого агентства усилило бы политические позиции России. В настоящее время европейские партнеры Москвы вполне обоснованно упрекают ее за отсутствие скординированной политики в отношении ЕС. В самом деле, российской стороне трудно составить целостное представление о Европейском союзе, поскольку двусторонние контакты распылены между различными ведомствами, а специализированные аналитические центры не имеют реальных выходов на властные структуры. Координирующий центр по связям с ЕС мог бы устранить это препятствие и тем самым повысил бы авторитет России в глазах европейских партнеров. Помимо этого, грамотная экспертиза положе-

ния дел в ЕС существенно облегчила бы жизнь российским дипломатам, чиновникам других ведомств и предпринимателям, вовлеченным в переговорный процесс с Европейским союзом. И наконец, создание российского агентства по вопросам европейской интеграции позволило бы поставить вопрос о более эффективном расходовании средств в рамках программы ТАСИС (так, в 2001 году примерно 30 % общего бюджета Тасис в России составила оплата труда привлеченных европейских экспертов).

С организационной точки зрения российское агентство по делам европейской интеграции могло бы быть департаментом аппарата правительства и зеркально отражать основные структурные подразделения Европейской комиссии в Брюсселе. Это обеспечило бы им дополнительную сопрягаемость, сделало бы наших представителей более сведущими в каждом конкретном вопросе и помогло бы установить личные контакты между российскими и европейскими чиновниками.

Для эффективной работы такого агентства, во-первых, требуется политическая воля высшего российского руководства к последовательному сближению с Европой, во-вторых, необходимы специалисты, которые не воспринимали бы Европейский союз 2001 года в категориях Общего рынка образца 1979-го, и, в-третьих, желателен беспрепятственный автономный доступ к информации из первых рук о развитии ЕС. Поэтому первоначально имело бы смысл попытаться решить следующие задачи:

- организовать обучение молодых российских чиновников в специальных учебных заведениях Европейского союза (Европейский университет во Флоренции и Европейский

институт государственного управления в Маастрихте, Колледж Европы в Брюгге). Там они не только пополнили бы недостающие им знания, но и установили бы личные контакты с теми, кто будет руководить объединенной Европой в XXI веке;

- создать экспертное правительственные агентство по мониторингу и анализу обновляющейся нормативной базы ЕС, которое осуществляло бы консультативные и в ряде случаев координирующие функции в вопросах сотрудничества с Европейским союзом;
- обеспечить доступ такого агентства к обновляющимся архивам законодательства и подзаконных актов ЕС, как находящимся в открытом доступе (сеть Интернет), так и предоставляемым Европейской комиссией на коммерческой основе (официальный Европейский журнал и данные Евростат);
- предусмотреть возможность частичного распространения на Россию принципов комьюнитарного подхода — единого стандарта экономической и правовой систем, утвержденного договором о Европейском союзе.

Политическая воля, проявленная российским руководством в сближении с Западом, нуждается в должном бюрократическом закреплении. Сейчас перед Россией стоит принципиально новая задача не сосуществования с Западом, а «вживания» в него, и для ее успешной реализации потребуются новые, адекватные западным механизмы и структуры. Институционализация политики в отношении Европейского союза может стать первым шагом России к осознанному вхождению в общий рынок единой Европы.

Тимофей Бордачёв является ответственным секретарем журнала *Pro et Contra* (главный редактор — Марина Павлова-Сильванская). Ежеквартальный журнал *Pro et Contra* посвящен проблемам внутренней и внешней политики России.

Московский Центр Карнеги
Россия, 103009, 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>