



Х.Тиммерманн

БУДУЩЕ ЕВРОПЕЙСКО- РОССИЙСКИХ ОТНОШЕНИЙ*

** Перевод с
немецкого
Тамары
Тиммерман*

По своей интенсивности отношения между Европейским Союзом и Россией занимают одно из ведущих мест в международной деятельности обеих сторон. Причины этого многообразны, интересы сторон взаимно дополняют друг друга. Интерес ЕС очевиден: уже в силу своих размеров и своего как позитивного, так и негативного потенциала новая Россия влияет на развитие событий в остальной Европе. Поэтому нужно помочь раскрыться ее плодотворному потенциалу и ограничить разрушительный. Как демократически ориентированный, готовый к сотрудничеству и сознающий себя частью Европы партнер, Россия может внести существенный вклад в обеспечение стабильности и благополучия континента. И, напротив, в положении великой державы, дезориентированной и отесненной на периферию, Россия может стать источником нестабильности для Восточной, а через нее и Западной Европы.

Кроме того, без России ООН не может принимать решения о выдаче мандата на обеспечение мира и урегулирование кризисов, без России едва ли возможно разрешение многих конфликтов в Европе и окружающих ее регионах. Это верно и в отношении проблем борьбы с терроризмом, продолжения процессов разоружения и контроля над вооружениями, предотвращения распространения оружия массового уничтожения, сдерживания организованной преступности, защиты окружающей среды и атмосферы. Поэтому Хавьер Солана, верховный представитель Общей внешней политики и политики безопасности ЕС, справедливо охарактеризовал развитие партнерства между Россией и ЕС как наиболее важную, насущную и ответственную задачу, стоящую перед Европейским Союзом в начале XX века.

Для России как великой европейской державы с глобальными амбициями ЕС является важнейшим партнером по формированию «большой Европы». Динамичные процессы расширения Союза, его переход к единой валюте, формирование Общей внешней политики и политики безопасности и Европейской политики безопасности и обороны – все это, по словам Владимира Путина, стимулирует заинтересованность России в партнерстве с ЕС. Евросоюз и входящие в него страны проявляют себя как эффективные партнеры по реализации той главной задачи, которую поставил перед собой российский

**Взаимные
ожидания и
столкновение
интересов**

президент: экономической модернизации страны. Сегодня 55% своего экспорта Россия направляет в ЕС, и из него поступают в Россию 60% прямых иностранных инвестиций. Кроме того, Россия демонстрирует чрезвычайную заинтересованность в постепенном открытии внешних границ ЕС. Для страны, которая воспринимает себя как часть Европы (пусть со своими особенностями), 75% населения которой проживает в ее европейской части и из которой 60% туристов направляются в страны ЕС, углубление «разделительных рвов» и ощущение, что ее оттесняют в Азию, безусловно имело бы травматические последствия. По своей культуре и менталитету российский народ – это народ европейский, констатирует президент Путин.

Первое время после распада Советского Союза отношения между ЕС и Россией развивались под знаком завышенных ожиданий. На Западе исходили из того, что Россия после фазы успешной системной трансформации и активной структурной перестройки более или менее беспрепятственно встроится в систему либерально-демократических государств, их ценностей и – как часть, по выражению Бориса Ельцина, «сообщества цивилизованных государств», – в европейско-атлантический контекст. Россия, со своей стороны, надеялась, что Запад будет делать конструктивные шаги навстречу новой России и оказывать ей солидную материальную поддержку. Радикальные внутренние реформы должны были заложить прочный фундамент для тесной взаимозависимости, вплоть до сообщества, основанного на общих ценностях, в котором уже не играли бы роли прежние идеологические противоречия. В этом контексте ЕС должен был обращаться с Россией как с равноправной великой державой и полноценным партнером международного сообщества государств, и, в конечном счете, даже принять ее в свои ряды. С обеих сторон ожидания, связанные со стратегическим партнерством, были не в последнюю очередь столь велики потому, что отношения России с ЕС и его членами, в отличие от отношений, например, с США, имеют много измерений (политика, экономика, внутренняя и международная безопасность), охватывают все уровни (местный, наднациональный, национальный, международный) и носят долгосрочный характер.

Однако вскоре стало ясно, что с подписанным в 1994 г. Соглашением о партнерстве и сотрудничестве связывались ожидания, которые ни ЕС, ни Россия либо не могли, либо не хотели осуществить. Как следствие, с обеих сторон нарастало разочарование по поводу неудовлетворительных результатов: Россия, а затем и ЕС открыто критиковали политику друг друга и требовали по-новому расставить акценты как в понимании партнерства, так и в его реализации. Ключевым в этих разногласиях стало различное толкование «европеизации» России.

Политика России, основанная на ее понимании собственных интересов, рассматривает ЕС, прежде всего, как источник экономической модернизации в едином общеевропейском экономическом пространстве. «Интеграция» означает для Москвы углубление отношений с международным сообществом государств, но не поглощение страны одной из его частей. Россия готова в духе *частичной* европеизации привести свое законодательство в соответствие со стандартами, нормами и условиями в сфере экономики и торговой политики, но не готова в то же время принять основные ценности (демократия, плюрализм, правовое государство, права человека, свобода прессы) в том понимании, как они приняты и реализуются в остальной Европе. Россия, с одной стороны, рассматривает себя как часть Европы в целом. С другой стороны, как сильное государство и великая держава с глобальными амбициями она полна решимости, базирующейся на патриотическо-национальном консенсусе внутри страны, придерживаться своих особых культурно-исторических и этических традиций и самостоятельно определять свое будущее. Модернизация должна осуществляться собственными силами и не по западным образцам; критика авторитарных тенденций отвергается как недопустимое вмешательство во внутренние дела.

ЕС также руководствуется конкретными интересами, но связывает их с ожиданием того, что Москва будет основывать свою политику на общих демократических ценностях и откажется от унаследованных от прошлого авторитарных тенденций. Степень приверженности России европейским ценностям с точки зрения ЕС существеннейшим образом определяет – по крайней мере, на бумаге – характер и качество партнерства.

Конфликт интересов между ЕС и Россией дает себя знать и в связи с быстрым геополитическим преобразованием Европы. При этом речь идет в особенности о трех расположенных между ними государствах: Украине, Белоруссии, Молдавии – «новом зарубежье» для России и одновременно «новых соседах» для ЕС. Россия пытается прочнее привязать к себе эти государства и ослабить влияние на них ЕС. Европейский Союз же прилагает усилия к тому, чтобы в рамках своей политики соседства путем экономической поддержки и субрегиональных связей содействовать стабилизации этих стран и тем самым обезопасить собственные новые восточные границы. С его точки зрения с «новыми соседями» следует обходиться как с независимыми государствами, каждое из которых по-своему открыто как на Восток, так и на Запад.

Таким образом, в отношениях между ЕС и Россией можно отметить заметный прогресс в целом ряде областей. Это касается взаимной заинтересованности в новом стабильном устройстве Европы и в глобальном многостороннем обеспечении мира в рамках ООН. Это касается и двустороннего сближения России и ЕС, результатом которого стала достигнутая на петербургском саммите 2003 г. договоренность

**Развитие
договорных
отношений**

о создании четырех совместных общеевропейских пространств (экономика, внутренняя безопасность, внешняя безопасность, а также наука, образование и культура). Особенно стоит отметить формирование Общего экономического пространства, приоритетное для обеих сторон, и открывающее благоприятные перспективы для партнерства. Существующие же расхождения в понимании характера и значения основных ценностей для строительства партнерства являются проверкой на прочность отношений ЕС и России.

После завершения конфликта между Востоком и Западом в отношении между ЕС и Россией был достигнут заметный прогресс. Основу для рассчитанного на длительную перспективу тесного сотрудничества заложило вступившее в силу в 1997 г. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое охватывает такие измерения, как политический диалог, экономические отношения и культуру, а также предусматривает работу многочисленных оперативных подкомитетов. Соглашение не предусматривает возможности вступления в ЕС, поскольку нынешняя Россия – в отличие от ельцинского периода – по крайней мере, в среднесрочной перспективе – к этому отнюдь не стремится. Но оно дает России хорошие шансы формирования тесных отношений с ЕС. Статьи договора заключают в себе возможность постепенного создания совместной зоны свободной торговли и достижения договоренности о своего рода привилегированном партнерстве ЕС и России.

Чтобы уточнить содержание соглашения и стимулировать вялотекущие переговоры в рамках СПС, партнеры, каждый со своей стороны, опубликовали в 1999 г. стратегические документы: «Общую стратегию в отношении России» и «Среднесрочную стратегию в отношении ЕС». Правда, действенность обоих документов была до сих пор незначительна, поскольку они содержали слишком общие формулировки и не предусматривали конкретных сроков осуществления совместных проектов. Стратегии разительно отличались друг от друга и по *характеру*: в российском документе делался односторонний акцент на сотрудничестве в области экономической модернизации, а измерение «демократических ценностей» вообще не упоминалось. В документе же ЕС проекты функционального сотрудничества тоже играли ведущую роль, но в пространственных пассажах они связывались с ожиданием, что Москва будет основывать партнерство на общих ценностях.

На фоне удручающих результатов ежегодных заседаний работы негибкого Совета сотрудничества Россия и ЕС договорились на петербургском саммите 2003 г. заменить их на Постоянный совет партнерства. Его задача состоит в том, чтобы находить специфические функциональные области и проекты, представляющие взаимный интерес, и для этого собирать вместе представителей соответствующих

ведомств. Впервые этот орган собрался в конце апреля 2004 г. на самую эффективную (по оценке Романо Проди) встречу за последние пять лет. Он принял протокол к СПС, где зафиксированы условия, на которых Россия соглашается на вступление в ЕС государств Центральной и Восточной Европы. Стороны договорились также об условиях бесперебойного товарного транзита между основной территорией России и Калининградской областью через территорию нового члена ЕС – Литвы (соответствующие договоренности о пассажирском транзите были достигнуты уже в ноябре 2002 г.).

На петербургском саммите стороны пришли к согласию относительно создания четырех совместных общеевропейских пространств (экономика, внутренняя безопасность, внешняя безопасность, а также наука, образование и культура). Центральная задача Постоянного совета по партнерству заключается в том, чтобы разработать план действий на три года, в котором должны быть зафиксированы взаимно согласованные приоритеты в каждом из этих четырех пространств. По сравнению с довольно риторической, малосодержательной, а теперь и устаревшей Совместной стратегией ЕС 1999 г., этот будущий план имеет то преимущество, что он будет разрабатываться партнерами *совместно* и создает возможность оценивать прогресс по достижению согласованных целей в ключевых областях сотрудничества. В мае 2004 г. Комиссия ЕС представила российской стороне проект объемного плана действий и с тех пор ожидает ответа из Москвы.

Дискуссия об основных ценностях

Прагматичная, реалистическая и ориентированная на интересы обеих сторон реализация плана действий, несомненно, в гораздо большей степени, чем прежние «стратегии», способна придать новый импульс функциональному сотрудничеству ЕС и России. Но с точки зрения Европы, дискуссия о лежащих в основе сотрудничества общих ценностях и принципах не должна быть полностью отеснена на задний план. Это касается, например, образа действий российских сил безопасности в Чечне. Гноящаяся рана этого конфликта с его жестокостью в отношении гражданского населения ежедневно вновь и вновь провоцирует ненависть и слепую жажду мести, способствует вербовке сторонников радикального исламизма с известными трагическими последствиями. В результате исчезают даже слабые надежды на достижение политического решения. Этот конфликт дискредитирует борьбу против терроризма и своими последствиями – как и в период афганской авантюры 1979-1989 гг. – отравляет российское общество.

Рекомендации

- *ЕС следует призывать Россию к тому, чтобы затормозить неуправляемую динамику раскручивания спирали насилия в*

Чечне и с привлечением готовых к переговорам умеренных групп из лагеря сепаратистов прилагать усилия к достижению политического урегулирования. В пользу такого урегулирования, которое определило бы статус Чечни как неотъемлемой и в то же время наделенной широкой автономией составной части России, согласно опросам, высказываются до двух третей российского населения. Важным шагом здесь могли бы стать совместные с заинтересованными в мирном решении силами в Чечне усилия по изоляции исламских террористов.

- *Для поддержки такого мирного процесса ЕС должен предложить помощь по восстановлению разрушенной инфраструктуры, причем, основанную на конкретных проектах. Ведь средства на восстановление республики, выделенные Россией после первой чеченской войны (1994-1996), до Чечни практически не дошли, что существенно способствовало росту социальной нищеты и тем самым радикализации части местного населения.*
- *Кроме того, в ходе политического урегулирования ЕС мог бы предложить содействие гражданских групп в составе сил Общей политики безопасности и обороны, которые пользовались бы доверием возможно большего числа участников конфликта.*

ЕС приветствует консолидацию и усиление государственной власти в России, последовавшую после сумятицы эры Ельцина. В то же время, Евросоюз обеспокоен негативными тенденциями и следствием этих процессов: сползанием от хрупкой демократии к авторитаризму в ходе жесткого укрепления президентской вертикали власти. Возобладает ли в «управляемой демократии» действительная управляемость – как в политической системе, так и в экономическом устройстве госкапиталистического толка, находящемся во власти силовых структур и бюрократии? Хотя формально демократические институты пока в наличии, но их содержание все более выхолащивается. Симптомами этого являются лишение самостоятельности законодательной власти (Государственной Думы, еще раньше – Совета Федерации), проникновение представителей силовых структур во все поры государства и экономики, фактическое назначение губернаторов президентом, маргинализация политической оппозиции, а также подавление независимых средств массовой информации и организаций гражданского общества. Ключевые институты демократического волеизъявления и общественного содействия трансформируются в инструменты контроля над обществом. Государство все более превращается в централизованное агентство по модернизации, в котором доминируют авторитарно-административные группы власти и влияния. В ЕС такие тенденции вызывают критику по двум причинам. Во-первых, они противоречат основным принципам демократии и прав человека, которые Москва обязалась соблюдать, подписав

двусторонние соглашения и заключительные документы встреч на высшем уровне. Кроме того, Россия должна соблюдать их как член Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Совета Европы. Российская же готовность развивать «сообщество, основанное на интересах вместо сообщества, основанного на ценностях, экономический прагматизм вместо гражданского диалога, партнерство по модернизации вместо партнерства по демократизации» (Александр Рар) – является ограниченным толкованием и не соответствует взятым на себя Москвой обязательствам. Во-вторых, встает вопрос: могут ли предсказуемость, эффективность и прозрачность политики, экономики и безопасности быть обеспечены благодаря такому варианту стабильности, при котором исполнительная власть не контролируется ни сбалансированной системой разделения властей, ни действенной правовой системой, ни свободной и независимой прессой, ни демократической общественностью, и при которой критические высказывания со стороны общества воспринимаются как угроза стабильности?

Эти авторитарные тенденции стали причиной того, что ЕС зимой 2003/2004 г. подверг трезвому анализу свою политику в отношении России. Следует признать, что линия Путина на парламентских и затем президентских выборах (декабрь 2003 и март 2004 г. соответственно) нашла поддержку убедительного большинства (и получила бы ее даже без массовых фальсификаций и широкого использования «административного ресурса»). И так, если подавляющее большинство населения вследствие негативного для него опыта ельцинского периода воспринимает понятия «демократия» и «рыночное хозяйство» скорее негативно, если оно в результате поддерживает авторитарное государственное правление и рассматривает его как предпосылку восстановления безопасности, порядка, улучшения условий жизни и возрождения России как великой державы, то не заключается ли в этом своеобразная легитимация «системы Путина», против которой европейским партнерам трудно найти возражения? Возможно ли строить и развивать стабильное и длительное стратегическое партнерство с Россией, которая все более проявляет авторитарные тенденции?

В этом сложном контексте ЕС и далее исходит из того, что еще нельзя с уверенностью сказать, к чему приведут происходящие в России внутренние процессы, а также из того, что в некоторой степени они поддаются влиянию извне. Усилия обеих сторон, направленные на конструктивное формирование партнерства в условиях нарастающей общности интересов, пока что сталкиваются со все большим расхождением в вопросах системы ценностей?

Рекомендация

Полемика об основных ценностях не должна блокировать партнерство ЕС и России. Однако ЕС должен и в дальнейшем

*критически отслеживать авторитарные тенденции систему. Путина. При этом постулаты демократии, которые в диалоге с Россией часто преподносятся абстрактно, должны быть конкретизированы и обозначены как центральные элементы: **полномасштабной** модернизации, с тем, чтобы свести к минимуму психологически неприемлемый эффект «нравоучения». Связь демократии с модернизацией, к которой стремится Путин, могла бы отчетливо показать, что успех последней возможен лишь в том случае, если Россия не сойдет с пути демократизации. Особенно это касается контроля, прозрачности и правовой безопасности в политической и экономической жизни, а также в отношении сопротивляющихся реформам силовых структур. При этом надо постоянно вновь оценивать, какой метод предпочтительнее для предстоящих реформ: быстрый авторитарный с риском сбиться с пути, или более медленный демократический с риском застрять на полдороги.*

**Функциональное
сотрудничество
как ключ к успеху?**

Дискуссия между ЕС и Россией по вопросу о том, предполагает ли партнерство реализацию общих ценностей, или оно должно рассматриваться как сообщество, имеющее целью осуществление общих интересов, или же предпочтение должно отдаваться просто практическому сотрудничеству до сих пор оставалась абстрактной. Поэтому в феврале 2004 г. ЕС начал настаивать на том, чтобы «от громких политических заявлений перейти к конкретным темам». Тем не менее партнерство выходит далеко за рамки простого сотрудничества и, даже в случае резкого расхождения позиций и интересов, делает возможным достижение конструктивных решений. Российские эксперты справедливо указывают на колоссальный практический потенциал, который в рамках европейского экономического пространства представляет для стран, не входящих в ЕС, норвежская модель. Последняя делает возможным подключение к принципу «четырёх свобод» и даже открывает перспективу ограниченного участия в законодательной деятельности ЕС.

**Калининград как
«пробный шар»
и перспективы
создания
региональной
сети
сотрудничества**

Впечатляющий пример успешного взаимодействия – уже упоминавшееся решение по крайне чувствительной проблеме пассажирского и товарного транзита между основной территорией России и ее эксклавом – Калининградской областью. В то время как ЕС первоначально настаивал на более жестком соблюдении шенгенского режима, Россия требовала безвизового проезда пассажиров. Если для России речь шла, прежде всего, о территориальной целостности страны и обеспечении жизнеспособности Калининграда, то усилия ЕС были направлены в первую очередь на то, чтобы обезопасить собственную

территорию, в первую очередь от нелегальной миграции, незаконной торговли наркотиками и организованной преступности. Таким образом, урегулирование транспортной проблемы создает лишь одну, пусть даже важную, предпосылку для выполнения несравненно более трудной задачи – предотвратить упадок Калининградской области со всеми вытекающими отсюда угрозами для ее соседей, выведя ее экономическое и социальное развитие на уровень Польши и Литвы.

Рекомендация

*Экономическая и структурная поддержка Калининграда должна строиться как **совместная** программа развития, в рамках которой предлагаемые Россией проекты совместно разрабатываются, финансируются и контролируются на предмет их эффективности. Созданная в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве task force Россия – ЕС – Калининград могла бы взять на себя задачу как предлагать проекты, так и постоянно следить за их реализацией. Таким образом, совместная экономическая деятельность в Калининградской области после расширения ЕС могла бы способствовать тому, чтобы сделать область примером действенных отношений между ЕС и Россией, стимулировав достижение компромиссов и в других сферах. В этом смысле поддержка развития Калининграда должна стать полем сотрудничества во всех четырех вышеуказанных «общих пространствах».*

Все большее внимание привлекает в России модель «Европы регионов». Вопреки все более жесткой политической централизации на прочих направлениях, Москва проявляет готовность в определенных пределах допускать региональные проекты сотрудничества в экономической и культурной областях. Этому способствовала выдвинутая ЕС в 1999 г. инициатива «Северное измерение». Она предоставляет России возможности от развития региональных связей и трансграничных инфраструктур до сотрудничества по обеспечению безопасности ядерных объектов, а также помощь по утилизации военных и гражданских ядерных отходов.

Рекомендация

Следует обдумать возможность вовлечения в Комитет ЕС по регионам заинтересованных субъектов Российской Федерации путем предоставления им статуса наблюдателей. Это могло бы дать толчок к обмену ноу-хау в экономике, социальной политике, инфраструктурах и защите окружающей среды на децентрализованном уровне, и тем самым помочь укрепить идею федерализма в России. В перспективе из этого мог бы возникнуть Совет регионов Россия – ЕС, который развивал

бы совместные проекты и представляя бы их Комиссии в Брюсселе, правительствам и международным финансовым институтам.

**Общее
экономическое
пространство**

Однозначным приоритетом для обоих партнеров является создание (в перспективе) Общего экономического пространства, в котором реализовались бы пресловутые «четыре свободы»: свобода перемещения товаров, услуг, капиталов и людей. После того, как на римской (ноябрь 2003) встрече на высшем уровне была одобрена рамочная концепция Группы высокого уровня с паритетным представительством обоих партнеров, теперь речь идет об облегчении экономической и торговой деятельности, улучшении доступа к рынкам и достижении высокой степени сближения норм. Если, как предусмотрено, эти нормы будут охватывать целые секторы экономики, то положение России в отношении ЕС будет подобно положению Норвегии в рамках Европейского экономического пространства.

Важным этапом на пути к открытым рынкам в Европе стало согласие ЕС (апрель 2004 г.) на вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО), после того как стороны после шестилетнего переговорного марафона смогли достичь компромисса. Сюда относится снижение таможенных барьеров для европейских промышленных товаров, а также облегчение доступа на российский рынок европейских банков, страховых компаний и индустрии услуг. Но настоящий прорыв стал возможен благодаря готовности России к 2010 г. постепенно в полтора-два раза поднять цены на энергоносители для отечественной промышленности и таким образом уравнивать конкурентные условия для иностранных производителей (в настоящее время экспортные российские цены на газ примерно в пять раз выше, чем для отечественных предприятий). Значение этого соглашения заключается не в последнюю очередь в том, что важные цели реформирования больше не являются предметом только политических соображений правительств, но и зафиксированы в соглашении, являющимся обязательным в соответствии с международным правом.

Следующим шагом после признания России (на московском саммите 2002 г.) государством с рыночной экономикой станет поддерживаемое ЕС вступление России в ВТО, которое предположительно должно состояться в 2005 г. и сделать еще более интенсивными ее международные экономические связи. Однако дальнейшее произвольное или даже просто систематическое вмешательство государства в экономическую жизнь и наступление на права собственников (типа дела «ЮКОСа») привели бы к утрате доверия со стороны иностранных инвесторов, и в результате негативно сказались бы на включении России в мировое разделение труда.

Постепенное приведение Россией своих правил и норм экономического законодательства в соответствие с нормами, действующими в ЕС, необходимо еще и потому, что они отражают международную практику и облегчают стране доступ к мировым рынкам. К таким нормам, которые имеют скорее технико-административное, чем ценностное обоснование, и потому с российской точки зрения в принципе приемлемы, относятся, например, защита от злоупотреблений со стороны государственной власти путем гарантий прав собственности; стандартизированное и отвечающее требованиям защиты окружающей среды промышленное производство; упрощение, стандартизация и компьютеризация таможенных процедур, связанных с экспортом и транзитом, а также интеграция транспортных сетей ЕС-Россия путем создания экологических пан-европейских транспортных коридоров и обеспечения совместимости сетей железных дорог. К участию в соответствующем финансировании могли бы быть привлечены Лондонский банк развития и Европейский инвестиционный банк.

Широкое поле для достижения совместных результатов представляет сотрудничество в сфере высоких технологий в военной и гражданской области, которое позволяет экономить средства и осуществлять разделение труда. Кроме того, с учетом труднодоступности американского рынка вооружений и жестких ограничений со стороны США на обмен высокими технологиями, Россия и государства ЕС в будущем *в одиночку* не будут в состоянии достигать и поддерживать соответствующие стандарты.

Рекомендации

- *ЕС следовало бы усилить поддержку активности в России таких европейских предприятий, как European Aeronautic Defence and Space Company (EADS). Ее соглашение о партнерстве с Росавиакосмосом охватывает такие области, как гражданская авиация, военные транспортные самолеты, вертолеты, боевые самолеты, космические полеты и спутниковые навигационные системы (Галилео).*
- *Поскольку пока еще не получившее широкого развития сотрудничество в области высоких технологий показало себя как политически целесообразное, экономически рентабельное и обеспечивающее техническую взаимодополняемость, будущее Европейское агентство по вооружениям должно быть открыто для тесного сотрудничества с российскими партнерами. Правда, это предполагает, что и закрытый военно-промышленный комплекс России также будет снимать ограничения, препятствующие сотрудничеству.*
- *С учетом увеличивающихся объемов торговли между Россией и ЕС, в которой все чаще в качестве расчетной единицы используется евро, существует растущая потребность в усиленном*

сотрудничестве в валютной сфере. В настоящее время тот факт, что ЕС является важнейшим экономическим партнером России, вступает в противоречие с доминирующей ролью американского доллара в их двусторонних торговых и финансовых отношениях. Идея общего экономического пространства могла бы получить свежий импульс, если бы Россия решила еще шире осуществлять разнообразные торговые, финансовые и инвестиционные операции в евро вместо доллара США. Создание валютного комитета между центральными банками ЕС и России позволило бы выработать совместную политику по отношению к доллару и тем самым уменьшить зависимость от его колебаний.

Включенное в Общее экономическое пространство партнерство в области энергетики (нефть, газ, а в перспективе – и электроэнергия) представляет собой ключевую область стратегического партнерства. Россия направляет в ЕС 53% своего нефтяного и 62% газового экспорта, для ЕС поставки из России составляют 30% и 67% соответствующего импорта. Активно обсуждаемое создание общей энергетической системы представляет собой также многообещающую сферу сотрудничества между ЕС и Россией – при условии, что будут выработаны конструктивные нормы по взаимному доступу на рынки, охране окружающей среды и ядерной безопасности. В этом контексте интересы обоих партнеров демонстрируют высокую степень взаимодополняемости и взаимозависимости: Россия располагает сырьевыми ресурсами и нуждается в инвестициях для разведывания, добычи и транспортировке энергоносителей, в то время как у Европы есть капиталы и технологии и потребность в дополнительных энергоносителях. Таким образом, энергетический диалог открывает выгодные перспективы. К примеру, Рургаз стремится к серьезному участию в намечаемом строительстве северо-европейского газопровода из России по дну Балтийского моря через Германию в другие страны ЕС, и Европейский Союз заявил о своей готовности участвовать в финансировании этого проекта в рамках своей программы «Транс-европейские сети». Россия, со своей стороны, хотела бы активнее идти навстречу стремлению немецких и европейских предприятий принимать участие в разведке и добыче энергоносителей, причем на юридически надежной основе, которую обеспечивало бы соглашение о совместном производстве.

Однако развитие партнерства в области энергетики сталкивается и с проблемами. В особенности это касается отказа России ратифицировать Энергетическую хартию, которая либерализовала бы использование российских трубопроводов и тем самым открыла бы доступ к ним также для иностранных предприятий. Компромиссного урегулирования здесь добиться трудно, поскольку обе стороны исходят из разных принципиальных позиций. Россия рассматривает

сеть трубопроводов на пространстве СНГ скорее в геополитическом и геостратегическом аспекте, настаивая на решающем влиянии государства. На это указывает не в последнюю очередь показательный разгром нефтяной компании «ЮКОС», дерзнувшей без предварительного согласия Кремля посягнуть на монополию государства в транспортировке нефти. Как известно, «ЮКОС» планировал создание собственных нефтепроводов на севере и Дальнем Востоке страны с привлечением сильных зарубежных партнеров. ЕС же выступает за либерализацию системы трубопроводов, чтобы благодаря диверсификации избежать односторонней зависимости от поставок энергии. Дело в том, что, во-первых, прогнозы убедительно предсказывают растущий разрыв между ограниченными возможностями добычи энергоносителей в России и растущей потребностью в них в Европе. Во-вторых, Россия сама планирует диверсификацию своего энергетического экспорта, в особенности в направлении США и Восточной Азии, где растет потребность в энергии, прежде всего, в переживающем экономический бум Китае. Поэтому объемы поставок в Европу могут достичь своего предела.

Рекомендация

В данном контексте упор в переговорах между ЕС и Россией должен делаться на оптимизацию энергетического баланса путем повышения эффективности использования энергии и сокращения неэкономного использования энергетических ресурсов. В этой области у ЕС имеется многолетний опыт, а России надо еще много сделать, чтобы достичь современного уровня. При такой расстановке акцентов обе стороны выиграют благодаря сохранению окружающей среды: Россия – из-за возможности увеличения объема экспорта, ЕС – из-за ослабления негативного воздействия на него ожидаемого сокращения нефтяных и газовых ресурсов России, имеющих промышленное значение.

Экономия и повышение эффективности использования энергии должны стать важными шагами на пути реализации Киотского протокола, для вступления которого в силу после отказа участвовать в нем американцев решающее значение имела ратификация его в 2004 г. Россией. Но в целом у российских элит и населения сознание опасностей, которые несет с собой все большее разрушение окружающей среды, пока в значительной мере отсутствует.

Рекомендация

При формировании Общего экономического пространства Европейскому Союзу следует активнее акцентировать внимание на проблеме охраны природы, затрагивающей все секторы экономической деятельности. Следует пытаться убедить

российских партнеров отдавать предпочтение долгосрочным стратегиям выживания перед соображениями сиюминутной выгоды. Соответствующие меры могли бы стать предметом совместных планов действий, ведущих к гармонизации экологического законодательства. В их экономическом обеспечении – например, в сфере утилизации ядерных отходов – должны принять соответствующее участие международные финансовые институты.

Внутренняя безопасность

ЕС и Россия рассматривают как все более важную область своего партнерства сотрудничество в области *нетрадиционной безопасности*, прежде всего, как защиту от таких не признающих границ угроз, как терроризм, контрабанда оружия, отмывание денег, торговля людьми и нелегальная миграция. Сотрудничество в этой области развивается вяло, так что здесь, в отличие от Общего экономического пространства, еще не удалось принять рамочную концепцию. Не в последнюю очередь это объясняется различиями в правовом сознании, а также недостатком независимости, низкой эффективностью и значительной коррумпированностью российской правоохранительной и правовой системы. В то же время с апреля 2002 г. регулярно происходят встречи министров юстиции и внутренних дел государств ЕС с их российскими коллегами, в ходе которых на первом плане стоит сотрудничество в юридической и правоохранительной областях с целью реализации принятого в апреле плана действий по борьбе с организованной преступностью.

Рекомендация

Следует расширять сотрудничество Европола с российскими правоохранительными органами, поддерживать существующие в Москве и Петербурге бюро по связям между ними и открывать новые в других регионах страны. Необходимо также выработать план действий нового типа с конкретными ключевыми задачами и сроками реализации.

Успешная борьба с нетрадиционными угрозами – необходимая предпосылка введения безвизового режима между Россией и ЕС, к которому в среднесрочной перспективе стремится Москва и в котором в высшей степени заинтересовано население России. Правда, прорыв в визовом вопросе невозможен без заключения соглашения о готовности России принимать обратно лиц, нелегально перебравшихся из России на пространство ЕС. При относительно открытых границах России со странами СНГ, особенно со среднеазиатскими республиками, реализация этой задачи возможна лишь в отдаленной перспективе. Впрочем, уже существует пример подобного соглашения, заключенного Россией и Литвой параллельно с договоренностями

о калининградском транзите в рамках ратификации двустороннего договора.

ЕС выступает за проведение переговоров об оптимальном сочетании надежного обеспечения безопасности границ с их максимальной проницаемостью. О том, что это не утопическая идея, свидетельствует хорошо функционирующий пограничный режим между Россией и Финляндией («зеленый коридор»), где ежегодно осуществляется более пяти миллионов пересечений. Германия, Франция и Италия уже ввели на взаимной основе с Россией определенные меры по упрощению визового режима в рамках шенгенского соглашения, имеющие пилотный характер и стимулирующие ЕС к введению аналогичных норм. На основе упрощенного режима пересечения границ определенные группы лиц могли бы активнее развивать трансграничную деятельность, особенно в области молодежного обмена, экономики, науки, культуры и спорта. Ключевым вопросом является, кроме того, облегчение свободы трансграничного сообщения на местном уровне, поскольку здесь речь идет часто о структурно слабых и/или населенных национальными меньшинствами районах, которые особенно остро почувствуют негативные последствия полномасштабного введения шенгенских визовых правил.

Внешняя безопасность

Весьма благоприятные условия для более тесного сотрудничества между ЕС и Россией существуют в области внешней безопасности. Обе стороны стремятся проявить себя на глобальном уровне, сознавая, что для этого они нуждаются в надежных и предсказуемых партнерах. При этом исходные позиции у них различаются. ЕС, не имея претензий на гегемонию, пытается из экономической мировой державы стать и самостоятельной политической силой. Россия стремится поддержать свою репутацию равноправной великой державы с глобальными амбициями. Для обеих сторон формирование единой Европы играет центральную роль, будь то на основе ценностных соображений или по реально-политической мотивации и с учетом ограниченности собственных ресурсов. Особое звучание приобрело сотрудничество ЕС и России после 11 сентября 2001 г., когда Россия заявила о своей решимости действовать совместно с державами, объединенными в евро-атлантические организации. Характер и содержание партнерства тезисно можно изложить следующим образом:

- Обе стороны, каждая по-своему, стремятся к тесным отношениям с США: ЕС – в рамках Североатлантического альянса, Россия – как партнер в решении проблем вооружений и разоружения, в рамках международной антитеррористической коалиции, а также с учетом других новых угроз безопасности. Общность интересов находит свое выражение на встречах Большой восьмерки, а также и в таких формах, как «ближневосточный

квартет» США – ЕС – Россия – ООН. Таким образом, российское руководство отвергло, как контрпродуктивное, стремление вбить клин в трансатлантическое сообщество. Попытки разъединить ЕС и США наверняка сказались бы негативно на возможности России действовать на европейской политической арене, а в конечном счете могли бы привести к изоляции России. Политика Москвы направлена на сохранение самостоятельности и свободы действий в отношении Запада и ориентируется на конкретные российские интересы, а не на идеологию и системы ценностей.

- С началом войны в Ираке фаза гармонии и солидарности, наступившая после 11 сентября, уступила место расхождению интересов и ценностей между Америкой и Европой, в то время как ЕС и Россия в международных отношениях во все большей мере занимали одинаковые или близкие позиции. Они решительно выступили против односторонних действий США, связанных с претензиями на право превентивного применения силы без мандата ООН (правда, после бесланской трагедии Москва отчасти изменила свою позицию). Вместо этого ЕС и Россия, как это зафиксировано в Европейской стратегии безопасности от декабря 2003 г., делают ставку на многостороннее сотрудничество в системе международных норм и институтов, в которой ООН, по словам бывшего министра иностранных дел Игоря Иванова, является краеугольным камнем международной жизни и гарантом основных принципов международного права. В то же время конструктивное участие России в созданном в 2002 г. Совете по сотрудничеству России и НАТО демонстрирует готовность Москвы к активному совместному формированию политики в треугольнике США/Россия/ЕС.
- В этом контексте иракская война обусловила контуры неформального сообщества Германия/Франция/Россия. Оно не нацелено на создание «оси» против США и не имеет в виду раскол Европы на «старую» и «новую». Оно рассматривает себя как самостоятельное по отношению к США сообщество интересов по вопросам международной политики и политики безопасности. Одна из его главных целей заключается в содействии, по мере возможности, строительству новых общеевропейских структур.

На этом фоне Россия после первоначального периода сдержанности проявляет все большую заинтересованность в консультациях и сотрудничестве в сфере политики безопасности и обороны, в том числе – и в рамках находящейся в стадии формирования Общей политике безопасности и обороны. Обе стороны согласны активизировать и расширять свое сотрудничество в Комитете по политике и политике безопасности. Консультации следует начинать еще в преддверии кризисов, чтобы выяснять возможность участия России в

проводимых ЕС мероприятиях по их преодолению. В этих рамках Россия предложила оказывать материальную помощь в тех военных областях, где ЕС не располагает необходимыми средствами: транспортные самолеты, спутниковая связь, средства разведки.

По мере таких шагов в направлении кооперативной структуры безопасности в Европе возникает идея и институционально теснее связать Россию с ОПБО: было бы парадоксально отказывать России в праве участия в том, в чем она уже имеет право голоса в рамках Совета Россия – НАТО. Привлечение России может осуществляться по мере того, как будут развиваться концептуальная, институциональная и оперативная идентичность и потенциал Общей политики безопасности и обороны.

Рекомендации

- *Имело бы смысл подумать о создании Совета безопасности ЕС – Россия, в котором Москва занималась бы определенными областями в рамках задач, поставленных Советом Западноевропейского союза 19 июня 1992 г. в Санкт-Петербурге, особенно связанными с разоружением и нераспространением оружия массового поражения, военно-техническим сотрудничеством, а таю/се в связи с возможным участием в будущих полицейских операциях на Балканах и в Кавказском регионе.*
- *В то лее время можно было бы взвесить возможности развития совместного плана действий России и ЕС в области европейской политики безопасности и оборонной политики, о чем говорил Путин на московском саммите в мае 2002 года. Предварительные концептуальные разработки представил франко-российский совет по сотрудничеству в вопросах безопасности, который на своем заседании в феврале 2004 года обсудил широкий круг тем – в том числе борьбу с распространением оружия массового уничтожения, аспекты европейской безопасности и такие региональные проблемы, как иранская, ливийская и северокорейская.*

На практике пока что не удалось реализовать намеченное сотрудничество в военной области: предложения ЕС о совместных усилиях по разрешению приднестровского конфликта не были приняты Москвой. И, наоборот, выработанный Россией план конфедерации, предполагающий присутствие в Приднестровье российский войск, был отвергнут ЕС. Усилиям по налаживанию сотрудничества могли бы помешать также противоположные интересы партнеров в геополитической «промежуточной зоне» между Россией и ЕС; будучи доведены до степени интеграционного конфликта, они могли бы стать серьезным испытанием для партнерства ЕС и России. Основанием для такого соперничества являются притязания России на доминирующую

**Интеграционные
конфликты в
геополитической
«промежуточной
зоне»**

роль в этом регионе, с одной стороны, и «расширение пояса безопасности» ЕС – с другой.

За время правления Путина в российской политике в отношении стран СНГ произошла примечательная перемена – от сосредоточенных на прошлом и эмоционально окрашенных концепций к предсказуемой, прагматичной и следующей национальным интересам стратегии влияния в регионе. Ее основным рычагом – двусторонние экономические отношения, ориентированные на экономическое проникновение в государства-партнеры и одновременно на усиление политического влияния. Изменение стратегии коренится не в последнюю очередь в понимании того, что интеграция стран СНГ в целом в силу ограниченности ресурсов России нереальна. Прежний курс должен смениться целенаправленной стратегией двух- и многосторонних отношений с теми бывшими советскими республиками, которые действительно важны для Москвы. К ним относятся в особенности Украина, Белоруссия и Казахстан, с которыми Россия в 2003. г. создала Единое экономическое пространство. По словам Путина, это экономическое пространство должно стать наделенным наднациональными полномочиями центром тяжести и точкой кристаллизации нового, реалистического экономического и политического процесса интеграции. Такие представления совершенно очевидно предполагают единую Европу, которая основана на двух интеграционных сообществах: расширенном ЕС – с одной стороны, группирующейся вокруг России организации экономически относительно развитых государств на постсоветском пространстве – с другой. Короче говоря, российская политика, кажется, определяется целью постепенного создания «либеральной империи» (по выражению Анатолия Чубайса) во главе с Россией.

С этой точки зрения процессы, происходящие на пространстве СНГ, являются одновременно и внутренней проблемой входящих в него стран. Как следствие такие инициативы, как Европейская политика соседства воспринимаются в Москве критически и рассматриваются как попытка ослабить влияние России в регионе и изолировать ее. Во всяком случае, нельзя допустить, как высказался Путин на встрече с российскими послами, чтобы другие, более активные государства заняли это постсоветское пространство. Таким образом, для России задача состоит в том, чтобы не допустить выхода бывших советских республик из сферы влияния России и установления ими более тесных отношений с другими акторами, например, с ЕС.

Для ЕС – и для самих заинтересованных государств «промежуточной зоны» – такая позиция тем более малопривлекательна, что она сопровождается массивным политическим, экономическим и электоральным воздействием. Трудная проблема для ЕС в отношениях с «новыми соседями», к которым с недавнего времени относятся также закавказские государства – Армения, Азербайджан и Грузия,

– состоит в следующем: он должен выбрать такую линию, которая дает этим странам возможность проведения независимой политики, включая сближение с ЕС. чтобы при этом не ставились под вопрос их многообразные политические, экономические, культурные и человеческие связи с Россией. Дойдет ли дело, в связи с вопросом, «с кем» должны быть Украина, Белоруссия и Молдавия, до интеграционного конфликта между Россией и ЕС. усиливаемого еще «замороженными» конфликтами в Приднестровье и Закавказье? Или обе стороны используют свое партнерство, чтобы, при участии ОБСЕ и Совета Европы, превратить отношения с государствами «промежуточной зоны» и Закавказья в поле конструктивного общеевропейского сотрудничества? Решение этой актуальнейшей проблемы, которой до сих пор не уделялось достаточного внимания, остается открытым.

Выводы и перспективы

На протяжении уже длительного времени, и особенно – после парламентских и президентских выборов 2003/2004 гг., и трагедии в Беслане развитие России все сильнее направляется по авторитарному пути. Это ставит ряд вопросов относительно будущего партнерства ЕС и России:

- Потерпел ли уже неудачу эксперимент по установлению демократии и правового государства европейского толка в России, как считает ряд западных политиков и экспертов? Или для внутренней стабилизации требуется всего лишь временное ограничение действия основных ценностей и европейских принципов, с тем, чтобы по достижении консолидации тем успешнее осуществить прорыв, как недавно высказался в Москве бывший канцлер ФРГ Гельмут Шмидт?
- Следует ли всерьез принимать обещание Путина гарантировать демократические достижения народа России, усилить многопартийную систему и гражданское общество и сделать все, чтобы сохранить свободу прессы? Или прав окажется левый националист, бывший кандидат на должность президента Глазьев со своим прогнозом, что к 2008 г. власть так забетонирует политическое пространство, что на нем уже ничего живого не останется?
- Обречет ли политическая система авторитарного толка, с ее усиленным государственным интервенционизмом и подверженной коррупции бюрократией, и экономическую систему на стагнацию? Или, напротив, государственная власть обеспечит на определенный период надежные условия для *развития* экономики, подобно тому, как это произошло на Тайване, в Южной Корее и Чили?
- Должен ли ЕС в своем партнерстве с Россией принимать авторитарную модернизацию, пока экономика (и экономическое сотрудничество)

развиваются успешно? Или ему следует и в дальнейшем следовать тому принципу, что Россия как партнер должна согласовывать свои действия с европейскими ценностями и демократическими принципами?

- Будет ли укрепшая, национал-патриотически настроенная, форсирующая свой военный потенциал Россия склонна к непредсказуемости и оказанию давления, и даст ли тем самым основания для опасений перед новыми угрозами с востока, в первую очередь, центрально- и восточно-европейским государствам – членам ЕС? Или, напротив, в силу роста уверенности в себе, своего выросшего самосознания и своего растущего благосостояния будет склонна к большей предсказуемости и готовности к партнерству?
- Короче говоря, стоим ли мы перед поворотным пунктом в отношениях ЕС и России, угрожает ли наступление между ними «холодного мира»? Или (как полагает национал-патриот Рогозин) сложности естественно вызывает как раз то, что отношения между ними столь тесны и многомерны?

С учетом этих и других неясностей всеобъемлющее сотрудничество между Россией и ЕС остается пока в области идей. И, тем не менее, при всех противоречиях и неопределенности, Россия, в силу своей величины, своей региональной и глобальной роли, своей географической близости, а также своего и положительного, и отрицательного потенциала незаменима как партнер по разностороннему функциональному сотрудничеству. В этом контексте даже ориентированная только на экономику, ограниченная, частичная модернизация России потребовала бы *вовлеченности* страны в общеевропейские процессы сотрудничества – в политике, экономике, юстиции и охране правопорядка, энергетике, охране природы, внешней безопасности. Правда, в случае возвращения ее на авторитарный «особый путь», трудно было бы себе представить далеко идущую институциональную *включенность* России в европейские интеграционные процессы, углубленное партнерство в таких его аспектах, как сближение в понимании основных ценностей и принципов демократии, совместимость экономических систем, близость или согласие в вопросах внешней политики и политики безопасности.

В данной ситуации отношения между ЕС и Россией должны определяться прагматизмом и новым реализмом, с тем, чтобы партнеры не предъявляли друг другу чрезмерных требований и ликвидировали разрыв, образовавшийся между риторикой и реальностью. ЕС должен воспринимать себя как партнер, но при необходимости – и как оппонент, когда действия России внутри и вне страны резко противоречат европейским основным ценностям, представлениям о порядке и интересам, как это имеет место, например, в Чечне. Правда, шансы ЕС оказывать влияние на развитие событий в России весьма невелики. И все же политическая открытость, тесные международные

экономические связи, партнерство регионов, городов, организаций и представителей гражданского общества ведут к «невидимой передаче ценностей» (Герхард Зимон) и новым «переменам через сближение» (Эгон Бар), которые, в свою очередь, ведут к большей совместимости между ЕС и Россией и сокращают разрыв между восприятием и реальностью ценностей и демократических принципов.

Все это, разумеется, предполагает, что ЕС и его члены *сами* четко определяют свои общие интересы и будут последовательно представлять их Москве. Ибо из-за своевольной, направленной на личное самоутверждение позиции их высших представителей как раз в отношениях с Россией, ЕС выглядит как не заслуживающий доверия партнер, и, кроме того, дает Москве шанс противопоставлять их друг другу. Именно это случилось на римском саммите 2003 г., когда итальянский премьер Берлускони взял сторону Путина в вопросах чеченской ситуации, дела ЮКОСА, прав человека и свободы СМИ. Этот пример показывает, насколько в действительности важна запланированная консолидация Общей внешней политики и политики безопасности.