

РОССИЯ И ЕС: «ОБЩИЕ ПРОСТРАНСТВА» ВЗАМЕН ОБЩЕГО НЕДОВЕРИЯ?

Рассматривается сотрудничество России и Европейского союза в различных областях в рамках механизма четырех «общих пространств». На основе многочисленных источников и литературы анализируется эффективность формата «общих пространств». Акцент сделан на трудности, которые возникают в процессе внедрения «дорожных карт», и возможные перспективы развития двусторонних отношений.

Ключевые слова: Европейский союз и Россия; четыре «общих пространства»; «дорожные карты».

Задача построения стратегического партнерства с Европейским союзом, впервые озвученная на высшем уровне как цель В. Путиным в выступлении в Бундестаге ФРГ в 2001 г., была воплощена в концепции четырех «общих пространств»: экономического; свободы безопасности и правосудия; внешней безопасности; научных исследований и образования, включая культурные аспекты. В 2005 г. на Московском саммите Россия – ЕС были подписаны соответствующие «дорожные карты» [1] по каждому пространству. Данная концепция стала отражением потенциала, который необходимо направить на задачи и цели политического характера.

Принятие концепции «общих пространств» вызвало бурю критики и неоднозначность оценок и в Москве, и в Брюсселе. Согласно официальной позиции в «дорожных картах» был зафиксирован концептуальный перелом, хотя, по мнению министра иностранных дел РФ С. Лаврова, «рецидивы старых подходов есть» [2]. Были высказаны сомнения относительно того, смогут ли «общие пространства» стать эффективным механизмом управления «европейским выбором России».

На сегодняшний день отношения Россия – ЕС вступили в фазу неопределенности и характеризуются асимметричностью, избыточной взаимозависимостью и расширением географии пересекающихся интересов. Они «находятся в состоянии системного кризиса: количество накопившихся проблем переросло в качество, у обеих сторон отсутствуют стратегические цели, нет понимания того, какое место может занять Россия в европейских интеграционных процессах» [3]. Было справедливо замечено, что «сегодня отношения между Россией и ЕС напоминают не горбачевскую утопию, а скорее брежневский застой... Они замаскированы растущим экспортом энергоносителей и шумной символической деятельностью – торжественными саммитами, стратегиями, “дорожными картами” и ритуальными призывами к стратегическому партнерству» [4. С. 23].

И в Москве, и в Брюсселе все громче звучат голоса тех, кто не верит в реализацию «дорожных карт», конечной целью которых станет создание «общих пространств». Россия в глазах Европы становится все более авторитарным, строптивым и непредсказуемым партнером. Ее обвиняют в проведении неоимперской политики в ближнем зарубежье и в отходе от европейских ценностей политической культуры и государственного строительства. Кроме того, Россию упрекают в срыве поставки энергоресурсов [5]. Печально признавать, что такой точки зрения на Западе придерживается большинство и она широко тиражируется в СМИ.

Не стоит забывать, что «дорожные карты» были фактически изобретением ЕС, а не России и являют

собой лишь вариант «Планов действий» в рамках Политики соседства [6]. В сложившейся ситуации «Россия имеет моральное право подвергнуть ревизии свои позиции в отношении дальнейших перспектив взаимодействия с ЕС. Стоит ли набиваться в стратегические партнеры к тому, кто этого старательно избегает и, более того, проводит политику подрыва стратегических позиций своего партнера» [7. С. 90–91]. Наблюдаются расхождения относительно общеевропейских проблем, которые могли бы быть предметом совместного поиска их решений.

Однако обратимся к практическим результатам, которые были достигнуты с момента утверждения «дорожных карт». Наблюдается углубление внешнеэкономических связей между Россией и ЕС. Россия сегодня – это не самый большой, но быстро растущий рынок, что усиливает его значение для транснациональных компаний, стремящихся расширить свое глобальное присутствие. Если говорить о развитии инвестиционного климата, то 52% прямых иностранных инвестиций в Россию идут именно через ЕС, что составляет более 9 млн евро (по данным на 2006 г.). Российская сторона, ориентированная на развитие транспортной инфраструктуры для нефте- и газодобычи и сбыта, в определенных границах готова к европейским инвестициям в свою энергетику. Показательно, что торговля с СНГ в структуре товарооборота России составляет только 20%, в то время как с Европой – около 60% [8].

8 октября 2008 г. состоялось заседание Постоянного совета партнерства Россия – ЕС, посвященное вопросам энергетики. Наибольший интерес для Евросоюза представляли такие вопросы, как перспективы развития российской нефтяной отрасли, инвестиционные проекты, которые «позволят России обеспечить спрос на углеводороды и выполнить существующие обязательства»; обеспечение равного режима для работающих в России европейских компаний. Российская сторона, в свою очередь, поставила вопрос о сохранении присутствия «Газпрома» на рынке ЕС в качестве компании, занимающейся и добычей, и распределением, и розничной продажей газа (напомним, что обсуждаемый в ЕС 3-й пакет мер по реформе энергетики предусматривает весьма жесткие обязательства по разделению функций) [9]. В настоящее время рассматриваются различные вопросы атомной энергетики: торговля ядерными материалами, безопасность атомных реакторов первого поколения, разработка Соглашения о спутниковой навигации (Галилео/Глонасс) на новой основе.

Несмотря на отсутствие общей стратегии интеграции, де-факто происходит гармонизация российского и европейского (являющегося для России основным ориентиром) экономического законодательства, это поло-

жение заложено в ст. 60 СПС [10] и пакете «дорожных карт». Незаинтересованной стороной в этом вопросе являются российские чиновники, так как принятие четких обязательств по внедрению европейских стандартов неизбежно уменьшит коррупцию (которая выступает основным источником их благосостояния) и установит пределы произвольного толкования законов и правил. В противодействии сближению с ЕС у них имеется мощный союзник в лице российских предпринимателей, которые усматривают угрозу своим интересам в движении в сторону Европы.

Очень важно, что относительно ликвидации последствий мирового финансового кризиса на саммите в Ницце 14 ноября 2008 г. ЕС и Россия пришли к фактически общей позиции относительно капитального ремонта мировой финансовой системы, которую они представили на саммите G-20 в Вашингтоне [11]. Исходя из уровня нынешнего развития России и динамики процессов трансформации ЕС, можно утверждать: общее экономическое пространство между Россией и ЕС, по самым приблизительным расчетам, реально сформировать только через 20 лет. Следует все же констатировать, что растущая российская и интегрирующаяся европейская экономики, безусловно, дополняют друг друга.

«Общее пространство» свободы, безопасности и правосудия не может быть построено исключительно на совпадении интересов, без единой системы ценностей. Кроме того, необходимо четкое разделение ответственности, а это требует высокой степени доверия между партнерами. Поскольку все эти препятствия до сих пор не устранены, реальная концепция единого пространства внутренней безопасности на сегодняшний день не выработана. Налицо лишь избирательное сотрудничество, которое фактически воспроизводит Хельсинкский план действий в борьбе с организованной преступностью. Обоснованно говорить можно о способности России и Евросоюза совместно контролировать явления, угрожающие так называемой мягкой безопасности: наркотрафик, нелегальную миграцию, торговлю людьми. Несомненно, значимым результатом в создании второго «общего пространства» является вступление в силу 1 июня 2007 г. Соглашения между РФ и ЕС об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза [12], а также о реадмиссии [13]. Это стало важным шагом на пути к облегчению визового режима, однако данный вопрос остается открытым.

Создание «общего пространства» внешней безопасности фактически означает установление союзнических отношений между партнерами. Будущее партнерства России и Евросоюза в этой сфере будет зависеть от углубления военно-политической интеграции самого ЕС, динамики трансатлантических отношений и российской позиции в международных делах. В настоящее время политические отношения России и ЕС характеризуются сочетанием дружественного характера и низкой степенью реального сотрудничества, сильны элементы конкуренции. Несомненно, серьезной проблемой является то, что общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ) ЕС находятся в стадии формирования, причем в условиях беспрецедентных пре-

образований, которые еще более углубились в связи с вступлением в силу Лиссабонского договора. За последние 10–15 лет каждый новый кризис в международных отношениях свидетельствовал о разрыве между мощным экономическим потенциалом ЕС и ограниченными возможностями противостоять новым угрозам. По сути дела, ЕС обладает вооруженными силами, не способными вести военные действия за исключением миротворческих операций, несмотря на то что каждый новый кризис способствует прогрессу в развитии военного измерения Евросоюза. Военные расходы в странах ЕС составляют максимум 2,6% ВВП (например, в Германии всего 24 млрд евро в год, а в США – 382 млрд долл.). Таким образом, военная составляющая сотрудничества в этой сфере с Россией, учитывая ее потенциал, является необходимой [14].

Главная опасность, с которой сталкивается сегодня Россия, – это угроза ее территориальной целостности. Многое зависит от того, насколько тонкую и эффективную политику Кремль будет проводить в отношении субъектов Федерации, этнических меньшинств и стран ближнего зарубежья. Но оставаясь за рамками интеграционных процессов, Москва будет всегда крайне болезненно относиться к усилению влияния США, НАТО, а потенциально и ЕС на сопредельном России постсоветском пространстве.

В рамках «дорожной карты» по «общему пространству» внешней безопасности наиболее успешно развивается сотрудничество в сфере борьбы с терроризмом и нераспространением оружия массового уничтожения. Особенно успешно развивается сотрудничество по борьбе с международным терроризмом «через Всемирную инициативу по борьбе с ядерным терроризмом, в сфере нераспространения оружия массового уничтожения и разоружения» [15]. Создание «общего пространства» внешней безопасности является отдаленной перспективой. Пока можно говорить только о некой программе совместных действий по принципиальным вопросам (реформирование ООН, сотрудничество и взаимная поддержка на пространстве расширенного Ближнего Востока и т.д.).

«Общее пространство» в сфере культуры и образования является самой перспективной областью взаимодействия. Заработал основной механизм взаимодействия в области науки – Совместный комитет по сотрудничеству в области науки и технологий. Продолжилось формирование рабочих групп и по другим наиболее приоритетным направлениям. Учрежден отраслевой диалог по исследованию и использованию космического пространства. Большой потенциал научно-техническое сотрудничество России и ЕС имеет в области авиационного. Продвигается участие российских ученых и научных коллективов в проектах VI Рамочной программы ЕС по исследованиям и технологическому развитию. Сейчас они подключены к реализации более чем 60 из них.

Однако, с точки зрения российской стороны, этого все же явно недостаточно. В области развития науки, техники и стимулирования двустороннего сотрудничества у России и ЕС во многом общие приоритеты. Поэтому крайне желательной была бы в дальнейшем ставка также на участие ЕС в создании и развитии рос-

сийских технопарков и реализации российских инновационных программ. Что касается фундаментальной науки, то можно говорить о формировании «общего пространства» исследований в большинстве ее областей. Но существует и коммерческий аспект прикладных исследований и разработок, связанных с военным потенциалом или глобальной экономической конкуренцией. В этой сфере действует строгий режим секретности как в России, так и в ЕС. Положение дел с внедрением болонских стандартов в России принципиально образом не отличается от происходящего в других европейских странах.

В целом сотрудничество реализуется в формате множества диалогов. Заместитель директора Департамента европейского сотрудничества МИД РФ М.Н. Евдокимов на экспертной встрече «Отраслевые диалоги Россия – ЕС: опыт сотрудничества и перспективы» в мае 2008 г. отметил, «что предназначение диалогов состоит, скорее, в обмене мнениями, в обсуждении проблем... В принципе возникли предпосылки для перехода к следующему или новому этапу в реализации «дорожных карт» [16].

Несмотря на достигнутые результаты в отношениях Россия – ЕС, остается масса противоречий, которые осложняются отсутствием четко сформулированных, согласованных целей и видения будущих отношений.

В связи с этим на практике нерешенными остается множество вопросов. Торгово-экономические отношения характеризуются «избыточной зависимостью» [7. С. 95]. Расширение ЕС привело к резкому возрастанию его удельного веса во внешней торговле России, а ее доля России во внешней торговле ЕС остается порядка 4%. Это означает, что более или менее значительный спад на рынке ЕС сразу же отражается на российской экономике. Еще одна отрицательная характеристика экономических отношений – это асимметрия во внешней торговле: Россия экспортирует сырье, а ЕС поставляет в Россию готовую продукцию и технологии. Европа, оставаясь важным и приоритетным партнером для России, в то же время является конкурентом, в том числе и в борьбе за нефтегазовые рынки и транзитные потоки в других регионах, прежде всего в СНГ. Кроме того, ситуация осложняется вопросами поставок энергоресурсов, которые излишне политизированы. ЕС постоянно обвиняет Россию в энергетическом шантаже и заявляет диверсификацию импорта сырья в качестве одной из приоритетных задач.

В сфере внутренней безопасности заявленная цель о переходе к безвизовому режиму пока остается нереалистичной. Сохраняется недопонимание по правам человека и общим ценностям из-за двойных стандартов. Раздражение России вызывают попытки ЕС навязать свое понимание и стандарты, а также стремление позиционировать себя как эталон соблюдения принципов демократии и прав человека. Однако если ЕС желает сохранить возможность применения санкций в отношении России, то должен согласиться с возможностью применения таких санкций против отдельных стран-членов. Причем подобные санкции со стороны России не должны восприниматься как шаг, направленный против Евросоюза в целом. «Наведение порядка в стране и консолидация власти не противоречат выбо-

ру Россией демократического развития. Никаких принципиальных различий между Россией и ЕС в том, что касается понимания основополагающих ценностей, нет. Но для того чтобы построить устойчивую сбалансированную политическую систему, отвечающую национальному опыту и традициям, требуется время. Да и настаивать на абсолютном единообразии было бы наивно» [5].

Главным вопросом в создании пространства внешней безопасности является столкновение интересов на пересекающемся пространстве «нового соседства» и СНГ, которое превращается в долгий фактор соперничества. «Это соперничество будет тем более острым, что РФ отказалась участвовать в Европейской политике соседства, которая воспринимается в Москве как вмешательство ЕС в регионе, считающемся естественной зоной интересов России» [3. С. 31]. Для эффективного сотрудничества в вопросах внешней обороны недостаточно ресурсов. Дилемма ЕС в этом вопросе проявляется в двух плоскостях. Во-первых, несоответствие экономических возможностей и военно-стратегического и оборонного потенциала. Во-вторых, на евроатлантическом пространстве доминируют силы НАТО, а не ЕС. Таким образом, со стороны ЕС основные причины низкого качества политического партнерства заключаются в незавершенности строительства ЕПБО, неясности распределения компетенции между институтами ЕС и росте различий во внешнеполитических позициях стран ЕС (расхождение между «старыми» и «новыми» членами Евросоюза). Со стороны России – это боязнь потерять «свободу рук» и дружеские отношения с некоторыми традиционными партнерами; восприятие текущих реалий внешней политики как «игры с нулевой суммой»; восприятие многих действий ЕС как направленных на снижение роли России в регионах ее исторического влияния [6. С. 33].

Более или менее гладко проходит создание четвертого «пространства», но относительно эффективности реформы системы образования покажет время. Сопротивление внутри страны вполне ощутимо. К основной проблеме на культурно-цивилизационном уровне относится стремление новых стран – членов ЕС переписать историю XX в. Министр иностранных дел РФ С. Лавров справедливо заметил, что «полезно извлекать уроки из истории. Но едва ли полезно использовать исторические темы в качестве средства поддержания инерции холодной войны...» [17. С. 3]. Наличие общих ценностей должно сочетаться с культурно-историческими особенностями.

Несомненно, пакет «дорожных карт» – пример высокопрофессиональной дипломатической работы. Сам факт принятия – важный результат, подтверждающий стремление сторон к нахождению взаимоприемлемых решений. Важно, чтобы эти договоренности имели стратегическое, а не тактическое значение. Первоначально заявленная цель конкретизации идеи «общих пространств» в целом так и не достигнута. Фактически произошла подмена понятий: «общие пространства» как долгосрочный ориентир развития отношений сотрудничества в очередной политической лозунг: «дорожные карты» рассчитаны на ближайшую перспективу двух-трех лет, но не ориентированы на достижение

долгосрочных целей стратегического партнерства. По существу, Россия и ЕС лишь провели своего рода инвентаризацию уже существующих и возможных проектов сотрудничества. С этой точки зрения принятые документы представляют собой декларацию о намерениях, речь идет главным образом о готовности расширять сотрудничество в тех или иных приоритетных областях. Как конкретно эти намерения должны быть реализованы, вынесено за скобки. То есть «дорожные карты» пока что вовсе не определяют общего маршрута и способа движения, открывая новое окно возможностей. Захотят ли и смогут ли Россия и ЕС использовать его? Для этого необходима, прежде всего, политическая воля. Сближение России и ЕС, построение «общих пространств», создание эффективной системы управления ими необходимы ЕС и его государствам-членам, как и России.

Речь не идет об односторонних преимуществах. Фактически сложилась ситуация «вынужденного партнерства» между Россией и ЕС, в котором много риторики, но не прописаны механизмы исполнения. В сложившейся ситуации прописать эти механизмы – первостепенная задача сторон на сегодняшний день.

Фактически «дорожные карты» были выработаны для того, чтобы каким-то образом компенсировать неопределенность в отношениях России и ЕС. Они должны были стать своего рода прикрытием неспособности сторон четко определить свои стратегические планы в отношении друг друга. Если это положение рассматривать в качестве основной цели создания «общих пространств», то можно утверждать, что она была достигнута, так как реализация «дорожных карт» позволяет заполнить политический вакуум между Россией и Европейским союзом.

ЛИТЕРАТУРА

1. «Дорожные карты» четырех общих пространств. Официальный сайт Президента России. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/news/2005/05/88001.shtml>
2. Ястржембский С. Самая острая проблема в повестке дня России и ЕС – фактор 2007. 28 нояб. 2005. Режим доступа: <http://www.volgainform.ru/allnews/551479/>
3. Медведев С.А. Дискурсы отчуждения: «суверенитет» и «европеизация» в отношениях России и ЕС // *Мировая экономика и международные отношения*. 2008. № 10. С. 23–33.
4. Арбатова Н.Д. Россия и ЕС: сближение на фоне разрыва? // *Россия в глобальной политике*. 2005. № 1. Янв. – Февр.
5. Энтин М.Л. СПС-2: неопределенное будущее. 2006. № 2. Интернет-журнал «Вся Европа.ру». URL: http://www.alleurpa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=58 (дата обращения 15.03.2010).
6. Потемкина О.Ю., Кавешников Н.Ю. Россия и Европейский союз: «холодное лето» 2007 года // *Современная Европа*. 2007. № 6. С. 24–39.
7. Клепацкий Л.В. Стратегия отношений России и Евросоюза // *Международная жизнь*. 2008. № 4. С. 88–104.
8. Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_58/IssWWW.exe/Stg/d2/06-09.htm
9. *Европейский союз: факты и комментарии*. Выпуск 54: октябрь – декабрь 2008 года / Под ред. Ю.А. Борко (отв. ред.), О.В. Буториной, В.В. Журкина, О.Ю. Потемкиной. М., 2009.
10. *Соглашение о партнерстве и сотрудничестве*. Представительство Европейской Комиссии в России. URL: http://www.delrus.ec.eu.int/ru/p_330.htm
11. *Declaration. Summit on financial markets and the world economy*. November 15, 2008. G-20. URL: http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf
12. *Соглашение между Российской Федерацией и Европейским Сообществом об упрощении выдачи виз гражданам РФ и ЕС (2006)*. Представительство Европейской Комиссии в России. URL: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/614/Visa_facilitation_RU.doc
13. *Соглашение между Российской Федерацией и Европейским Сообществом о реадмиссии (2006)*. Представительство Европейской Комиссии в России. URL: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/615/Readmission_RU.doc
14. *Институт современного развития // Внешние условия развития Российской Федерации в 2007–2017 гг. Европейское направление*. URL: <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/351>
15. «EU-Russia Common Spaces – Progress Report 2007». 2007. March. European Commission. URL: http://www.ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/commonsaces_prog_report2007.pdf
16. Энтин М.Л. Отраслевые диалоги Россия-ЕС: опыт сотрудничества и перспективы. 2008. № (22). Интернет-журнал «Вся Европа.ру». URL: http://alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=67
17. Лавров С.В. Перспективы развития Европейского сотрудничества: взгляд из Москвы // *Международная жизнь*. 2008. № 3. С. 3–14.

Статья представлена научной редакцией «История» 15 декабря 2010 г.