

«РОССИЯ И ЕВРОПА: к новой повестке дня»*

Тезисы Совета по внешней и оборонной политике

- 1. Преамбула
- 2. К выходу из тупика: новый дух и смысл взаимоотношений
- 3. Возможности «до» и «после» 2007 года
- 4. Россия и Европа: finalité politique?

1. Преамбула

1. Период «после падения берлинской стены» завершен. О возникновении новой международной конфигурации, возможно неустойчивой, свидетельствуют ключевые события и тенденции глобального характера — утверждение США в качестве единственной сверхдержавы, усиление самостоятельного Китая, распространение оружия массового поражения и углубление раскола «Север—ЮГ», которое выражается в вооруженной борьбе «радикальный ислам — все остальные». На региональном уровне важнейшей тенденцией становится окончательный разворот стран западной части СНГ в сторону условного «Запада» — США и Европейского союза. Этим путем, хотя и с неясными перспективами, уже двинулись Грузия и Украина, на подходе Молдавия, а Белоруссия сдерживается только одним физическим субъектом международных отношений. Внутри России все более очевидна невозможность выработки эффективной внешней политики на основе т.н. «постбиполярного» мышления. Состояние неопределенности внешнеполитической самоидентификации начинает активно работать против России, приближая ее к международной изоляции.

В таких условиях России необходимо, наконец, определиться с ответом на вопрос «Какова ее геостратегическая принадлежность — призвание в современном мире?» Речь, заметим, не идет о необходимости провозгласить курс на вступление в то или иное международное объединение, либо безоговорочно и сразу принимать его правила игры. Вместе с тем, только уяснив собственное призвание, Россия сможет строить собственную (а не продиктованную текущими внешними обстоятельствами) внешнюю политику.

^{*} Данный проект тезисов подготовлен Бордачевым Т.В., заместителем главного редактора журнала «Россия в глобальной политике», и Сусловым Д.В., заместителем директора по исследованиям СВОП, под руководством Караганова С.А. Авторы выражают свою признательность участникам ситуационного анализа «Отношения России и Европейского союза: современная ситуация и перспективы», состоявшегося 21 января 2005 г. при финансовой поддержке ОАО «Аэрофлот — Российские авиалинии» и организационном содействии редакции журнала «Россия в глобальной политике». Без их помощи и квалифицированных суждений, высказанных участниками ситуационного анализа, появление этих тезисов было бы невозможно.

Многое говорит в пользу того, что призвание России в Европе. Однако именно с Европой, принявшей в наши дни форму ЕС, у России сейчас наиболее запутанные отношения. Т.н. «европейский выбор» неоднократно провозглашался формально и отвергался фактически. И уже тем более мало, что делалось для выработки цельной политики на этом важнейшем направлении.

Цель настоящих тезисов — придать качественно новый импульс экспертной и политической дискуссии по вопросу отношений России и Европейского союза, содействовать формированию цельного критического взгляда на их современное состояние и адекватного видения существующих перспектив. В конечном итоге, мы хотим обсудить действительно альтернативную существующей позитивную повестку дня — основу устойчивой политики России в отношении ЕС, их сближения в долгосрочной перспективе.

- 2. Положительный ответ на вопрос о европейском призвании России предполагает согласие с рядом тезисов. Во-первых, Россия и Европейский союз (политическая и экономическая Европа) являются естественными союзниками на международной арене, потенциально важнейшими экономическими партнерами и носителями культурного наследия Рима и Византии. В Западной Европе это наследие было дополнено гуманистической культурой Возрождения и вместе образовало синтез «европейских ценностей» в их современном понимании. В России оно было дополнено великой русской культурой XIX века и сопротивляется американизации в наши дни.
- 3. Во-вторых, граждане России и ЕС одинаково заинтересованы в стабилизации своей ближайшей периферии, взаимном проникновении экономик и сближении общества. У России нет альтернативных совместному с Европой путей в будущее. Для ЕС, отгороженная и нестабильная Россия будет в любом случая представлять опасность, либо как самостоятельный источник нестабильности, либо как жертва разрушительных внешних сил.
- 4. В-третьих, друг без друга Россия и объединенная Европа не смогут дать ответ на важнейшие вызовы международной безопасности. Если Россия не будет вовлечена на равных, Европейский союз никогда не будет чувствовать свой юго-восточный фланг надежно прикрытым. Без Европы Россия однажды останется один на одни с силами, противостоять которым она физически будет не способна. И Россия и Европейский союз буквально «сидят» на поясе нестабильности, который простирается от Марокко до северо-западных районов Китая. (См. Приложение № 1)
- 5. Однако сейчас, несмотря на возрастающее количество рабочих контактов, неизменно позитивную повестку дня саммитов и растущий торговый оборот, отношения России и Евросоюза находятся, судя по всему, в состоянии глубокого кризиса. Этот кризис признается на неофициальном уровне и подтверждается дипломатическими конфликтами и нервным характером текущего переговорного процесса. Почти открыто признается, что Россия и ЕС не знают, что они хотят получить в качестве результата отношений. В последние годы все более заметным становится кризис доверия. (См. *Приложение* N° 2)
- 6. Кризис взаимоотношений России и Европейского союза имеет два основных проявления. Во-первых, он выражается в неисполнении сторонами взятых на себя обязательств и даже скрытом саботаже их реализации, как на административном уровне, так и со стороны делового сообщества. Во-вторых, существует концептуальный кризис понимания природы отношений, определяемой на официальном уровне как стратегическое партнерство. Что такое это стратегическое партнерство никто не знает.
- 7. Возможно, что глубинной причиной кризиса является противоречие между заявленной в 1994 г. интеграционной повесткой дня и отсутствием даже теоретической перспективы членства России в ЕС. Все совместные инициативы последних 10 лет были основаны, если говорить по существу, на ложном тезисе о возможности модели «интеграции без членства» России в ЕС, предусматривающей восприятие значительной доли европейского законодательства без права участия в его выработке.

- 8. Похоже, что сейчас единственной альтернативой этой, по сути, дискриминационной модели предлагается концепция полного перехода к чисто торговым отношениям по модели ЕС Китай. Такую точку зрения поддерживают многие в Европе и России. Усиливается утилитарный псевдо-прагматический подход. Однако не может ли подобное дистанцирование может привести к возникновению конфликтных взаимоотношений?
- 9. Если согласиться с тем, что России и Европейскому союзу необходимо обеспечить собственное устойчивое развитие, способствовать росту благосостояния граждан и поддержанию стабильности на пространстве от Атлантики до Тихого океана и его периферии, нужно уже сейчас приступить к выработке альтернативной модели общего будущего, основанной на принципах равноправия, взаимодополняемости и равной выгоды. В долгосрочной перспективе может идти речь и о постепенной формализации интеграционных отношений между Россией и Европейским союзом, присоединении России к европейскому интеграционному объединению.

* * *

2. К выходу из тупика: новый дух и смысл взаимоотношений

- 2.1. (10) России необходимо определить собственное видение будущего отношений с таким сложным, многообразным и мощным объединением как Европейский союз. Новое видение может стать основой внятной долгосрочной стратегии, а техническую возможность для переосмысления может предоставить временное ослабление интенсивности диалога и «сближения» с ЕС.
- 2.2. (11) Как и сама Европа, Россия все чаще сталкивается с проблемой отсутствия связи между решениями на официальном уровне и интересами национального бизнеса и отдельных граждан. Как и Европа, Россия испытывает возрастающую неудовлетворенность сложившейся практикой отношений, внутренней несогласованностью бюрократического аппарата и несоответствием громких деклараций реальным делам.
- 2.3. (12) В отношениях любого внешнего партнера с ЕС решающую роль играют вопросы торговли, экономики и ее регулирования государством. Сейчас Россия объективно может поставлять в ЕС только один или два вида конкурентоспособной продукции. Отношения между государством и бизнесом в России разбалансированны и находятся в самой начальной стадии формирования. Может ли Россия при таком качестве public private relations (отношения бизнеса и государства) проводить политику сближения и интеграции с ЕС?
- 2.4. (13) Из трех возможных путей дальнейшего движения продолжение существующей модели отношений, тактический откат и переход к более высокому уровню сотрудничества только топтание на месте видится однозначно неприемлемым. Продолжение существующей парадигмы отношений не устраивает никого. Временная же передышка, как период осмысления и, возможно, подготовки к историческому прорыву вполне возможна и даже необходима.
- 2.5. (14) Есть ли у России другие, кроме инерции бюрократического процесса, объективные препятствия такому «доброжелательному размежеванию»? Особенно учитывая наличие соглашения о вступлении России в ВТО, переходное состояние и России и ЕС, а также незначительный масштаб реального сближения.
- 2.6. (15) Может быть, необходимо привнести в отношения с ЕС новый дух дух добрососедства, отражающий реальную степень взаимного интереса и экономической взаимозависимости? Добиться, наконец, отказа от извращенного понимания термина «добрососедство», который толкуется сейчас как восприятие соседом ЕС норм и правил, выработанных в Брюсселе.

Вообще, подмена понятий уже давно является любимой игрой европейских партнеров России. Так унификация российского законодательства в соответствии с правилами ЕС называется «сближением законодательства и т.д.

- 2.7. (16) Подчас good fences make good neighbors (хорошие заборы способствуют дружбе), а существенная разница в экономическом законодательстве не препятствует развитию торговых и других связей. Как показывает пример США свободное передвижение людей, услуг и капиталов возможно и без масштабных интеграционных проектов. Так и России не требуется создавать «общее пространство» с ЕС, для полной отмены или значительного смягчения визовых ограничений и повышения качества товарооборота.
- 2.8. (17) Россия и ЕС могут безболезненно отказаться от т.н. концепции «четырех общих пространств», скомпрометированной попытками превратить планы по ее реализации в перечень односторонних обязательств российской стороны. Более того, не подорвет ли поспешное принятие существующих планов по «общим пространствам» взаимное доверие (особенно с российской стороны)?

Известно, что конкретное взаимодействие в таких важных областях как международное миротворчество вообще никоим образом не связано с концепцией «общих пространств». То же самое касается энергетики и ряда других принципиальных сфер совпадения интересов России и ЕС.

- 2.9. (18) Новый дух добрососедства в отношениях Россия—ЕС будет означать взаимное уважение, отказ как от заявки на *de facto* интеграцию России в «общий рынок» ЕС, а по существу политику экспансии европейского правового пространства н российском направлении, так и от откровенно агрессивных действий в политике и экономике. Важным элементом духа добрососедства является одинаковый взгляд России и ЕС на роль международных институтов безопасности, вопросы глобальной экологии и международного регулирования.
- 2.10. (19) Дух добрососедства предполагает существование здорового работоспособного механизма взаимодействия, избавленного от одностороннего диктата. Это предполагает планомерное отстраивание такого механизма на всех уровнях. Здесь, как и в определении объективных секторов и сфер, где сотрудничество сейчас возможно состоит смысл отношений.
- 2.11. (20) Для этого, возможно, необходимо изменить концептуальный подход к практике отношений с ЕС. Основой нового подхода могло бы стать четкое разграничение между реальными пределами компетенции национальных столиц и общеевропейской бюрократии. В рамках нового подхода можно выделить те направления, которые требуют концентрации усилий российской стороны исключительно на Брюсселе. Отношения с крупными странами-членами, часть из которых (в силу традиции или постоянных коммерческих интересов) более дружественно настроена к России, должны служить для политического прикрытия и блокировки очевидно опасных инициатив других государств (блоков внутри ЕС) или общеевропейской бюрократии.
- 2.12. (21) Адекватен ли существующий административный аппарат взаимодействия с ЕС? Сейчас он поддерживается усилиями явно недостаточного количества специалистов в органах государственной власти РФ, которые просто физически не могут противостоять натиску своих визави из Брюсселя.
- 2.13. (22) В России существует огромное непонимание того, как функционирует на деле Европейский союз. Физическое увеличение числа специалистов по ЕС, произошедшее в 90-е гг., было «компенсировано» их оттоком в бизнес. Потому одной из важнейших задач является принятие государственной программы изучения ЕС не только на теоретическом уровне, а в преимущественно практическом плане.
- 2.14. (23) Возможно, что для решения этой проблемы необходимо массово посылать российских специалистов на обучение в страны ЕС, где они смогут не только приобрести необходимые навыки, но и установить связи со своими коллегами в органах Евросоюза. Может именно на это стоит выделять целевым образом средства из фондов технического содействия ЕС?
- 2.15. (24) Как усилить роль делового сообщества в отношениях с ЕС? Государство и бизнес могли бы установить четкие «правила игры» (разграничение компетенции) в сотрудничестве между официальными органами и частным бизнесом во взаимоотношениях с ЕС. Необ-

ходимо также сформулировать и поставить перед ЕС вопрос о создании формального представительства российского бизнес-сообщества при КЕС и Европарламенте.

- 2.16. (25) Кроме того, было бы важно поддержать создание при ЕС отдельных представительств российского бизнеса и консолидированного представительства с сильной аналитической и юридической составляющей. На национальном уровне их мог бы поддерживать специальный орган согласования интересов и сопровождения переговорного процесса с участием заинтересованных представителей бизнеса и ответственных государственных чиновников. Отдельное внимание и поддержка со стороны государства уделялись бы тем секторам экономики, которые не участвуют пока в отношениях с ЕС и где возможно возникновение внутриотраслевой кооперации.
- 2.17. (26) В среднесрочной перспективе, почему бы не рассмотреть вопрос о создании в России отдельного координирующего ведомства по вопросам отношений с ЕС с собственным бюджетом и расширенными координирующими и контролирующими полномочиями. Это можно сделать на базе специализированного подразделения МИД РФ, в случае если ему будут переданы полномочия по переговорам с ЕС.
- 2.18. (27) Однако уже сейчас представляется рациональным концентрировать экспертные ресурсы по актуальным вопросам взаимодействия с ЕС и исключить из их программ работы не связанные напрямую теоретические аспекты изучения европейской интеграции. Практика регулярного взаимодействия на всех уровнях подтверждает: России необходима серьезная аналитика в области отношений с ЕС и в стране нет сейчас крупных организаций, готовых ее предоставить.
- 2.19. (28) Новые дух и смысл взаимоотношений добрососедство и здоровый прагматизм не должны и не могут исключать, в долгосрочной перспективе, постановки вопроса о формальном вступлении России в европейское интеграционное объединение. Общественную и экспертную дискуссию по этому вопросу необходимо начинать уже сейчас.

* * *

3. Возможности «до» и «после» 2007 года

- 3.1. (29) В 2007 г. истекает срок действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС от 1994 года (СПС). Возможность его автоматического ежегодного продления существует. Но нужно ли это России?
- 3.2. (30) СПС 1994 частично невыполнимо в силу объективных причин политикоэкономического развития России, частично уже реализовано, а частично его содержание теряет всякий смысл со вступлением России в ВТО. Подготовленное как документ переходного периода и являющееся тенью продвинутых соглашений ЕС со странами-кандидатами, СПС выполнило свою основную функцию простейшей договорной рамки отношений и должно стать достоянием истории.
- 3.3. (31) Соглашение о т.н. «общих пространствах», даже если оно будет навязано России, а точнее предлагаемые ЕС «дорожные карты» ни в коей мере не могут считаться правовой базой партнерства. Фактически т.н. «дорожные карты» или «планы действий» являются оперативными документами Евросоюза, почти произвольно толкуемыми как якобы совместные документы.

Необходимо ясно и четко сказать: ЕС сейчас не собирается вырабатывать совместные с Россией нормы будущего интеграционного объединения в рамках «пространств». Все что предлагает обсудить Брюссель — это сроки и масштабы добровольного приближения России к европейским нормам. Вряд ли такая схема окажется устойчивой.

3.4. (32) Вряд ли Россия может воспринять одну из существующих формально-правовых моделей взаимодействия между ЕС и его ближайшими соседями, будь то соглашение о Европейском экономическом пространстве (ЕЭП = ЕС + Норвегия, Исландия и Лихтенштейн), система соглашений ЕС—Швейцария или формирующаяся сейчас модель «нового соседства». Все они либо основаны на безусловной готовности партнера к членству в ЕС (ЕЭП), либо предполагают т.н. «интеграцию без членства» — полуколониальную, по сути, систему отношений в категориях «старшего» и «младшего».

- 3.5. (33) Почему бы, однако, России не воспринимать отдельные элементы этих моделей? В частности речь может и должна идти о создании механизмов углубленных консультаций и продвижении в ЕС интересов российского бизнеса, там, где у него есть интересы.
- 3.6. (34) Подходит ли России и модель отношений ЕС с Китаем? Несмотря на всю ее кажущуюся привлекательность (отсутствие политических обязательств, равноправие сторон и т.д.), не думается, что она может быть применена к европейской в цивилизационном отношении России. В отличие от Китая Россию связывает с Европой больше 1000 лет общей политической истории и культурной традиции, а православное христианство уже занимает достойное место в религиозной палитре ЕС.
- 3.7. (35) В несколько большей степени примером здесь может служить система отношений ЕС—США, хотя и с поправкой на американскую исключительность как старшего партнера по НАТО и единственной глобальной сверхдержавы. Соединенные Штаты уже располагают развитой структурой представительства своих государственных и частных интересов в ЕС, хотя и испытывают порой сопоставимые с российскими проблемы при общении с брюссельской бюрократией. Россию такую структуру предстоит отстраивать почти « с нуля».
- 3.8. (36) По всей видимости, в 2007 г. России потребуется новое соглашение с Европейским союзом. Времени для его подготовки остается мало, а работа в этом направлении ведется не особенно активно. Возникает вероятность того, что России в конечном итоге будет предложен готовый продукт "made in Brussels" (сделано в Брюсселе), куда отечественные переговорщики смогут внести только косметические изменения. Или того хуже в качестве правовой базы дельнейших отношений будет предложено использовать «дорожные карты» т.н. «общих пространств», если таковые будут согласованы. Нужно ли России это?
- 3.9. (37) Возможно, что новое соглашение могло бы быть основано на следующих базовых принципах. Во-первых, оно должно быть **с первой и до последней строчки плодом совместного творчества уполномоченных и компетентных представителей сторон.** Не создать ли уже сейчас совместную рабочую группу Россия ЕС, куда бы на постоянной основе вошли представители государственных органов, бизнеса и экспертного сообщества?
- 3.10 (38) Во-вторых, соглашение **не должно содержать и намека на односторонние обязательства России, в первую очередь в части т.н.** «**сближения законодательства**». Учитывая тот факт, что право ЕС постоянно эволюционирует, обязательства по сближению российских законов с европейскими будет *de facto* означать необходимость постоянных усилий Москвы поспеть за брюссельским нормотворчеством.
- 3.11. (39) В-третьих, вряд ли в основу нового Соглашения может быть положена ни одна из уже существующих модальностей взаимодействия ЕС со своими соседями.

Такую «адаптацию» соглашений более высокого уровня (заключавшихся EC со странами-кандидатами в первой половине 90-х) под субъективно оцениваемые российские возможности мы уже проходили в истории с СПС — 1994.

Новое соглашение не будет документом более «низкого уровня» в терминологии ЕС. Оно будет договором принципиального нового типа, отражающим всю комплексность отношений между ЕС и Россией.

3.12. (40) И, наконец, совершенно **не обязательно указывать в новом соглашении какую-либо институциональную перспективу сближения, будь то создание зоны свободной торговли или вступление России в ЕС.** Притом что последнее может и должно оставаться на повестке общественной дискуссии, неясные перспективы самого Евросоюза не позволяют дать ответ на вопросы «в какую Европу Россия будет вступать?» и «каково *finalité politique* самого процесса европейской интеграции?» Будет ли это через 15–20

лет полноценное политическое объединение или аморфный «общий рынок»? Время покажет.

- 3.13. (41) Новое соглашение (договор) могло бы содержать в себе два ключевых элемента: общеполитическую декларацию и перечень фактически автономных секторов сотрудничества: транспорт, наука, культура, высокие технологии, космос, высшее и среднее образование, экология, сотрудничество полиций и свобода передвижения, военное сотрудничество, возможно энергетика и т.д.
- 3.14. (42) Общеполитический документ мог бы зафиксировать европейскую принадлежность *призвание* России, сняв раз и навсегда вопрос «Где проходит граница Европы?».

Одновременно будет разрешена и одна из наиболее важных проблем фактического отождествления понятий «Европа» и «Европейский союз», возникшая по ходу последнего расширения ЕС в 90-е гг. и не дающая покоя значительной части европейских интеллектуалов.

3.15. (43) Общеполитический документ может указывать на общность интересов России и ЕС в сфере международной безопасности, совместное видение ответов на глобальные вызовы современности и пути решения конфликтов. Тем самым будет дан четкий и недвусмысленный ответ на вопрос, с какой стороны баррикад находится Россия в случае пессимистического сценария развития отношений «Север—Юг».

Как показывает опыт ряда стран EC (Франция, Великобритания), солидарное видение основных международных проблем не является серьезным препятствием к осуществлению самостоятельной политики в регионах традиционных интересов, если такая политика проводится взвешенно, ответственно, в соответствии с неписаными правилами и не вызывает публичных и резких возражений ее объектов.

- 3.16. (44) Также России и ЕС стоило бы выразить совместное видение проблем т.н. «третьего мира» и заявить о готовности нести ответственность за судьбу менее успешной части человечества.
- 3.17 (45) Все же секторальные соглашения можно исполнить на основе компромисса экономических интересов сторон, с учетом пожеланий их хозяйствующих субъектов и требований международных норм. Опыт последних 10 лет показывает, что спешить здесь не надо и если степень взаимного интереса недостаточно, то соглашение ради соглашения России и Европе не нужно.

* * *

4. Россия и Европа: finalité politique?

- 4.1. (46) Вопрос о конечном результате, пункте назначения является ключевым и наиболее сложным при обсуждении любого интеграционного процесса. Не случайно, что и в самом ЕС проблема политического итога строительства единой Европы остается главной, активно дебатируемой и трудно разрешимой. Еще более проблематично дать на нее ответ для России, отношения которой с ЕС вступают в стадию тактического размежевания.
- 4.2. (47) Вряд ли стоит ставить сейчас вопрос о стремлении России вступить в ЕС и провозглашать данную задачу в качестве приоритета национальной внешней и внутренней политики. Во-первых, такое заявление было бы воспринято в ЕС как политическая спекуляция, учитывая полную разнонаправленность политико-экономического развития России и Европы в наши дни. Во-вторых, это позволило бы административным структурам ЕС еще более настойчиво продвигать собственную повестку в области т.н. «сближения законодательства», как вполне обоснованную программу подготовки к эвентуальному членству.
- 4.3. (48) Однако и утверждение «Россия никогда не будет членом ЕС», какими бы субъективными оценками (географические размеры, разнообразие внешнеполитических интересов, наличие ядерного оружия, менталитет и т.д.) оно ни оправдывалось, также не может быть устойчивым фундаментом для выстраивания стратегии отношений. По численности населения Россия далеко уступает современному ЕС. Ряд стран Евросоюза обладает ядерны-

ми арсеналами и несет ответственность за свои бывшие колонии. Внутри самого ЕС внешнеполитические интересы и озабоченности Испании (Магриб) являются совершенно маргинальными для, например, Финляндии или Швеции и наоборот. Да и по части менталитета ориентированные на социальное государство россияне гораздо ближе к европейцам, нежели чем конкурирующие во всем и всегда американцы или довольствующиеся часто «подножным кормом» жители стран Юго-Восточной Азии.

- 4.4. (49) Другое дело, что совершенно неправильно ассоциировать понятия «Европа» и «ЕС» и уж тем более отождествлять их с Евросоюзом образца 2005 года. Поэтому мы не можем отрицать возможность формального и равноправного вступления России в европейское интеграционное объединение в долгосрочной перспективе.
- 4.5.(50) Сейчас такое объединение называется «Европейский союз» и действует на основе правовой базы т.н. *acquis communautaire* (совместно накопленное достояние).

Заметим, что само понятие *acquis* было внедрено и растиражированно в непосредственной связи с подготовкой стран ЦВЕ и Балтии к вступлению в ЕС в 90-е гт. XX века, как инструмент унификации их политико-экономических систем. Было бы неправильно воспринимать *acquis* как некое Священное писание хотя бы потому, что «свод законов» ЕС постоянно меняется.

Любое заявление о том, что Россия никогда не будет членом ЕС должно сопровождаться подробной характеристикой Евросоюза в данный момент. Завтра — через 15–20 лет — оба понятия могут измениться как по форме, так и по содержанию. Изменится и Россия. Изменится мир.

- 4.6. (51) В данных тезисах мы не стремимся четко обозначить, **куда** нужно стремиться России в отношениях с Европой. Мы даем четкое определение **от чего** необходимо уйти и **как** это сделать наилучшим, по нашему мнению, образом.
- 4.7. (52) Россия не ставит сейчас задачи вступления в ЕС. Россия не отказывается от возможности членства в европейском интеграционном объединении в будущем. Россия намерена строить любые совместные с ЕС проекты на основе равноправия, что означает совместную выработку правовых норм либо следование нормам международным (ВТО). Россия уверена в необходимости расширения формата диалога и включении в него негосударственных участников. Россия это не входящая в Европейский союз европейская страна.

* * *

Приложение 1. Россия и Европейский союз в современном мире

- 1.1. Сейчас Россия и ЕС выглядят как принципиально разные, и даже чуждые образования. При этом разговоры об исторической и культурной общности, как правило, выступают в качестве информационно-пропагандистской ширмы для предъявления России требований экономического характера.
- 1.2 Россия и ЕС находятся порознь в рамках системы Центр—Полупериферия— Периферия.

Современный мир объективно разделен на три части. Это уходящий в отрыв в своем экономическом развитии и сосредоточивший большую часть мировой военно-политической мощи постиндустриальный *Центр*, деградирующая политически и экономически *Периферия* («Расширенный» Ближний Восток, Африка, часть Латинской Америки) и *Полупериферия*. Страны Полупериферии не имеют постиндустриальной экономики, а потому не могут быть причислены к Центру, однако обладают внушительной политической мощью и относительно стабильными государствами, что не позволяет приписать их к Периферии. ЕС объективно принадлежит Центру (вместе с США и Японией), Россия же относится к Полупериферии (наряду с Китаем, Индией, частью Латинской Америки и Юго-Восточной Азии).

При этом пропасть между Центром и остальной частью человечества неуклонно расширяется. Центр экономически и политически как бы «закрывается в себе», об-

рекая остальные страны на роль поставщика ресурсов и промышленного цеха Центра.

1.3. В рамках системы Модерн—Постмодерн Россия и ЕС также расположены порознь. Они живут в разных временных координатах, в разных эпохах. Если ЕС все более переходит к наднациональной, региональной и субрегиональной моделям управления политическим пространством, то Россия пытается выстроить классическое модернистское государство.

В этом нет ничего страшного, так как подавляющее большинство государств мира, в том числе США, живут в эпохе Модерна, а ЕС является в современной системе международных отношений скорее исключением, чем образующимся правилом. С другой стороны, постмодернистская природа ЕС делает его более устойчивым к таким, опять-таки, постмодернистским вызовам современности, как международный терроризм, вызов сетевого начала международных отношений, и т. д.

- 1.4. В том, что Россия и ЕС находятся в нынешней международной системе порознь, что они разделены по всем основным критериям классификации нынешнего миропорядка, нет ничего плохого. Если Россия не сползет в Периферию и преодолеет негативные тенденции своего внутриполитического развития, то она и ЕС будут попрежнему представлять собой разные и не связанные между собой центры силы, центры силы «второго эшелона», в той или иной конфигурации расположенные вокруг основного глобального полюса США. Иными словами, если в качестве точки отсчета брать международную систему в целом, то, несмотря на огромную разницу в силовых потенциалах, в объемах экономики и в привлекательности для внешнего мира, Россия и ЕС занимают в нынешнем мировом порядке схожее положение.
- 1.5. В пользу единого сообщества безопасности Россия—США—ЕС говорят также природа и география современных глобальных угроз. Будучи глобальными, эти угрозы одновременно являются первостепенными и для России, и для Евросоюза, и для США. В первую очередь, это вызов Расширенного Ближнего Востока, деградация и дестабилизация которого является первопричиной и международного исламского терроризма, и распространения оружия массового уничтожения (ОМУ), и региональной нестабильности.

Этот вызов, способный разрастись до масштабов Периферии в целом, четко разделяет мировую систему на тех, кто составляет его основу и тех, кто может реально с ним справиться, объединив свои усилия, и, соответственно, против кого этот вызов направлен в первую очередь. Это группа «США — ЕС — Россия — Китай — Япония — Индия». Выпадение одного из них наносит непоправимый удар по успешности борьбы с этими угрозами. Иными словами, эти участники должны составить «ядро» мирового Центра, который, таким образом, должен расшириться на Россию, Индию и Китай. Другие участники мирового сообщества, не относящиеся к Периферии, занимают относительно главной угрозы XXI века более опосредованное положение.

- 1.6. Формат отношений РФ—ЕС должен прийти в соответствие с данными реалиями принадлежности к более общей группе, но не к единому российско-европейскому целому. Из повестки должны быть удалены все псевдоинтеграционистские элементы (односторонняя экстраполяция европейского законодательства на Россию). В целом формат российско-европейских отношений, исходя из реалий нынешнего мирового порядка, должен строиться по образцу отношений ЕС с США. В рамках потенциально более широкого сообщества безопасности (США—ЕС—Россия—Китай—Япония—Индия) Россия и ЕС являются одновременно конкурентами и союзниками, что нормально и естественно для отношений всех входящих в эту группу акторов, и особенно в сочетаниях ЕС—США и США—Япония.
- 1.7. Уже сейчас Россия и ЕС являются естественными союзниками в следующих областях:
 - Борьба с международным терроризмом;
 - Противодействие и пресечение распространения ОМУ;
 - ❖ Укрепление государственности стран Расширенного Ближнего Востока, их стабилизация и повышение их управляемости;

- Стабилизация и предотвращение конфликтов на пространстве СНГ;
- Разрешение ближневосточного кризиса;
- Содействие трансформации внешней политики США в сторону многосторонности, уважения международных норм и режимов, снижения значимости силового подхода, совместного с союзниками принятия решений;
- ❖ Сохранение роли ООН в международной системе;
- Разрешение кризисов вокруг ядерных программ Ирана и Северной Кореи.
- 1.8. Одновременно Россия и ЕС выступают соперниками. Как показал опыт выборов на Украине, Россия испытывает огромные трудности, конкурируя с ЕС в привлекательности, как центр притяжения и основа системы безопасности стран т.н. «постсоветского пространства». Россия и ЕС соперничают за роль главного «проводника» Ирана в мировое сообщество. Улучшение отношений с Ираном, приобретение статуса его «стратегического партнера» и положение «ответственного» за стабилизацию и управляемость всего региона чрезвычайно выгодны как Европе, так и России. Для Европы это возможность занять в глобальном управлении роль, не уступающую роли Америки. Для России это шанс доказать, что она занимает не менее важное место в глобальном управлении, чем Евросоюз, а также преодолеть напряженность в отношениях с Западом. Россия и ЕС являются естественными конкурентами за влияние на США, соответственно, приближенность к принятию решений в области глобального управления. Объективно Россия, «не испорченная» европейским постмодернизмом, отрицанием силы и повсеместном предпочтении компромисса, более подходит на роль главного союзника США в стабилизации и повышении управляемости Расширенного Ближнего Востока. Она не отказалась от своего имперского опыта и по-прежнему способна проецировать стабильность. Как показал опыт войны в Ираке 2003 года, реальные возможности Европы в деле стабилизации этого региона, который может потребовать длительную оккупацию обширных пространств, весьма ограничен. Между тем, в последнее время именно ЕС рассматривается как главный союзник Вашингтона в этом глобальном предприятии, роль же России низводится практически до нуля.
- 1.9 Процесс пересмотра российско-европейских отношений в сторону их соответствия месту России и ЕС в мировой системе уже идет. Россия все более скептически подходит к вопросу интеграции с ЕС по принципу «здесь и сейчас», а также начинает публично воспринимать Евросоюз как одного из главных конкурентов. Это, разумеется, не мешает сторонам сотрудничать по тем вопросам, где их интересы совпадают (война в Ираке, роль ООН, применение вооруженной силы). Выравнивание европейского направления российской политики должно сопровождаться качественным улучшением отношений Россия—США, находящихся сегодня на неудовлетворительно низком уровне.
- 1.10 Со временем дистанцированное расположение РФ и ЕС друг по отношению к другу может измениться.

Это связано с динамикой развития самого ЕС. По мере расширения на страны Центральной и Восточной Европы, а тем более ввиду постепенного вывода на европейскую повестку дня расширения на Балканы, Украину и Турцию, Евросоюз все более отходит от одного из системообразующих принципов: неизменность европейских стандартов, норм, законодательства как основы интеграции. Этот принцип уже нарушается сплошь и рядом, и дальнейшее откладывание вопроса о выборе между сохранением неизменной интеграционистской основы ЕС и его территориальным расширением, уже невозможно. Нынешняя динамика показывает, что, скорее всего, выбор будет сделан в пользу расширения.

Это вернет EC «обратно» к модели общего рынка при том, что политическая власть будет возвращаться обратно к государствам. EC вернется в эпоху Модерна, что нивелирует одно из наиболее существенных сегодняшних различий между ним и Россией. Возродится та Европа, частью которой является Россия.

* * *

Приложение 2. Современное состояние отношений России и ЕС

- 2.1. За весь период отношений России и ЕС после 1991 г. между ними не произошло качественного сближения в политической и экономической областях. Несмотря на возросшее в разы количество контактов на уровне граждан и экономических субъектов, качественного сближения и выравнивания в правах не произошло. Можно сказать, что физическое присутствие российских граждан в странах ЕС в качестве студентов, бизнесменов или туристов стало простым следствием глобализации и не имеет связи с собственно российско-европейскими отношениями.
- 2.2. Наиболее важным достижением стало формирование постоянного и устойчивого механизма диалога, своеобразной «переговорной комнаты» России и ЕС, в пределах которой стороны осознают четкие ограничители свободы и пределы жесткости действий. Однако эти совместные структуры России и ЕС (Постоянный совет партнерства и сотрудничества, регулярные саммиты и т.д.) стали не движущим мотором интеграции, а инструментом для поиска компромисса, согласования подчас кардинально различных позиций сторон. Не случайно при обсуждении тематики отношений России и ЕС происходит постоянное смешение понятий диалог и сближение, означающих качественно разные вещи.
- 2.3. Однако и в рамках существующего диалога поведение сторон далеко не соответствует духу заявленного партнерства и сближения. Более того, с начала 2004 г. усиливается взаимное раздражение сторон, усиливающееся по ходу изменение внутренней расстановки сил в ЕС и развития внутриполитических процессов в России. Стороны все больше ощущают себя соперниками по возрастающему количеству конкретных ситуаций. Не удивительно, что последовательно снижается объем совместных документов саммитов России и ЕС, нацеленных по определению на выявление позитива в отношениях и обозначение общих позиций.
- 2.4. Россия не смогла добиться полноправного включения в евроатлантические процессы, если когда-либо ставила такую задачу. Европейский союз остается для России внешней силой, действующей по своему усмотрению и часто в ущерб российским политическим и экономическим интересам. Наиболее заметным это стало в связи с последствиями расширения ЕС, включая проблему калининградского транзита, экономических последствий расширения и прав русскоязычных меньшинств в странах Балтии. Не могут быть признанными комфортными и условия соглашения с ЕС по вопросу вступления России в ВТО.
- 2.5. В свою очередь, за 10 лет Европейский союз не смог достичь своей главной цели добиться европеизации России, понимаемой как восприятие европейских норм политической и экономической жизни. Европейский союз не смог сформировать механизмы влияния на механизм принятия внутриполитических решений в России, хотя и стремился к этому. ЕС не смог создать в России устойчивое политическое лобби и переломить америкацентризм российской элиты. Проект создания в России «проевропейского лобби» оказался, по сути, провальным и стал источником личного обогащения консультантов из стран ЕС. Относительно успешными могут считаться только инвестиции ЕС в законотворческую деятельность ряда российских министерств.
- 2.6. Не произошло и сближения в плане т.н. европейских ценностей, однозначно толкуемых в определениях Совета Европы (СЕ) и с 1993 г. в значительной степени инкорпорированных в право Европейского союза. Россия хоть и является членом СЕ не находит точек соприкосновения с большинством в данной организации по таким существенным вопросам как критерии оценки выборов и права человека.
- 2.7. Вместе с тем ЕС удалось втянуть Россию в интеграционную парадигму отношений, взять в свои руки инициативу по формированию двусторонней повестки дня и тем самым добиваться от российской стороны значительных уступок. Наиболее ярко данная проблема проявляется сейчас, в ходе подготовки т.н. «дорожных карт» четырех общих пространств России и ЕС, в особенности в области экономики.

- 2.8. Существенной проблемой остается качество двустороннего товарооборота России и стран «общего рынка» ЕС. За последние 10 лет российский экспорт в ЕС-15 вырос почти в три раза и составляет порядка 48.6% от всего российского импорта. В 2003 г. товарооборот России и ЕС составил 84 млрд. евро, что может рассматриваться как своеобразная «подушка безопасности» не дающая отношениям скатиться в конфронтационное русло.
- 2.9. Вместе с тем, товарооборот России и ЕС имеет ярко выраженный асимметричный характер. Если ЕС является главным внешнеторговым партнером России, то на ее долю приходится не более 5% импорта, поступающего в страны «общего рынка». Еще более ограниченными являются масштабы торговли услугами главным экспортным продуктом ЕС на мировом рынке. Сейчас данный сегмент достигает всего 2% от общего товарооборота. Более 50% в российском экспорте составляют природные энергоресурсы и топливо, что хоть и отражает реальную конкурентоспособность российской продукции, но не отличается качественно от ситуации периода «холодной войны». Механизмы внутриотраслевой кооперации и разделения труда в отношениях России и ЕС не сложились.
- 2.10. Такое положение дел все больше становится причиной неудовлетворенности с российской стороны и вынуждает задумываться если не о снижении доли ЕС во внешней торговле России, то о поиске новых направлений экспорта конкурентоспособной российской продукции. Диверсификация внешней торговли России признается в качестве одной из наиболее важных, хотя и труднореализуемых, задач.
- 2.11. Не сформированы механизмы и инструменты защиты интересов российского частного бизнеса на уровне отношений Россия—Евросоюз. Причины этого в том, что, во-первых, за редкими исключениями сам российский бизнес не готов серьезно инвестировать в создание такой лоббистской инфраструктуры, а, во-вторых, современный формат взаимоотношений бизнеса и властей в России не способствует защите интересов российских предпринимателей вовне.
- 2.12. Переговорный процесс Россия—ЕС остается полностью закрытым и непрозрачным для российского делового сообщества, что приводит к прямому игнорированию их интересов ответственными ведомствами. Часто для решения своих политических задач российские представители на переговорах с ЕС жертвуют материальными интересами бизнеса, даже если это касается крупных корпораций с государственным участием.
- 2.13. Значительное и в значительной мере негативное влияние оказало на отношения России и ЕС вступление в Евросоюз ряда государств Центральной и восточной Европы (ЦВЕ), а также стран Балтии. В силу целого ряда причин они занимают гораздо более критичную по отношению к России позицию нежели чем условно «старые» страны-члены ЕС, такие как Германия, Италия или Франция.
- 2.14. В качестве компенсаторного механизма здесь может выступать усиление внутренней гомогенности ЕС и повышение роли наднациональных органов на уровне Брюсселя. Но и в этом случае общеевропейская бюрократия действует по отношению к России жестко, следуя при этом собственной повестке дня. Кроме того, следствием увеличения в размерах и углубления интеграции стал рост «эгоизма» ЕС на международной арене, стремление прощупывать своих ближних и дальних партнеров и поиск тех областей или регионов, где единая Европа может выступать успешным конкурентом других участников международных отношений.
- 2.15. В отношении России наибольшее значение имеет усиление активности ЕС в регионе СНГ, начавшееся даже до формального расширения ЕС в мае 2004 года. Изменение экономической и политической ориентации всех (за исключением Белоруссии А. Лукашенко) режимов с России на ЕС и Запад в целом, стало в 2004 г. свершившимся фактом. Важнейшим индикатором в этом плане является отношение к двум фактически конкурирующим проектам: строительству общего экономического пространства в формате «четверки» (Россия, Украина, Белоруссия и Казахстан) и развитию интеграции с ЕС формате «нового соседства».

- 2.16. В настоящее время Россия и ЕС ведут работу над концепцией строительства т.н. четырех общих пространств (экономика, внутренняя безопасность и права человека, внешняя безопасность, культура, включая аспекты образования) и «дорожных карт» к ним. Европейская сторона, а с ее подачи и российская, рассматривает «общие пространства» в качестве промежуточного формата взаимоотношений, призванного заполнить временной промежуток до 2007 г., когда формально истекает срок действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве от 1994 года (СПС). Такой подход основан на неготовности ЕС сформулировать единую долгосрочную политику в отношении России и его критической оценке степени устойчивости ее современной политико-экономической системы.
- 2.17. Исходя из этого, ЕС ведет дело к наполнению «дорожных карт» перечнем конкретных действий с российской стороны, направленных на достижение сопрягаемости с нормами и правилами общего рынка ЕС. Кроме того, Комиссия европейских сообществ (КЕС) стремится включить в «дорожную карту» т.н. общеевропейского экономического пространства ряд уступок России по конкретным вопросам экономических интересов европейского бизнеса.

При этом еще в начале 2004 г. ЕС развязал себе руки, официально заявив о том, что будет впредь руководствоваться в отношениях с Россией собственными интересами ЕС. Тезис о необходимости восприятия Россией т.н. европейских ценностей был при этом отложен в сторону, уступив место более прагматичным соображениям получения немедленной экономической выгоды.

- 2.18. С российской стороны такой подход не встречает сопротивления со стороны При этом Россия проявляет наибольшее упорство отстаивая свои взгляды по тем направлениям (отношения в регионе СНГ и стремление ЕС к совместной ответственности, права человека и борьба с терроризмом), которые в данный момент являются для ЕС периферийными, когда речь идет о долгосрочном формате собственно отношений ЕС—Россия. Европейский союз не располагает и, в среднесрочной перспективе не будет располагать, инструментами силового воздействия на своих партнеров. Поэтому для него принципиально важно создать рычаги влияния на развитие российской экономики и получить от этого материальные выгоды.
- 2.19. В современных обстоятельствах любой прогресс в деле выстраивания «общих пространств», в особенности в сфере экономики, будет прогрессом в продвижении ЕС своих интересов и экспансии рынка ЕС на пространство России. Последствиями этого будут разочарования и обиды на политическом уровне отношений и попытки саботировать выполнение Россией своих обязательств на уровне ее хозяйствующих субъектов.
- 2.20. Концепция «общих пространств» в ее современном виде является исключительно фрагментированной, подмывает Соглашение 1994 г. (СПС) как единственную пока правовую базу отношений и не предполагает четкой перспективы развития институциональных отношений между Россией и ЕС. В этой связи и за редкими исключениями она представляется вредной и негативно скажется на будущем отношений России и Европы. Подмена пусть даже и несовершенного СПС «общими пространствами» создаст широкие возможности для произвольного наполнения двусторонней повестки дня новыми уступками, как правило, с российской стороны. При этом отсутствие в «общих пространствах» четкого стратегического целеполагания сделает их простым механизмом воздействия ЕС на Россию.
- 2.21. Главной проблемой и «проклятием» отношений России и ЕС было и остается отсутствие у сторон четко выраженного и артикулированного целеполагания, видения цели сотрудничества и сближения на долгосрочную перспективу. С российской стороны единственной заявленной целью отношений является то, что страна не ставит цели вступления в ЕС. Такая точка зрения полностью, хотя и в более осторожных формулировках, разделяется и со стороны ЕС.

- 2.22. Вместе с тем, вопрос о постепенной интеграции в экономической сфере считается почти решенным. Именно на этой основе строится практическая работа российских ведомств. В этом ключе идет согласование т.н. «дорожной карты» общего экономического пространства. Российскими и европейскими чиновниками словно бы принят на вооружение лозунг «цель ничто, движение все». При этом результатами такого движения становятся прямые потери российского бизнеса и реальное размывание государственного суверенитета России, при полном и безусловном ее отлучении от даже элементарных форм участия в выработке навязываемых правовых норм. Усилиями собственных представителей на всех уровнях страна, по сути, загоняется в узкий коридор устанавливаемых ЕС ограничений.
- 2.23. В конечном итоге вся система отношений России и ЕС разрывается между нарастающими политическими противоречиями (как производными от стремления России сохранить суверенитет на своей территории) и фактическим углублением экономической интеграции (как результатом действий ее властей, продиктованных реальной взаимозависимостью). Система трещит по швам и этот треск все отчетливее слышен в совместных заявлениях саммитов на высшем уровне и глухом ворчании экспертного и делового сообществ в России и Европе. Игнорировать накопившееся на всех уровнях недовольство и раздражение просто опасно.