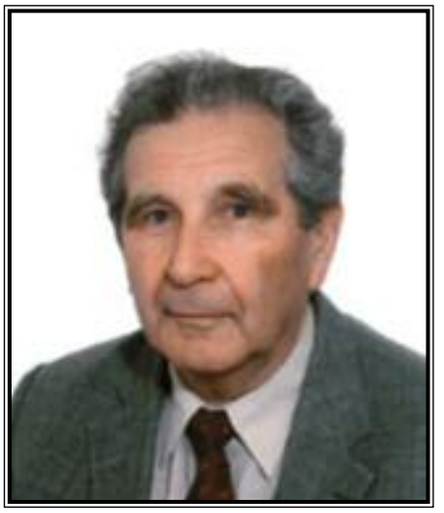
РОССИЯ – ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: КУРС НА СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО



ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В БЕНИЛЮКСЕ И ФРАНЦИИ
Иван Дмитриевич Иванов

После всех изменений, произошедших в Европе на рубеже XXI века, здесь ныне остаются два основных центра силы – Европейский союз (в его новом составе 25 стран) и Российская Федерация, задающая тон в процессах хозяйственной реинтеграции, причем между ними постепенно складывается стратегическое партнерство.

Этот курс представляется безальтернативным. Оба партнера принадлежат к Большой Европе, связаны общностью географии, истории и культуры, демонстрируют экономическую взаимозависимость, которая ныне стала уже не только прокламируемой, но и практической. Оборот взаимной торговли ЕС-25 и России товарами в 2003 году составил уже более 95 млрд. евро, то есть солидную часть общемировой торговли, услугами – более 10 млрд. На долю ЕС приходится около 50% внешнеторгового оборота России, а сама она является пятым крупнейшим торговым партнером Евросоюза, покрывающим, в числе прочего, 20% его потребностей в энергии. Фирмы и банки Евросоюза первенствуют и среди иностранных инвесторов в российскую экономику (2,2 млрд. евро), хотя инвестиционное сотрудничество пока отстает от общего достигнутого уровня отношений. По мере расширения вне экономических полномочий ЕС между партнерами интенсифицируются политический диалог и сотрудничество в сфере безопасности, в том числе в борьбе с международной организованной преступностью и терроризмом. Наконец, обе стороны признают свою долю ответственности за решение на европейском континенте глобальных проблем.

Первое соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским союзом было заключено еще в 1989 году, и с тех пор сформировался его развернутый механизм, а само оно распространяется и на внутриевропейские дела, и на вызовы извне, коль скоро они являются общими для нашего континента.

Правовой базой взаимоотношений Россия – ЕС является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), вступившее в силу в 1997 году. Оно содержит политический (политдиалог

и его механизмы) и торгово-экономический (взаимное предоставление принципа наибольшего благоприятствования в торговле, устранение количественных ограничений, поощрение и защита капиталовложений, режим платежей, конкуренции и охраны интеллектуальной собственности) разделы, положения о сотрудничестве в сфере безопасности и правопорядка (борьба с организованной преступностью, в том числе деловой, наркоторговлей и отмыванием денег, визовые вопросы и т.п.), в науке и технике, а также перечень институциональных механизмов сотрудничества (Совет и Комитет сотрудничества, Межпарламентский комитет, процедуры разрешения споров).

Жизнь во многом опережает исходный текст Соглашения, особенно в сфере политики, где сложился уже новый механизм политдиалога по сравнению с предусмотренным в 1997 году. Его высшим уровнем являются полугодовые «саммиты» (встречи на высшем уровне) сторон, где определяются основные направления и приоритеты взаимодействия. Они, в свою очередь, реализуются через Постоянный совет партнерства (заменивший с 2004 года Совет сотрудничества), который может собираться как для обсуждения общих вопросов на уровне министров иностранных дел (например, на первом его заседании в апреле 2004 года было принято решение о распространении СПС на 10 новых стран–членов ЕС), так и конкретной проблематики на уровне отраслевых министров. Этим обеспечиваются связь и преемственность его деятельности с Советом ЕС, работающим в той же гибкой конфигурации. Экономическая проблематика сосредоточена в Комитете сотрудничества (и его отраслевых подкомитетах), а взаимодействие законотворческих ветвей власти – в Комитете парламентского сотрудничества. В свою очередь, политдиалог реализуется через регулярные встречи «тройки» (Россия; страна, председательствующая в ЕС; страна, которой предстоит такое председательствование, и Комиссия ЕС вместе с Высоким представителем по вопросам общей внешней политики ЕС и политики безопасности) и тематические встречи высших должностных лиц.

За время, прошедшее с момента его вступления в силу, существенное развитие претерпела и сама тематика СПС. Так, стороны не стали ограничивать себя возможностью создания между ними зоны свободной торговли, а предпочли поставить вопрос шире, а именно о создании «общего европейского экономического пространства» между ЕС и Россией, основные контуры которого ныне разрабатывает их совместная Рабочая группа высокого уровня. Из ее промежуточных докладов и предложений это пространство видится построенным по принципу «ВТО плюс», то есть на базе членства России и ЕС в ВТО с углубленным сотрудничеством по ряду секторальных направлений и в направлении «четырех свобод» в хозяйственном сотрудничестве (свободное движение товаров, услуг, капиталов и людей) там, где стороны к этому готовы. Петербургский «саммит» 2003 года определил их на ближайшее время как «общие пространства» в области экономики (включая энергетику, по которой стороны начали в 1998 году свой отдельный энергодиалог, и охрану окружающей среды), свободы, безопасности и правопорядка (включая вопросы виз и реадмиссии), сотрудничества в сфере внешней безопасности, а также науки, образования и культуры (сближение научно-технических потенциалов сторон). Эти направления формируют базисную повестку для стратегического сотрудничества Россия – ЕС на перспективу.

Свое правовое оформление получило и сотрудничество сторон в отдельных секторах. Между ними действуют специальные соглашения о торговле сталью (с квотами для российского экспорта в ЕС), об условиях присоединения России к ВТО (в части, касающейся ЕС-25)*, о торговле текстилем (взаимный отказ от количественных ограничений его импорта), сотрудничестве правоохранительных органов России с Европолом, готовятся специальные соглашения по рыболовству, ветеринарии, торговле ядерными материалами, фармацевтике, ядерной безопасности и т.д.

На отраслевом уровне действуют, наконец, соглашения о сотрудничестве в области информатики и освоения космоса. Стороны, например, совместно осуществляют крупнейший проект создания глобальной космической навигационной системы «Галилео».

*По условиям этого соглашения (которое войдет в общий пакет протоколов о присоединении России к ВТО вместе с аналогичными документами, согласованными с другими странами–членами этой организации) российские импортные таможенные тарифы на готовые изделия не будут превышать в среднем 7,6%, на рыбную продукцию – 11%, сельхозтовары – 16%. Будут либерализованы условия доступа инокомпаний в такие сектора услуг, как телекоммуникации, транспорт, финансы, почта, строительство, розничная торговля, туризм, информация и экология. Внутренние цены на газ для промышленных потребителей будут повышены в целях сближения с мировыми с 27–28 долларов за тыс. куб. м ныне до 37–42 долларов в 2006 году и 41–57 долларов к 2010 году. К 2013 году будет пересмотрена система сборов за обслуживание транссибирских полетов авиакомпаний ЕС в Азию. В ЕС, при существующей структуре российского экспорта, среднее таможенное обложение при импорте наших товаров равно 1,5% и значительная их часть ввозится беспошлинно.

Ввиду особого географического положения Калининградской области согласованы режимы транзита людей и грузов между нею и остальной Россией через территорию ЕС.

В качестве долгосрочной цели стороны ставят перед собой задачу перехода на безвизовый режим взаимных поездок своих граждан, для чего понадобится заключить соглашение о реадмиссии.

В одностороннем порядке Евросоюз предоставляет России ряд преференций в торговле (хотя их объем сокращается и они будут отменены после присоединения России к ВТО), а также оказывает ей техническую помощь в освоении институтов и механизмов рыночной экономики (и демократии) через программу ТАСИС (2,6 млрд. евро за время существования программы). Европейский инвестиционный банк ЕС кредитует ряд экологических проектов в Санкт-Петербурге и Калининграде.

Со своей стороны Россия является для ЕС наиболее надежным источником получения энергии, особенно если учесть, что зависимость Евросоюза от ее импорта (в пропорции к потреблению) возрастет, как ожидается, с 50% ныне до 70% к 2020 году. Нет у сторон других союзников в преодолении их научно-технического отставания, и здесь Россия вполне способна обеспечить подпитку ЕС результатами своей фундаментальной науки (собственные фундаментальные исследования в странах Евросоюза развиты слабо), а также предложить свой задел инженерных разработок, в том числе конверсионных, для совместной коммерциализации. При определенных условиях, как указывается в среднесрочной Стратегии развития ее отношений с ЕС до 2010 года, Россия может осуществлять с ЕС также и военно-техническое сотрудничество, в том числе в свете ныне разрабатываемой в ЕС концепции «европейской оборонной самобытности».

Вместе с тем развитие взаимных отношений России и Евросоюза отнюдь не является беспроблемным.

С российской стороны виной тому прежде всего инертность конкретных ведомств и отсутствие должной координации между ними на данном направлении. Например, ратуя за сближение с ЕС научных потенциалов, Россия так и не удосужилась присоединиться ни к 5-й, ни к 6-й рамочным программам ЕС по поощрению НИОКР, не определилась в отношении своего участия в «общем европейском исследовательском пространстве», предлагаемом ЕС. Характер бессистемной конкуренции носит и участие российских научных центров в выполнении исследовательских заказов ЕС. Прежнее Минэнерго ввиду чехарды с ответственными лицами в итоге свело активно начавшийся энергодиалог с ЕС к вялотекущему процессу. Переговоры о заключении специального соглашения о торговле продуктами ядерного цикла (предусмотренные к началу еще в 1997 году статьей 22 СПС) до сих пор не начались не только ввиду сопротивления ЕС, но и скрытого нежелания прежнего руководства Минатома, которое считало для себя более выгодным не экспорт ядерного топлива, а переработку чужих ядерных отходов в России.

Для преодоления такого положения весной 2004 года переговоры Россия – ЕС по отдельным указанным выше «пространствам» переданы под курирование ответственных сотрудников Администрации Президента России и Правительства страны. В состав Миссии России при ЕС в Брюсселе вводятся руководящие сотрудники компетентных министерств и ведомств для оперативного решения вопросов сотрудничества с их коллегами из ЕС на месте, в Брюсселе.

Это позволит устранить сложившийся разрыв между решениями и договоренностями, достигаемыми на «саммитах» сторон, и их практической реализацией. Однако остается фактом, что Россия пока не располагает достаточным контингентом специалистов по ЕС. Вкупе со сложившейся традицией «камерного» ведения переговоров (без должной гласности в выработке позиций страны и диалога с бизнесом) это нередко ведет к недостаточно последовательной и квалифицированной защите интересов России. Так, разрешение получили далеко не все ее «озабоченности» последствиями расширения ЕС, а в других случаях под видом уступок Евросоюза фигурировал ряд мер, которые уже были предприняты Евросоюзом в отношении России ранее или же предпринимались им безотносительно к России в адрес всех третьих стран. Неправомерно, наконец, преувеличивать и блага «рыночного статуса», полученного Россией от ЕС в 2002 году при антидемпинговых расследованиях. Ряд дискриминационных антироссийских мер ЕС при этом были просто перенесены из прежних «нерыночных» регламентов ЕС в «рыночные», что не привело к реальному отведению от нас антидемпинговой угрозы.

Сам Евросоюз считает для себя продвинутые и особые отношения с Россией безусловно выгодными, хотя пока и не имеет какой-то систематизированной и перспективной по-

литики в отношениях с ней. Ранее действовавшая Стратегия ЕС на этом направлении данной политики не содержала, но и в таком виде истекла в июне 2004 года. Между тем, как подчеркивал Президент России В.В. Путин в своей речи в германском бундестаге, «Европа твердо и надолго укрепит свою репутацию мощного и действительно самостоятельного центра мировой политики, если она сможет объединить свои собственные возможности с возможностями российскими – людскими, территориальными и природными ресурсами, с экономическим, культурным и оборонным потенциалом России».

В какой-то степени наши партнеры из ЕС уже используют эту ситуацию, в том числе в торговле, энергетике и экологии. Но в целом Брюссель в недавнем прошлом сделал иной геополитический выбор, избрав себе в качестве приоритета расширение и прием новых членов из ЦВЕ и Балтии, тем самым отложив наполнение стратегического партнерства с Россией реальным содержанием на неопределенный срок.

По-своему такой ход событий объясним. Руководство ЕС не устояло перед соблазном подобрать под себя бесхозные остатки бывшего социалистического лагеря в Европе, а заодно перекроить саму геополитическую модель послевоенного устройства континента с «ялтинско-потсдамской» на свои собственные стандарты. Не случайно вся подготовка к расширению шла без какого-либо учета интересов России (заявление об учете ее «озабоченностей» расширением ЕС было подписано только 27 апреля с.г. и только после нашего демарша о том, что без учета таких «озабоченностей» Россия попросту не распространит на присоединяющиеся страны действие СПС), а самим лозунгом празднеств по поводу расширения стал «Прощай, Ялта!». Все это, конечно, нужно помнить и учитывать, ведя переговоры с нашими коллегами в Брюсселе.

Однако в данном случае важен и далеко не однозначный эффект расширения для самого ЕС, ибо за свои свершившиеся политические амбиции Евросоюзу предстоит заплатить немалую цену, а именно дальнейшим ослаблением и «разводнением» своего научно-промышленного потенциала и той же международной конкурентоспособности. «Разрыв между Европой и США (в чем-то и с Японией) если и будет сокращаться в период до 2010 года, – признавали сами же эксперты Комиссии ЕС, – то только весьма медленно». Сама же Комиссия ЕС во главе с Р. Проди, поставившая расширение (а не свою Лиссабонскую программу превращения ЕС в наиболее конкурентоспособный район мира на базе экономического роста, расширения занятости и создания «общества, основанного на знаниях», причем уже до 2010 года) в центр своей деятельности за отведенные ей последние пять лет покидает свой офис с противоречивыми, в том числе и с посредственными оценками.

В самом деле, приращивая в ходе расширения территорию на 57% и население – на 45%, ЕС одновременно увеличивает свой ВВП, экспорт и научно-технический потенциал всего на 5% (не говоря уже о 120 млрд. внешнего долга присоединившихся стран). Последние отстают по уровню душевого ВВП от среднего по ЕС втрое, и если раньше на 15 стран–членов ЕС все же приходилось 6 чистых стран-доноров в его бюджет, то теперь этой группе будут противостоять уже 19 (в перспективе 22) жаждущих трансфертов бенефициаров. В части современных факторов роста средний уровень расходов на НИОКР у «новых европейцев» составляет всего 0,84% ВВП, а за годы своих «перестроек» они растеряли половину научных кадров. В целом же «подтягивание» уровня их развития к среднеевропейскому будет обходиться бюджету ЕС только по целевым расходам в 8,5 млрд. евро в год. Отнюдь не укрепит расширение и евро, которая пока еще не стала подлинно международной валютой.

Ясно, что все это качественно меняет облик Евросоюза как стратегического партнера для России, создание национального богатства в его деятельности уступает место перераспределению, тем более что «новые европейцы» будут иметь 10 постов в Комиссии ЕС из 25 и 1/3 мест в Европейском парламенте. Кроме того, в отношении России нам предстоит столкнуться с остаточной антироссийской риторикой элит этих стран, что при прочих равных условиях может лишь осложнить сотрудничество.

Тем не менее Россия остается верной общеевропейским ценностям и внимательно изучает соответствующие инициативы ЕС, предлагая наполнить их обоюдоприемлемым содержанием. Собственно, уже работа над «общим европейским экономическим пространством» и его четырьмя упомянутыми выше составляющими является на этом направлении авангардной и первопроходческой. Но российские специалисты внимательно и заинтересованно изучают также «новые добрососедские» инициативы ЕС и его идею постепенного формирования на континенте и в его ближнем зарубежье «более широкой Европы» будущего.

В частности, анализируя официальные документы ЕС по этим вопросам, можно, видимо, согласиться с тем, что процесс формирования такой Европы является исторически заданным, хотя и потребует времени и усилий. Можно принять к сведению и тот постулат Брюсселя, что «более широкая Европа» не направлена на изоляцию или остракизм каких-либо государств или проведение новых разделительных линий на континенте. Правильно и то, что участие внеевросоюзовских стран в этом предприятии мыслится не по единой мерке, а с учетом их индивидуальной специфики, без обязательств «конечного членства» в ЕС и с разноскоростной динамикой процессов взаимного сближения. Очевидно, что для стимулирования этого сближения понадобятся специальные финансовые инструменты, предоставление «добрососедским» странам каких-то преимуществ на едином рынке ЕС, включая преференции. Приемлемым представляется лозунг «нелимитируемого» сближения отдельных стран ЕС по принципу «участие во всем, кроме институтов управления». Наконец, оправдан и географический охват понятия «более широкая Европа», куда ее брюссельские архитекторы, кроме Норвегии, Швейцарии и Исландии, включают европейские страны СНГ, Балканы, Южную губу Средиземноморья и, условно, Закавказье.

Однако обрисовываемая ЕС перспектива содержит и ряд определенных умолчаний, равно как и положений, с которыми, с российского угла зрения, трудно согласиться.

Так, во-первых, «более широкая Европа» видится из Брюсселя как процесс всего с одним западным центром гравитации, что противопоставляет ее и России, и процессам хозяйственной реинтеграции СНГ. Весьма туманна ее политическая составляющая, механизмы обеспечения безопасности континента, судьбы уже существующих на нем международных организаций, тот вклад, который должны внести в предлагаемые процессы «новые европейцы», (а ряд их деятелей упорно помещают Россию вне Европы). Технически для обслуживания «более широкой Европы» предлагается валюта евро, но ведь после достижения своей обратимости европейской валютой может стать и российский рубль.

Наконец, налицо и ряд концептуальных различий. Так, общеизвестно, что цивилизованный выбор России в современном мире является европейским. Но это отнюдь не означает, что в своем развитии наша держава должна во всем повторять Евросоюз, отринув собственную национальную специфику и государственность. Между тем, несмотря на ссылки на «разделяемые ценности» и необходимость подведения под «более широкую Европу» обменов «человеческим интеллектом, идеями, знаниями и культурой», соответствующие документы Комиссии ЕС по данному вопросу по-прежнему несут на себе печать ее традиционного бескомпромиссного мессианства, при котором цели развития равноправного сотрудничества уступают свое место стремлению переделать все остальные страны, включая Россию, исключительно по своему образу и подобию, отведения ЕС в этом процессе монопольной роли ведущего, оставляя партнерам судьбу ведомых.

Так, вся договорно-правовая база «более широкой Европы» видится из Брюсселя лишь как распространение на остальные страны континента норм своего «европейского права». Сам процесс формирования этого сообщества сводится к двусторонним отношениям ЕС с индивидуальными внеевросоюзовскими странами на базе «планов действий», утверждаемых самими органами Евросоюза. В качестве «родильного дома» такой «более широкой Европы» предлагается Совет Европы, известный своей упертостью и демагогией, что лишает его авторитета по крайней мере в России. Скорее на эту роль подошла бы Экономическая комиссия ООН для Европы, что обеспечило бы процессам общеевропейской интеграции признание со стороны ООН. Кроме того, в ЕЭК участвуют США и Канада, с чьими мнениями в условиях глобализации «более широкой Европе» можно было бы также посчитаться.

Короче, выход отношений России и ЕС на новый, стратегический уровень как в двустороннем, так и в общеевропейском плане требует прежде всего взаимного уважения, отказа от попыток перестроить нашу государственность. К тому же Россия является многонациональной и многоконфессионной страной, где даже права человека имеют свою специфику.

Поэтому разумнее было бы в интересах дела не акцентировать в процессах общеевропейского сотрудничества то, что отличает нас от ЕС, а работать в параллелограмме сложения наших сил, потенциалов и целей. В конце концов в международной конкуренции у Евросоюза на обозримую перспективу не просматривается иного стратегического союзника, кроме России. Со своей стороны и Россия не мыслит своего развития вне Большой Европы.

Поэтому в превращении стратегического партнерства Россия–ЕС в реальность обе стороны должны пройти свою часть пути.