



политика

В.С.Авдонин

МЕЖДУ ОПТИМИЗМОМ И ПЕССИМИЗМОМ: РОССИЙСКИЕ ЭКСПЕРТЫ О ПОЛИТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ЕГО ОТНОШЕНИЯХ С РОССИЕЙ

Исследованию политики Европейского Союза в свете состоявшегося в 2004 г. расширения этого интеграционного объединения посвящен уже целый ряд работ российских авторов. Это не удивительно, так как процесс изменения формата европейской интеграции существенно влияет и на ситуацию в самом Европейском Союзе, и на его отношения с Россией, и на положение в Европе в целом. Дополнительную актуальность этой тематике придает и вступившая уже в практическую стадию подготовка нового Соглашения России с Евросоюзом, которое в 2007 г. должно прийти на смену истекающему десятилетнему Соглашению о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между ЕС и Россией. В преддверии нового соглашения актуализируется потребность в переосмыслении итогов и характера отношений, в том числе с учетом нового качества расширенного Европейского Союза, и новых условий развития в самой России, в Европе и в мире.

В 2004 г. в Евросоюзе впервые в новом расширенном формате (ЕС-25) были сформированы его политические органы, в практическую стадию вступил процесс принятия новой Конституции ЕС. И то, и другое вызвало нарастание сложностей в функционировании политических механизмов ЕС, обострило проблему легитимации его институтов и даже породило своего рода «кризис» в дальнейшем развитии интеграционного процесса, что показали неудачи референдумов по Конституции ЕС во Франции и Нидерландах. В июне 2005 г. в процессе дальнейшего развития интеграционного процесса даже был объявлен годовой «период размышления». За это же время ЕС успел пережить и несколько международных обострений и потеплений в отношениях с Америкой, Россией, исламским миром.

В российских исследованиях политики ЕС все это отражается в виде дифференциации исследовательских позиций и подходов, в акценте на новые темы и в нарастании критических оценок ситуации в ЕС. В опубликованных в этот период исследовательских и аналитических материалах можно вновь отметить рост «политизации» и «актуализации» анализа. Происходящее в ЕС и его отношениях с Россией в какой-то мере провоцирует исследователей активнее реагировать на пово-

роты политической конъюнктуры и давать более «политизированные» оценки.

Общий рост суммы критических оценок в отношении происходящего в ЕС после расширения, выраженных в российских исследованиях, вместе с тем не отменяет и сохраняющегося в них плюрализма подходов и многообразия точек зрения. Условное деление российских авторов на «еврооптимистов», готовых видеть в неурядицах ЕС хотя и серьезные, но все же временные трудности и призывающих к активному строительству отношений, и «европессимистов», предрекающих «новому» ЕС немалые проблемы и призывающих к сдержанности в отношениях с ним, и в новых условиях продолжает сохраняться. При этом внутри этих базовых позиций имеется много различных акцентов, трактовок и интерпретаций, свидетельствующих об их внутренней дифференциации.

В целом «евроскептики» стали еще активнее обращаться к теме «кризиса» и роста неустойчивости в Европе, к нарастанию внутренних проблем в ЕС, к тенденции возрождения в Европе «национальных суверенитетов», противостоящей диктату «евробюрократии» и политике «интеграторов». В связи с расширением ЕС особенно акцентируются и иллюстрируются различными фактическими материалами и данными следующие моменты¹. Во-первых, превращение Сообщества из относительно гомогенной и продвинутой в развитии интеграционной группировки в рыхлое гетерогенное образование, включающее обширную и заметно отстающую в развитии периферию. Во-вторых, такая группировка для поддержания целостности и сокращения разрыва в уровнях развития потребует постоянного перераспределения средств от стран-доноров к странам-реципиентам, что является тяжелым финансовым бременем для ЕС, тормозящим его развитие. В-третьих, расширение существенно осложняет и без того сложную структуру принятия решений в ЕС, его институциональную архитектуру. Она становится более запутанной и рассогласованной, а перспективы управления интеграционным процессом и достижения его целей – более неопределенными. В-четвертых, расширение обостряет конкуренцию между «старыми» и «новыми» членами в ряде секторов экономики (сельское хозяйство, ряд отраслей промышленности), что негативно скажется на ситуации в этих отраслях не только в «новых», но и в «старых» членах ЕС и ведет там к осложнению ситуации. В-пятых, повышенная заинтересованность «новых» членов в обеспечении безопасности, которую не может обеспечить неразвитая в этом плане структура ЕС, вызывает их повышенную политическую зависимость от США, что открывает Америке дополнительные возможности для влияния внутри ЕС и ослабляет его внутреннюю «сплоченность» и способность к «автономным» действиям на мировой арене. В целом все эти обстоятельства меняют «качество» европейской интеграции в направлении снижения ее эффективности, эрозии политической системы, «размывания» ценностно-правовой основы, нарастания различного рода трудностей и проблем.

¹ Иванов И.Д. Единый внутренний рынок ЕС: свет, тени, историческая перспектива // Современная Европа. 2004. № 2.

На этом фоне отношения ЕС с Россией тоже рассматриваются в основном в благоприятном контексте. В экономическом, политическом и в культурном плане расширенный ЕС приносит России больше проблем, чем выгод. В своей совокупности это расширение представляет собой «вызов» для России, на который ей предстоит дать адекватный «ответ». Этот «ответ», как считается, должен быть подчеркнута «прагматичным», противостоящим «идеализму» и «мессианству» Брюсселя². В строительстве отношений с новым ЕС Россия должна исходить исключительно из собственных выгод, подходя к процессу очень избирательно. Странники этого подхода, объявляющие себя «прагматиками», весьма жестко критикуют позиции так называемых «российских ультраевропейцев», выступающих за сближение с ЕС «ускоренным темпом без особой оглядки на условия» и якобы подталкивающих к сдаче российского суверенитета европейским структурам³.

Например, В.Батюк подчеркивает, что во многих проблемах, которые возникали в отношениях России и ЕС в 90-е годы, российские «ультраевропейцы» были склонны винить в основном Россию. Между тем по целому ряду вопросов ЕС занимал весьма «жесткую» позицию в отношении российских интересов. В частности, критически оценивается «компромисс», якобы достигнутый по проблеме транзита в Калининградскую область, «диалог» по безвизовым поездкам российских граждан в шенгенскую зону, который «фактически заморожен, ибо никакой заинтересованности со стороны Евросоюза в развитии этого диалога не было и нет». Автор задается вопросом – как же в этих условиях строить отношения с Европой? Отвечая на него, он пишет, «хочется ли это кому-нибудь или нет, но России придется строить свои отношения с Европой на тех же принципах, на которых она строит их с другими субъектами международных отношений, будь то США, Китай или Япония и т. д. Важнейшие среди этих принципов – взаимная выгода и невмешательство во внутренние дела друг друга». В отношении российских «ультраевропейцев», ратующих за быстрейшую интеграцию с ЕС, он говорит, что «эти люди путают очевидный цивилизационный выбор России в пользу демократии, гражданского общества и рыночной экономики и конкретные экономические и политические интересы страны, которые можно определять лишь с позиций национального прагматизма»⁴.

Актуальные проблемы в отношениях России и ЕС автор также оценивает весьма критически: в тупике находится энергодиалог; нарастают разногласия в торговле металлами, сельскохозяйственными продуктами, химикатами. «Вступление восточноевропейских государств в ЕС наносит сильнейший удар по российским экономическим интересам в этом регионе...» Противоречия еще больше обостряются и в связи с различными подходами России и ЕС к процессам на постсоветском пространстве. При этом автор формулирует здесь интересы ЕС: «Наши большие европейские друзья совершенно не заинтересованы в экономической и политической стабилизации к востоку от ЕС, предпочитая сохранение там ситуации «управляемого хаоса» по образцу 1990-х го-

² Иванов И. *Расширенный Евросоюз как партнер России / Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В.Буториной и Ю.А.Борко – М., 2006. С. 310–313.*

³ См., напр.: Батюк В.И. *Вступит ли Россия в Евросоюз? // Современная Европа. 2004. № 2.*

⁴ Там же – С. 140.

⁵ Там же – С. 141.

дов. Интерес объединенной Европы понятен: у слабых и разобщенных стран легче вырывать односторонние уступки⁵. У России же здесь совсем другие интересы.

Но проблемы в отношениях России с ЕС, добавляет автор, заключаются не только в несовпадении их интересов на международной арене. «Институциональная реформа Евросоюза еще очень далека от завершения, и пока еще совершенно неясно, какой будет будущая оборонная и внешняя политика объединенной Европы. В этих условиях любые, самые взаимовыгодные компромиссы, достигнутые в ходе личных контактов и переговоров, все равно утонут в брюссельском бюрократическом болоте»⁶.

⁶ Там же – С. 142.

В отличие от позиций «жестких евроскептиков» активные российские «еврооптимисты» стараются не акцентировать внимание на возникших трудностях, как в ЕС, так и в его отношениях с Россией. Они подчеркивают, что созданные институциональные механизмы интеграции, в том числе и предусмотренные новой Конституцией, опыт и общность ценностей позволят европейцам преодолеть проблемы и развивать интеграцию дальше⁷.

⁷ См., напр.: Энтин М.Л. На пути к Конституции Евросоюза // Современная Европа. 2004. № 3; Энтин М.Л. и др. Актуальные проблемы европейского права – Рязань, 2005.

Подробно анализируя текст новой Конституции ЕС и предусмотренные процедуры ее принятия, известный российский специалист по европейскому праву М.Энтин отмечает, что в алармистских прогнозах о сумрачном будущем ЕС после неудачи референдумов во Франции и Нидерландах много преувеличений. «На самом деле правовая основа и объективные императивы интеграции действуют по-прежнему и гарантируют поступательное развитие интеграционных процессов»⁸. Хотя и очевидно, что они будут протекать в несколько иных условиях, а ответ на вызовы, с которым сталкивается ЕС, может быть несколько иным, чем заложенный в Конституционном договоре. Особую остроту ситуации придавало то, что договор превратился в арену борьбы «евроскептиков» и «евроэнтузиастов». Первые полагают, что Конституция отдает слишком много власти Брюсселю, вторые – что при ее согласовании был упущен шанс на углубление политической интеграции и создание общности федеративного типа. Но в действительности, считает автор, Конституция предлагает конкретные ответы на конкретные вызовы, с которыми сталкивается ЕС и его государства-члены. Основных вопросов три: во-первых, рационализировать процесс принятия решений в условиях расширения Евросоюза; во-вторых, перераспределить баланс полномочий внутри ЕС по вертикали и горизонтали с учетом его большей демократизации; в-третьих, четче прояснить природу и цели европейской интеграции. В целом, по мнению автора, «новый обобщающий Конституционный договор давал неплохой шанс ЕС на определенное, пусть и достаточно скромное, продвижение в деле наращивания европейской интеграции, создавал предпосылки пусть для плавных, а не «революционных», но весьма существенных перемен в направлении внутреннего «сплочения» ЕС и повышения «профиля» этого объединения на мировой арене»⁹. Конституция также давала европейской интеграции значи-

⁸ Энтин М.Л. и др. Актуальные проблемы европейского права – Рязань, 2005. С. 94.

⁹ Там же. С. 128.

тельно более разнообразные и гибкие механизмы, чем сейчас. Поэтому, считает автор, какой бы вариант выхода из конституционного кризиса руководство ЕС ни выбрало, понятно одно: предложения по укреплению ЕС, включенные в Конституцию, будут востребованы в той или иной мере и будут инкорпорированы в учредительные договоры и право ЕС.

Что касается интересов России, то для них вероятное принятие с теми или иными уточнениями и дополнениями Конституции ЕС автор оценивает в целом позитивно. Во-первых, Россия получит более стабильных собеседников в лице постоянного главы Европейского Совета и министра иностранных дел ЕС, что будет способствовать более предсказуемым отношениям и улучшению темпов и качества совместных работ. Во-вторых, закрепление в Конституции разноскоростного характера интеграции гипотетически улучшает для России свободу маневра в плане выбора форм, методов и областей взаимодействия с ЕС. Вместе с тем принятие Конституции ЕС будет также означать, что ЕС будет продолжать экспансию своего правового порядка, решений и установлений вовне, в том числе в Россию.

В некоторых оценках указывается на внутривнутриполитические тенденции в России, которые препятствуют развитию эффективного партнерства с ЕС (авторитарные тенденции политического режима, лоббизм не заинтересованных в конкуренции бизнес-групп и т. д.). Здесь показательна публикация В.Иноземцева и Е.Кузнецовой, посвященная перспективам реализации планов «общих пространств» между Россией и ЕС¹⁰. Она пронизана явным скепсисом в отношении этих планов. Так называемые «дорожные карты», ведущие к «общим пространствам», авторы оценивают весьма критически. Они подчеркивают, что в «дорожных картах» отсутствуют четко поставленные цели, нет определенных сроков решения задач, нет и конкретного указания на то, кто отвечает за их исполнение. Бессодержательность этих документов, по мнению авторов, связана с отсутствием у сторон серьезных намерений по строительству «общих пространств». Причины этого, в частности, коренятся в том, что в принятии четких обязательств и европейских стандартов не заинтересованы ни российские чиновники, ни значительная часть предпринимателей. Первых не устраивает то, что введение европейских стандартов и практик неизбежно уменьшит коррупцию, «которая выступает основным источником их благосостояния», а вторые не без основания усматривают в сближении с ЕС угрозу своим экономическим интересам. Особенно большую «озабоченность» это вызывает у тех, кто в силу низкой конкурентоспособности собственной продукции использует политический лоббизм для обеспечения экономических интересов. Поэтому процесс сближения российского законодательства с европейскими стандартами вызывает напряженность сразу во многих экономических сферах. К тому же, отмечают авторы, российская власть, являющаяся главным тормозом на пути сближения России и ЕС, сама тесно связана с интересами крупных компаний, а многие российс-

¹⁰ См.: Иноземцев В.Л., Кузнецова Е.С. Россия: почему «дорожные карты» не ведут в Европу? // Современная Европа. 2005. № 4.

кие законодатели – это бывшие или даже действующие бизнесмены, открыто лоббирующие интересы своих коммерческих структур. Касаясь подготовки будущего соглашения России и ЕС, авторы предлагают ЕС проявлять в его подготовке больше инициативы и использовать имеющиеся у него возможности «мягкого давления» на Россию.

Весьма критично в отношении «дорожных карт» высказываются и некоторые другие эксперты. Как отметил руководитель отдела по европейской безопасности Института Европы РАН Д.А. Данилов, «дорожные карты» по четырем общим пространствам не решают проблем поиска новых стратегий взаимоотношений России и ЕС. Следование плану «дорожных карт» может привести как к политике наращивания сотрудничества, так и имитации партнерства и бюрократического саботажа. Иначе говоря, они закрепляют status quo, который не может быть длительным, учитывая давление краткосрочных политических факторов. Кроме того, при отсутствии ясной стратегии практическая реализация «дорожных карт» только усилит разногласия. Они послужат не развитию сотрудничества, а лишь породят новые споры, вплоть до нового всплеска кризиса отношений. Политический тайм-аут, который взяла Россия и ЕС, приняв «дорожные карты», довольно короток, и в ближайшее время каждому из партнеров предстоит принять принципиальные решения относительно развития их отношений в будущем¹¹.

В отличие от «активных европейцев», в кругах их «умеренных» коллег проблемы и трудности в ЕС в связи с расширением, принятием Конституции и другими процессами были восприняты более серьезно. Здесь пытались проанализировать комплекс причин и возможных последствий усложнения функционирования институтов, обострения проблемы их легитимности. Однако в целом «умеренные еврооптимисты» полагают, что развитие интеграционного процесса будет продолжаться. Отказ от дальнейшей интеграции или раскол Сообщества практически исключены. Вместе с тем интеграционный процесс станет более сложным, дифференцированным и мозаичным. В отношениях ЕС с Россией они прогнозируют вероятность относительно долговременной тенденции усложнения взаимодействий, которая к тому же является двусторонней. Поэтому надо искать новые формы и модели взаимодействий¹².

На обсуждении проблем, возникших в ЕС после неудачи с принятием новой Конституции, которое проходило в 2005 г. в Институте Европы РАН подчеркивалось, что многие из этих проблем отражают естественные трудности интеграции. В частности, упоминалась издавна существующая в интеграционном процессе проблема, связанная с противоречиями между Европой, в основе которой лежит либеральная экономическая модель, и Европой политической солидарности. Ситуация с европейской социальной моделью в ЕС после неудачи референдумов обострилась. Осложнились проблемы, связанные с миграцией и открытием рынков рабочей силы. Обострилась ситуация и с позициями Европы в мировой экономике и ослаблением темпов экономического

¹¹ Будущее России и Евросоюза // Современная Европа. 2006. № 1. С. 151.

¹² См.: Кризис ЕС: последствия и перспективы // Современная Европа. 2005. № 4.

роста. Более сложной предстала и проблема изменения ментальности европейцев, в которой ценности индивидуализма вступили в конфликт с традиционными общественными устоями. Но несмотря на то, что неудачи референдумов продемонстрировали наличие в Евросоюзе серьезных проблем, участники обсуждения в целом отмечали, что роль наднациональных институтов в ЕС будет расширяться. Замедление процесса интеграции, возможно, будет даже полезным, позволит поставить его на более прочные основы. Неприятие Конституции показывает, что европейский процесс становится более демократичным, превращаясь в дело народов, а не только элит и бюрократий. А это создает предпосылки для формирования общеевропейского политического пространства. Один из выводов обсуждения звучит следующим образом: «Референдум привел к парадоксальному результату. В краткосрочном плане он несколько ослабил Европу, в долгосрочном – спас от более крупных неприятностей, которые могли бы обрушиться на ЕС, если бы «болезнь» была обнаружена не сегодня, а завтра или послезавтра. Тогда за обнаружившиеся промахи и просчеты пришлось бы платить более высокую цену»¹³.

¹³ Там же – С. 35.

¹⁴ См., например: *Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной и Ю.А. Борко – М., 2006.*

Более обстоятельно, но в сходном методологическом ключе обострившиеся проблемы в ЕС рассматриваются и в других публикациях известных российских авторов, появившихся совсем недавно¹⁴. В целом для этих подходов характерно особое внимание к анализу достижений и опыта европейской интеграции, суммирующее итоги всего этапа развития, предшествовавшего расширению. Общие итоги развития европейской интеграции были впечатляющи и позитивны, что предопределяло влияние и привлекательность европейского интеграционного проекта в Европе и в мире. По многим показателям экономического развития страны ЕС заметно сблизились, большой эффект был достигнут в связи с увеличением емкости рынков, развития внутренней конкуренции, сглаживания перепадов экономической конъюнктуры, развития инструментов финансового регулирования и т. д. Помимо успехов общей экономической и финансовой политики были достигнуты важные результаты и в других областях – была создана развитая институциональная структура интеграции, включающая многообразные инструменты разрешения споров и согласования интересов, создано единое шенгенское пространство (отмена контроля на внутренних границах), введен институт европейского гражданства, была развернута система общей политики безопасности и т. д.

Конечно, все это развитие проходило не без проблем, многие из которых не раз анализировались в отечественной литературе. Более того, практически все российские авторы достаточно определенно констатируют, что в дальнейшем развитии Евросоюза в новом расширенном формате масштаб и номенклатура проблем будет только возрастать. Но в отличие от скептиков и жестких критиков европейской интеграции исследователи, исходящие из умеренно оптимистических оценок, интерпретируют рост проблем и коллизий в «новом» ЕС весьма

осторожно и неоднозначно. Помимо отсылок к историческому опыту интеграционного процесса, не раз сталкивавшегося с различного рода проблемами и преодолевавшему их, для этих подходов характерен также упор на комплексное и многомерное видение европейской интеграции. Этот процесс сложен и многогранен, он обладает различными ритмами, векторами и тенденциями на различных уровнях и в различных областях, что позволяет уравнивать, комбинировать, сопрягать различные тенденции и проблемы, поддерживая общее движение и динамику интеграции. Вызовы дополнительного усложнения, вытекающие из расширения ЕС, разумеется, потребуют новых ответов, которые Сообщество будет искать в средне- и долгосрочной перспективе.

В целом перечень проблем расширенного Евросоюза, который фиксируют «умеренные» российские «оптимисты», не слишком отличается от того, на который указывают критически и скептически настроенные авторы. В этих кругах, впрочем, можно отметить и определенные расхождения. С одной стороны, проблемы и сложности, возникшие в Евросоюзе, трактуются как нарастание неопределенности в его политике, особенно в общей внешней политике и политике безопасности. Применительно к дальнейшим перспективам, отмечается рост расхождений и проблем в его отношениях с США, что делает проблематичным усиление Евросоюза. С другой стороны, в политике ЕС фиксируется стремление к усилению влияния и международному лидерству, к росту давления на свое окружение, в том числе на Россию. Во всяком случае, тенденции усложнения отношений ЕС – Россия здесь также подчеркивались достаточно определенно, а вопросы их переосмысления выдвигались в качестве основных.

Например, в публикациях такого автора как Т.Бордачев¹⁵, кризис развития Европейского союза оценивается как кризис адаптации процесса европейской интеграции к новым международным условиям. Россия испытывает от кризиса в ЕС значительный дискомфорт, объем накопленных отношений и связей не позволяет абстрагироваться от происходящих там событий. Россия должна быть обозначена как участник европейской политики, а не как внешняя сила. Поэтому надо серьезно задуматься над созданием инструментов стабильного сотрудничества в будущем и сформировать единое видение основных вызовов глобальной безопасности, а также обеспечить взаимное проникновение негосударственных участников отношений – бизнеса и гражданского общества.

Суммируя проявления кризиса ЕС, автор указывает на кризис доверия европейскому интеграционному проекту со стороны значительной части элит и населения стран ЕС и за его пределами. Расширение привнесло в политику ЕС существенный фактор гетерогенности. Кроме того, более явным стал кризис самих европейских институтов и управляемости процессов в политико-экономическом пространстве. Европейская комиссия в главе с Ж.М.Баррозу в политическом плане выглядит слабее своих предшественниц. Замедлился и процесс передачи ей до-

¹⁵ См.: Бордачев Т.В. Кризис развития ЕС и Россия // Современная Европа. 2006. № 1.

полнительных полномочий. При этом дополнительное усиление Европарламента, в условиях отсутствия у него реальных возможностей и оснований контроля над ситуацией ведет к вакууму в вопросе об источнике общеевропейской легитимности. В политическом плане в ЕС резко возросло разнообразие национальных приоритетов, стал более заметен рост национального эгоизма и формирование групп государств «по интересам», как во внутренней, так и во внешней политике.

Но особенно важной проблемой, по мнению автора, является отсутствие общей стратегической цели самого ЕС. И европейской интеграции, и ее отношениям с Россией, считает автор, требуется новый «большой проект», требуется сформулировать цели более масштабного и универсального характера.

Выдвигая свои предложения, автор призывает обратиться к опыту самой европейской интеграции, но не современному, а прошлому, относящемуся к 50–60-м годам прошлого века, а также к методологии европейского строительства того периода. В строительстве отношений на общеевропейском пространстве, включающем и Россию, предлагается использовать метод близкий к тому, который лежал в основе создания Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) в начале 1950-х годов.

Во-первых, этот опыт является единственным успешным опытом преодоления конфликтов и противоречий между прежде недружественными странами. Участие в ЕОУС Франции и Германии стало одним из решающих факторов примирения между ними, отвечая одновременно и их экономическим интересам. Во-вторых, сотрудничество на функциональной основе позволяет сократить до минимума дискриминацию всех участников, что дает возможность России как бывшей сверхдержаве возродить свой международный статус не через имперский, а через неимперский вариант международной деятельности. В-третьих, функциональный подход уделяет гораздо меньше внимания распространению норм и ценностей в качестве обязательного условия экономической и политической интеграции, чем теперешняя политика ЕС. В-четвертых, функциональный подход к отношениям с другими странами поможет вернуть ЕС базовую функцию проводника мира, что может стать выходом из идейного вакуума, в чем ЕС сейчас особенно нуждается. В-пятых, функциональная интеграция наднациональных органов управления, бизнеса и общества участвующих сторон поможет создать атмосферу доверия в отношениях, чего так не хватает.

Конкретно функциональная интеграция означает, что участники интеграционного процесса на равноправной основе выводят из-под своего суверенитета отдельные отрасли экономики. Для управления ими создается новый независимый от стран-учредителей орган. Его задачей является не подведение одного партнера под нормы и стандарты другого, а обеспечение выгоды всех хозяйствующих субъектов в географических границах его компетенции. Здесь такая комиссия становится уже полноценным игроком со своим уставом и признанными всеми

участниками полномочиями. Функциональная интеграция будет успешной, только если вводимые ею правила будут выгодны как более, так и менее продвинутым игрокам.

В отношениях России и ЕС наиболее очевидными, лежащими на поверхности областями такого интеграционного сотрудничества являются транспорт, образование, космос, и, возможно, энергетика. И здесь возможности практического взаимодействия в свете кризиса ЕС возрастают. Этот кризис, по мнению автора, делает ЕС более восприимчивым к аргументам извне и делает более динамичной дискуссию о будущем Европы, в которой Россия должна проявлять активность. В итоге автор еще раз акцентирует свою мысль: «Пребывающий в состоянии некоторой внутренней растерянности и неопределенности Европейский Союз – главный политический и экономический игрок современной Европы – представляет гораздо больший интерес, как с точки зрения экспертного анализа, так и в качестве партнера России»¹⁶.

В этот же период в ряде публикаций появились суждения и о других моделях и форматах отношений. В частности, высказывалась мысль о форматах «Большой Европы» (с участием России) и о ЕС как о «другой Европе», и о создании новых институтов взаимодействия между ними.

Например, в статье первого посла Европейской комиссии в России М.Эмерсона строительство «Большой Европы» с участием России предлагается осуществлять на основе идей «европеизации»¹⁷. Последняя трактуется как широкий процесс политических, экономических и социальных преобразований, сближающий европейские страны с ЕС, но не обязательно предполагающий вступление в него. При этом «европеизация» понимается и как демократическая, многонациональная, интеграционная и мультикультурная идеология, лишенная всякого гегемонизма и экспансионизма. Такая «европеизация» определяется автором как «ключевой механизм стратегии Большой Европы». В самой Большой Европе предлагается различать собственно Большую Европу и ее соседей в лице Большого Ближнего Востока и Северной Америки. Останавливаясь на институциональных механизмах Большой Европы, автор особый упор делает на Совете Европы, членство в котором и означает принадлежность к Европе и составляет базис для строительства отношений сотрудничества и партнерства с ЕС. Для стран, не входящих в Совет Европы, предлагаются иные институциональные механизмы сотрудничества и добрососедства. В этом смысле для России, входящей в Совет Европы и в пространство Большой континентальной Европы, должны быть выработаны механизмы и структуры отношений, отличные от механизмов отношений со странами, например, Большого Ближнего Востока.

В откликах российских специалистов на предложения М.Эмерсона отмечалось, что в целом этот подход позитивен, так как стремится учесть особую роль России в Большой Европе и в партнерстве с Евросоюзом, отделив модель их отношений от моделей политики соседства ЕС

¹⁶ Бордачев Т.В. Кризис развития ЕС и Россия // Современная Европа. 2006. № 1. С. 144.

¹⁷ Эмерсон М. Формирование политических рамок «большой Европы» // Современная Европа. 2004. № 3.

со странами Средиземноморья или Ближнего Востока. М.Эмерсон, отмечает Ю.Борко, «убежден в том, что Большая Европа – это нечто гораздо большее и несравненно более важное, чем соседство. Твердость, с которой он отстаивает свою концепцию, заслуживает глубокого уважения и поддержки»¹⁸. В то же время были высказаны и сомнения в реалистичности выдвинутых предложений. В частности, отмечалось, что той детальной проработки вопросов сотрудничества России и ЕС в рамках Большой Европы на основе «европеизации», за которую ратует М.Эмерсон, ни в ЕС, ни в России пока не осуществляется в силу разного рода тормозящих факторов.

О взглядах российских политиков и дипломатов на отношения России и ЕС в общеевропейском контексте позволяет судить книга бывшего посла России в КЕС В.Лихачева, опубликованная в 2004 году¹⁹. Она представляет собой многоплановый сборник статей, выступлений, интервью этого российского дипломата, посвященных различным аспектам отношений России и ЕС, а также извлечения из документов, относящихся к этой проблематике. На фоне этого чрезвычайно разнообразного материала тем не менее высказываются и отдельные стратегические позиции. Об отношениях России с ЕС он говорит следующее: «При решении вопросов двусторонних и международных отношений Россия и ЕС ведут себя как самостоятельные игроки, имеющие собственные интересы, но при этом понимающие, что большинство существующих проблем могут быть решены на пути согласования индивидуальных позиций, достижения баланса потребностей при уважении своих международных обязательств, норм и принципов международного права»²⁰. В строительстве новой модели интеграционного взаимодействия, которая может быть сформирована по завершении действия СПС, автор предлагает руководствоваться базовыми договоренностями о создании четырех общих пространств: экономического; свободы, безопасности и правосудия, внешней безопасности; научных исследований, образования и культуры. Фундамент укрепления и оптимизации отношений России и ЕС, имеющих и международное значение, считает автор, «напрямую связан формированием мирового и европейского порядка в соответствии с основными принципами международного права и Устава ООН»²¹. Позиция, таким образом, выражена весьма сдержанная и осторожная. Об особых, близких, выходящих за пределы чисто прагматического баланса интересов и общих принципов международного сотрудничества отношениях речь не идет. С Евросоюзом предлагается строить отношения как с участником глобальной международной системы в интересах поддержания стабильности обстановки в Европе и в мире. Все это живо напоминает принципы сотрудничества периода «мирного сосуществования» и международной «разрядки» прошлых лет²².

Еще одна точка зрения из практической политики по поводу отношений России и ЕС представлена в высказываниях главы Комитета по международным делам Совета Федерации М.Маргелова, занимающегося отношениями России и ЕС и представляющего РФ в парламентской

¹⁸ Борко Ю.А. Были ли большой Европе? (комментарий к статье М. Эмерсона) // Современная Европа. 2004. № 3. С. 110.

¹⁹ Лихачев В.Н. Россия и Европейский союз в международной системе (дипломатия, политика, право) 1998–2004 гг. – М.; Брюссель, 2004.

²⁰ Там же – С. 375.

²¹ Там же – С. 585.

²² О возвращении к формулам «мирного сосуществования» на материале развития российско-американских отношений см.: Караганов С.А. Обратно к мирному сосуществованию? // Современная Европа 2006. № 3.

Ассамблее Совета Европы. Он, в частности, заявляет, что «эксперты, уверенные в кризисе этих отношений, указывают на якобы непреодолимый ценностный барьер в отношениях России и ЕС». Но ценностный барьер, как считает политик, препятствие искусственное. И добавляет: «Что плохого для нас в соблюдении прав человека, в толерантности, в неподкупном суде, честных выборах? Чем плох Европейский суд, в котором множество российских граждан одерживают победы над «родной» бюрократией? Что не устраивает в учреждении должности уполномоченного по правам человека и судов присяжных, в реформе местного управления? Кому мешают в России европейские ценности? Лихоимствующим чиновникам, мошенникам, части элиты, не знающей иностранных языков. Думаю, эти категории будут изжиты»²³.

В то же время М.Маргелов отмечает, что у Евросоюза и России еще много взаимного недоверия. «ЕС кажется, что Россия не выполняет свои партнерские обязательства, а Россия обеспокоена кризисными явлениями внутри ЕС. Россия распространила правила СПС на десятку новых членов Евросоюза. Но Брюссель симметрично не ответил – остались проблемы калининградского транзита, русскоязычного населения в странах Балтии и другие. У ЕС и России есть противоречия и на постсоветском пространстве: это Молдавия, Украина, Белоруссия, Южный Кавказ. Здесь Евросоюз использует то, что называется «мягкой силой», прежде всего высокий уровень жизни своего населения. И к ЕС страны тянутся сами. Расширение Евросоюза отодвигает Россию на северо-восток, ущемляет ее географическую европейскость»²⁴. По его мнению, «о своих национальных интересах Россия стала заявлять лишь шесть лет назад, но возвращение в Европу не предполагает слабости России, а следовательно – столкновения интересов с Евросоюзом будут»²⁵. Но есть и общие интересы. Это прежде всего общие подходы России и ЕС к международному порядку. «Здесь имеется в виду стремление к демократическому, многополярному устройству мира. И уже это одно позволяет говорить о партнерстве России и Евросоюза»²⁶. Текущие проблемы в отношениях парламентарий оценивает в сдержанно-оптимистическом ключе. «Начиная с 2000 г., каждый саммит Россия–Евросоюз был шагом к партнерству. Достигнуто продвижение по четырем общим пространствам. Налажены десятки диалогов по отраслям от сельского хозяйства до космоса. Идет сотрудничество и по проблемам прав человека. Приняты планы упрощения визового режима. На саммитах шла речь и об энергетических проблемах. Не следует стесняться, называя энергетику инструментом внешней политики. Евросоюз напоминает России, что она не ратифицировала Энергетическую хартию. Эта хартия явно проигрышная для нас. Она разрешает доступ к нашим ресурсам и транзитам странам, ничего не способным предложить взамен. Россия противопоставляет этой хартии свой план экспансии на энергетический рынок Евросоюза. На сегодняшний день ЕС, стоящий за либерализацию этого рынка, уступил России. Мы сохранили транзитно-экспортную монополию на газ, продолжаем работать на долгосрочных

²³ Маргелов М.В. Возвращение в Европу // Независимая газета. 27.06.2006.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же.

²⁶ Там же.

²⁷ Там же.

договорах, приобрели значительную долю акций в немецком дистрибьюторе газа»²⁷. По общему заключению Маргелова, время работает на успешное возвращение России в Европу.

В связи с поисками новых целей и форматов отношений России и ЕС следует отметить публикацию результатов организованного С.Карагановым ситуационного анализа по этой проблематике, проведенного в мае 2005 г. большой группой ученых и специалистов с участием практических политиков и бизнесменов. Среди исследователей, участвовавших в ситуационном анализе, были как «еврооптимисты», так и умеренные «евроскептики», представлявшие как академические круги, так и сектор новой экспертной аналитики²⁸.

Результаты анализа были достаточно критичными. Большинство участников констатировали отсутствие у России стратегического видения своего места в общеевропейском контексте. «Европейский выбор» России пока не нашел достаточного подтверждения во внешней и внутренней политике, а механизмы взаимодействия с ЕС развиты недостаточно. В отношениях России и ЕС существует опасность идти по пути широковещательных деклараций вместо реализации конкретных проектов. В этой связи были подвергнуты критике «дорожные карты» сотрудничества по «четырем общим пространствам», а вместо них предложено сосредоточиться на подготовке нового «большого» договора Россия–ЕС (возможно, «Договора об ассоциации»), который должен прийти на смену Соглашению о партнерстве и сотрудничестве, и на реализации конкретных проектов. Важным выводом ситуационного анализа стало утверждение, что объективных препятствий к более тесному сближению России и ЕС (вплоть до вступления России в ЕС в долгосрочной перспективе) нет²⁹. А решение этого вопроса будет связано в первую очередь с внутривнутриполитической эволюцией и в самом ЕС, и в России. По ситуации в ЕС участники анализа констатировали наличие противоречивых тенденций. С одной стороны, расширение ЕС делает его более рыхлым и трудно управляемым, с другой – сохраняется тенденция усиления его наднационального характера и централизации. За этими тенденциями угадываются интересы различных групп и коалиций акторов в самом ЕС. Интересам России в большей мере соответствует более гетерогенное строение ЕС, поскольку оно открывает больше возможностей для поиска союзников и создания «коалиций поддержки», более благоприятных для России решений в самом ЕС. Среди многочисленных оценок и рекомендаций ситуационного анализа была также отмечена необходимость повышения уровня знаний о ЕС в России и их презентации в широких кругах российского бизнеса и политики.

Из приведенных суждений и оценок политики Европейского Союза и его отношений с Россией можно извлечь, на наш взгляд, по крайней мере два основных вывода. Первое. В российском экспертном и исследовательском сообществе, несмотря на разноречивость мнений по конкретным вопросам, в последнее время более четко обозначилась альтернатива двух принципиальных подходов к Евросоюзу как сообще-

²⁸ Европейская стратегия России: новый старт. Ситуационный анализ под рук. Сергея Караганова // Россия в глобальной политике. 2005. № 2.

²⁹ С этим выводом, впрочем, были согласны не все участники ситуационного анализа.

ству «нового формата» и его отношениям с Россией. С одной стороны, ЕС продолжает рассматриваться как особый партнер России, отношения с которым в силу особой близости, плотности и масштабности связей и взаимодействий должны строиться особым образом. Ввиду интеграционной природы этого объединения, которая продолжает, несмотря на возникшие проблемы, активно развиваться, партнерские отношения с ним тоже должны строиться на интеграционных началах и особой политике сближения. С другой стороны, Европейский Союз предлагается идентифицировать в качестве одного из игроков мировой политики, имеющего серьезные внутренние слабости, но и международные интересы и амбиции, и к тому же настроенного по отношению к России не самым лучшим образом. Исходя из этого, отношения с ним должны строиться не каким-то особым образом, но в общем ряду отношений России с другими мировыми центрами силы, на принципах независимости, баланса интересов и соперничества и с учетом, разумеется, географической близости и большого объема торговых отношений.

Второе. Рамки этих альтернатив образуют поле дискуссии экспертов о возможной модели отношений России с ЕС. Целый ряд фактов и аргументов, присутствующих в анализе, не позволяют сделать однозначный выбор в пользу той или иной модели этих отношений: интеграционная модель «сближающихся партнеров» или модель «независимых мировых игроков». Поэтому, хотя сторонники более определенного выбора модели отношений и имеются среди политиков и экспертов, более весомой представляется тенденция к поиску специфической формы отношений, сочетающей элементы различных альтернатив. В этом случае проблема политики сводится к степени равновесия/неравновесия в ней различных элементов. Например, не отказываясь от сближения с ЕС в рамках провозглашенного «европейского выбора», Россия идет к нему через адаптацию международных правовых и экономических стандартов (например, через вступление в ВТО), а не непосредственно стандартов ЕС. Тем более, что в самом ЕС существует тенденция к сближению с международными стандартами. Или другой пример, из упоминавшейся выше статьи Т.Бордачева. Россия интегрируется с ЕС на принципах ранних этапов интеграции самих стран-основательниц Сообщества (модель ЕОУС). Этот опыт в ЕС хорошо понятен, его эффективность не оспаривается. И хотя эти принципы не соответствуют нынешнему более развитому этапу интеграции, они могут быть приняты как определенная фаза движения к нему. Предлагаются и другие варианты.

Вместе с тем важно добавить следующее. Переосмысление отношений России с Европейским Союзом в духе отказа от СПС и замены его новым договором или соглашением, мотивированных изменением политических и экономических условий развития и в Европе, и в России, в любом случае не должно привести к утрате интеграционных компонентов в их отношениях. Ценности «европеизации», «европейский выбор» России в любом случае должны быть подтверждены, а развитие

интеграционных институтов и строительство новых должно продолжаться, должны быть обновлены и качественно улучшены и многие другие аспекты сотрудничества и взаимодействий. В этом смысле «пессимизм разума», которым отмечены нынешние дебаты российских экспертов о ситуации в ЕС и в его отношениях с Россией, не должен умалять «оптимизма воли» всех тех, кто верит в исторический «европейский выбор» России и желает ему успеха.