

Вариант для открытого
распространения и печати

СИТУАЦИОННЫЙ АНАЛИЗ
ПОД РУКОВОДСТВОМ С.А. КАРАГАНОВА

ОТНОШЕНИЯ РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

ДОКЛАД (КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ),
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

МОСКВА, 2005 г.

Настоящий доклад и рекомендации подготовлены сценарной группой в составе С.А. Караганова (руководитель ситанализа), Бордачева Т.В., Гусейнова В.А., Лукьянова Ф.А. и Сулова Д.В. на основании материалов ситуационного анализа, состоявшегося 21 января 2005 года.

Ситанализ проведен при поддержке Института Европы РАН, Института стратегических оценок и анализа, ОАО «Аэрофлот», Совета по внешней и оборонной политике и редакции журнала «Россия в глобальной политике».

Авторы доклада и рекомендаций выражают свою признательность всем участникам ситуационного анализа за их научный вклад в его успешное проведение. Вместе с тем, участники ситанализа не несут ответственности за идеи и выводы, изложенные в данном материале. Эту ответственность несут только члены сценарной группы, готовившей доклад.

УЧАСТНИКИ СИТУАЦИОННОГО АНАЛИЗА

Арбатова Надежда Константиновна – заведующая сектором ИМЭМО РАН; научный директор комитета «Россия в объединенной Европе»

Барановский Владимир Георгиевич – заместитель директора ИМЭМО РАН

Бордачев Тимофей Вячеславович – заместитель главного редактора журнала «Россия в глобальной политике»; директор по исследованиям СВОП

Борко Юрий Антонович – руководитель Центра исследований европейской интеграции Института Европы РАН

Григорьев Леонид Маркович – президент Ассоциации независимых центров экономического анализа; заместитель директора Экспертного института при РСПП

Гринберг Руслан Семенович – директор ИМЭПИ РАН

Гусейнов Вагиф Алиовсатович – директор Института стратегических оценок и анализа

Данилов Дмитрий Александрович – заведующий отделом европейской безопасности Института Европы РАН

Евдокимов Михаил Николаевич – заместитель начальника департамента общеевропейского сотрудничества МИД РФ

Зонов Сергей Иванович – начальник отдела ЕС департамента внешнеэкономических связей МЭРит РФ

Караганов Сергей Александрович – председатель Редакционного совета журнала «Россия в глобальной политике»; заместитель директора Института Европы РАН; председатель Президиума СВОП

Кошляков Лев Сергеевич – заместитель генерального директора, директор департамента по связям с общественностью, ОАО «Аэрофлот»

Лихачев Василий Николаевич – член Совета Федераций Федерального собрания РФ, представитель республики Ингушетия

Лукьянов Федор Александрович – главный редактор журнала «Россия в глобальной политике»

Милов Владимир Станиславович – президент Института энергетической политики

Сидоров Алексей Альбертович – директор департамента международных связей ОАО «Аэрофлот»

Слизков Алексей Владимирович – заместитель директора департамента внешнеэкономических отношений МЭРит РФ

Соколов Сергей Олегович – директор департамента международных связей Минтранс РФ

Сулов Дмитрий Вячеславович – заместитель директора по исследованиям СВОП

Фейгин Владимир Исаакович – исполнительный директор Исследовательского центра «ЭНГО»

Штилькинд Теодор Израилевич – заместитель директора ОО НИИ Газэкономика

Энтин Марк Львович – директор Института европейского права МГИМО (У) МИД РФ

Ястржембский Сергей Владимирович – помощник Президента РФ, специальный представитель Президента по вопросам отношений с Европейским союзом

Оглавление

Введение	2
Executive Summary	4
1. Общая оценка ситуации (краткое содержание дискуссии)	5
1.1. Современные тенденции развития ЕС	5
1.2. Политические отношения Россия – ЕС	6
1.3. Экономические отношения Россия – ЕС	8
1.4. Правовая база отношений и проблема «четырех общих пространств»	10
1.5. Политика ЕС в отношении России	12
1.6. Сценарии развития отношений Россия – ЕС	13
1.7. Уровень и качество работы с ЕС и его официальными органами, знаний о Европейском союзе	13
2. Выводы и рекомендации ситуационного анализа	15
2.1. Определение долгосрочной цели и стратегии России в отношении ЕС и европейской интеграции	15
2.2. Наиболее приемлемый для России сценарий развития отношений с ЕС	16
2.2.1. Выработка «русской» модели отношений с ЕС	18
2.3. Правовая база отношений, включая вопрос т.н. «четырех общих пространств»	19
2.4. Торгово-экономические отношения с ЕС и вопрос вступления России в ВТО	20
2.5. Решение ряда проблем в связи с Калининградской областью	21
2.6. Изменения в работе российских административно-государственных органов на направлении ЕС	21
2.7. Повышение роли частного бизнеса	23
2.8. Улучшение качества знаний о ЕС	23
3. Приложения (см. на сайтах www.svip.ru , www.globalaffairs.ru , www.isoa.ru , www.ieras.ru)	

Введение

Отношения с Европейским союзом (ЕС) занимают уникальное место в системе внешних связей Российской Федерации. Насколько важную роль ЕС играет во внешнеэкономических связях России и человеческих контактах ее граждан за рубежом, настолько же невелика, как показывает опыт последнего времени, степень взаимопонимания большей части элит России и Европы. Отношения России и ЕС находятся сейчас в противоречивом и даже кризисном состоянии, при котором серьезные расхождения в политической сфере и жесткая конкуренция в области экономики сочетаются с программой сотрудничества, нацеленной на восприятие Россией европейских правил и норм, называются «стратегическим сотрудничеством».

Каковы реальные масштабы взаимозависимости и сотрудничества между Россией и ЕС? Что хотят партнеры от этого сотрудничества? Как могут в дальнейшем развиваться отношения между Россией и объединенной Европой, и какая из возможных моделей сотрудничества наиболее выгодна России? Может ли Россия в перспективе стать членом ЕС?

С целью приблизиться к ответам на эти вопросы Институт Европы РАН, редакция журнала «Россия в глобальной политике», ОАО «Аэрофлот» Совет по внешней и оборонной политике и Институт стратегических оценок и анализа организовали ситуационный анализ «Россия и Европейский союз: современная ситуация и перспективы». В ситуационном анализе в качестве экспертов приняли участие ведущие российские специалисты в области отношений с ЕС, представители профильных министерств и ведомств (Администрация Президента, МИД РФ, МЭРиТ РФ, Министерство транспорта РФ) и бизнеса. Кроме обсуждения проблем, вынесенных на ситанализ, эксперты ответили на вопросы, поставленные в анкетах, подготовленных сценарной группой.

Данный доклад обобщает выводы, к которым пришли участники ситуационного анализа, и указывает на степень их согласия или несогласия по тому или иному вопросу. Кроме того, в докладе предлагаются рекомендации органам государственной власти России, сделанные на основе материалов ситуационного анализа. При подготовке доклада учитывались результаты анонимного анкетирования экспертов по ряду ключевых вопросов российско-европейских отношений.

Данный доклад состоит из трех частей. В первой части (**Общая оценка ситуации**) излагается сделанная участниками ситанализа краткая оценка состояния отношений Россия – ЕС. Выделяются ключевые проблемы и болевые точки российско-европейских отношений на современном этапе.

Во второй части доклада (**Рекомендации ситуационного анализа**) в концентрированном виде представлены заключения, касающиеся основных направлений взаимоотношений с ЕС. Рекомендации касаются: мер по выходу из ситуации, сложившейся в настоящее время, определения стратегической линии России в отношениях с ЕС, наиболее приемлемой для России правовой базы отношений; приоритетов в развитии торгово-экономических отношений с ЕС. Кроме того, излагаются рекомендации относительно требуемых изменений в работе российского административного аппарата и улучшения качества знаний о Евросоюзе в России. В **Приложении**, рассчитанном преимущественно на научные круги и профессию, содержится более подробное изложение хода дискуссии.

Естественно, что формат ситуационного анализа не позволил сделать всеобъемлющий анализ отношений между Россией и ЕС. В соответствии с планом-сценарием, эксперты концентрировались только на группе проблем, представляющих сейчас наиболее важными. Предполагается изучение других аспектов данной темы.

Участники ситуационного анализа в своем абсолютном большинстве сошлись во мнении, что необходимо внести предельную ясность в понимание российских приоритетов в отношениях с Европейским союзом. Продолжение существующей двусмысленности и противоречивости в подходах и самих отношениях Россия – ЕС представляется не просто бесперспективным, но и откровенно вредным для будущего России и Европы, их отношений. Россия должна выработать собственную стратегическую повестку дня отношений с ЕС и реформировать систему взаимодействия со своей стороны. Необходимо самоопределение России в отношении стратегических целей взаимодействия с ЕС, новой Европой и ее политической культурой.

Executive Summary

Главной проблемой российской политики на европейском направлении является отсутствие у России стратегического видения своего места в общеевропейском контексте. России необходимо определиться. Заявленный «европейский выбор» не получает практического подтверждения ни во внешней, ни во внутренней политике РФ. Недоразвиты и специфические механизмы взаимодействия с Евросоюзом. Политика в отношении ЕС страдает не только от отсутствия стратегического вектора, но и еще более – от слабости ее бюрократического обеспечения.

По результатам обсуждения на ситуационном анализе было выявлено, что в настоящее время Россия может пойти по пути повторения ошибок прошлого, заменяя конкретные проекты широкообещающими декларациями, за которые партнеры могут к тому же потребовать односторонних уступок.

Международно-правовой «упаковкой» такого сценария может стать комплекс соглашений по т.н. «четырем общим пространствам» России и ЕС. В связи с этим большинство участников ситуационного анализа не советует российской стороне идти на поспешное заключение формальных соглашений по «пространствам», особенно если речь в них пойдет не о стратегических направлениях сотрудничества, а о конкретных уступках. Вместо этого необходимо сосредоточиться на подготовке нового «большого» договора Россия – ЕС, который должен будет придти на смену Соглашению о партнерстве и сотрудничестве (СПС) 1994 г., а также на продвижении конкретных проектов сближения.

Участники ситуационного анализа пришли к выводу, что не существует непреодолимых препятствий объективного характера для принципиальной постановки вопроса о формальном вступлении России в ЕС. Решение данного вопроса зависит, в первую очередь, от дальнейшей эволюции самого Евросоюза (федеративное «квазигосударство» или «общий рынок плюс») и развития России (авторитарная стагнация или стабильно развивающаяся демократия).

Уже сейчас и при любом сценарии развития отношений России необходимо кардинально усилить «европейский» компонент своего государственного аппарата и начать реализовывать серьезную программу повышения уровня знаний о ЕС и способах практического взаимодействия с ним.

I. Общая оценка ситуации: краткое изложение дискуссии

1.1. Современные тенденции развития ЕС

1.1.1. В Европейском союзе идут сложные и иногда разнонаправленные процессы. С одной стороны, его внутреннее единство укрепляется за счет перетекания все новых полномочий к наднациональным органам ЕС в Брюсселе. С другой стороны, остаются неясными перспективы сотрудничества стран ЕС в сфере внешней политики, безопасности и обороны. Масштабное расширение ЕС делает его более рыхлым, трудноуправляемым. Образуются соперничающие группировки. Внешние силы (США) пытаются играть на разногласиях, не допустить превращения ЕС в единого и мощного игрока на международно-политической арене. Пока процесс согласования в Брюсселе «поедает» внешнеполитическое влияние наиболее мощных игроков. Не ясно, продолжится ли эта тенденция после вступления в силу Конституции ЕС, если оно произойдет, и введения должности министра иностранных дел Европы. Участники ситуационного анализа сошлись во мнении, что, хотя во внешней политике ведущих стран-членов ЕС усиливается общеевропейский элемент, ждать от таких государств, как Великобритания, Франция, ФРГ или Италия отказа от суверенных прав в ряде вопросов пока рано. Не исключалось, что этого не произойдет и в обозримом будущем.

1.1.2. Большинство участников (80 %) выразили, тем не менее, убеждение, что европейский проект жизнеспособен, он будет развиваться и вглубь, и вширь. Законы, правила, новая политическая культура Евросоюза будут оказывать растущее влияние на прилегающие территории, в долгосрочной перспективе – на все республики западной части бывшего СССР. Это изменяет контекст почти всех аспектов внешней и внутренней политики России, требует адекватного понимания, реакции и приспособления к новым реальностям.

1.1.3. Характер и направление эволюции самого Евросоюза, его институциональной структуры и процесса принятия решений имеют огромное значение в процессе выработки конечной цели России применительно к отношениям с ЕС. На сегодняшний день эта эволюция носит противоречивый характер, сочетая элементы централизации и децентрализации, усиления его наднационального характера и «размывания» власти между странами-членами, в зависимости от конкретных вопросов и областей.

1.1.4. В целом участники ситуационного анализа согласились, что евробюрократия и некоторые страны-члены (малые страны, часть «новичков») заинтересованы в углублении наднационального характера интеграции, повышении роли Комиссии ЕС (КЕС) и Европейского парламента (ЕП), централизации процесса принятия решений. Официально Евросоюз идет по этому пути. Однако такое движение сталкивается с объективными трудностями. Эти трудности спровоцированы расширением ЕС, усиливающим его «рыхлость» и гетерогенность

и подрывающим единую нормативно-ценностную платформу интеграции. Существует определенная вероятность того, что нынешнее и дальнейшее расширение ЕС (Балканы, Турция, Украина), а также трудности институциональной реформы и введение Конституции, приведут к тому, что Евросоюз будет развиваться в рамках формулы «общий рынок плюс»¹. Но большинство экспертов выразили мнение, что, несмотря на «болезни роста», вектор на централизацию и углубление единства ЕС останется преобладающим.

1.1.5. Большинство участников согласилось с тем, что российским интересам в большей мере соответствует гетерогенный, нежели суперцентрализованный ЕС. Но возможности Москвы влиять на реализацию того или иного сценария близки к нулю. Вместе с тем, сохраняется возможность поиска союзников, как среди стран-членов, так и среди институтов Евросоюза, и формирования «коалиций желающих» для принятия выгодных РФ решений. Важно, чтобы подобные «коалиции» выстраивались на стадиях первоначальных обсуждений в ЕС, а не вынесения итоговых решений. Но главное, что необходимо – налаживание механизмов взаимодействия с центральными органами ЕС – КЕС и Европарламентом.

1.2. Политические отношения Россия – ЕС

1.2.1. Несмотря на продолжительный опыт диалога, внешне весьма активного, развитую систему связей на многих уровнях и накопленную солидную правовую базу, отношения России и Европейского союза пребывают в состоянии неопределенности. Главным ее признаком является неспособность сторон совместно сформулировать стратегические цели отношений, определить общие ценности и интересы, задачи двустороннего сотрудничества.

1.2.2. В первую очередь это касается России, политика которой страдает от отсутствия ясности на таком важнейшем направлении, как европейское. В настоящее время единственным ясно сформулированным тезисом национальной политики в отношении ЕС является утверждение, что «Россия не стремится к членству в Евросоюзе». Вряд ли это может считаться адекватной программой действий и стратегической повесткой дня.

1.2.3. При этом в качестве обоснования гипотетической невозможности вступления в ЕС и с российской, и с европейской стороны выдвигаются аргументы о некой «особой ментальности» России, или констатация ее значительных географических размеров и относительной экономической отсталости. В целом эти утверждения соответствуют действительности, но их не следует возводить в абсолюты. Как отмечали участники ситанализа, многие страны, вступившие или вступающие в ЕС, имеют более низкие показатели экономического развития, или сильно отличную от условной «европейской» ментальность (самый яркий пример – Турция). Размеры же вряд ли имеют серьезное значение в эпоху современных средств коммуникации и, по крайней мере,

¹ Под «общим рынком плюс» понимается модель эволюции Евросоюза, при которой главной областью интеграции будет оставаться экономика и социальная сфера. При этом права принятия решений по вопросам внешней политики и безопасности останутся преимущественно за столицами стран-членов. Иными словами, ЕС вернется к «домаастрихтской» модели «Общего рынка» при сохранении общеевропейской валюты и некоторых дополнительных элементов. Полномочия Комиссии будут урезаны, процесс принятия решений будет децентрализован, и между наднациональной и межправительственной моделями интеграции преимущественно будет избрана последняя.

уравновешиваются ресурсной базой России. Кроме того, по утверждению самих представителей европейских институтов, в ЕС территориальный фактор перестает иметь решающее значение.

1.2.4. По результатам состоявшегося голосования подавляющее большинство участников ситанализа (80 %) согласились с возможностью постановки вопроса о вступлении России в ЕС в долгосрочной перспективе (15–20 лет). Многие будут зависеть от того, по какому пути пойдет дальше ЕС (квазифедерация или социальный и экономический союз с некоторой внешнеполитической и оборонной составляющей) и сама Россия (стагнирующая и слабеющая авторитарная держава или динамичная страна, развивающаяся в сторону демократии). В квазифедеративное государство России будет вступать гораздо сложнее.

1.2.5. К такому выбору Россию подталкивает не только объем экономических отношений (их лучше максимально диверсифицировать), сколько геополитические и культурные реальности. России будет трудно развиваться и даже выжить в одиночку в нынешнем и будущем окружении. К югу нарастает нестабильность, тесный союз с Китаем в силу ряда причин невозможен. Большинство, если не все западные и юго-западные страны бывшего СССР входят или войдут в евроатлантическую зону и зону притяжения ЕС. Украина в обозримом будущем (2–4 года) скорее всего вступит в НАТО и начнет процесс переговоров о вступлении в ЕС. Этим же путем поведут и Молдову и вероятно, после политических изменений, Белоруссию.

1.2.6. Пока же, крупнейшими причинами, которые мешают преодолеть двусмысленность и кризис доверия, признаны ценностные различия, между обществами и особенно элитами, которые сейчас даже возрастают, неготовность Европы начать реальный интеграционный процесс с Россией и недееспособность российской бюрократии на европейском направлении.

1.2.7. Россия и ЕС не рассматривают друг друга как противников на международной арене. Показательным является стремление сторон выявить позитив в любой, даже самой конфликтной ситуации. Вместе с тем, у России и ЕС отсутствует совместное понимание термина «стратегическое партнерство», который применяется сейчас для официального определения характера отношений. На практике такое партнерство подчас подменяется со стороны ЕС самой жесткой и мелочной конкуренцией по конкретным экономическим вопросам. Большинство участников ситанализа (75 %) сошлись во мнении, что ЕС рассматривает Россию как потенциального противника процесса расширения и стремится нейтрализовать ее действия. Одновременно с этим, сама Россия не была главным приоритетом политики Евросоюза, что отразилось на качестве его российской политики.

1.2.8. В последние полтора-два года и в России, и в Европейском союзе усиливается чувство взаимного разочарования или даже раздражения. Сужается повестка двусторонних саммитов и содержательная часть принимаемых на них документов. В этой связи участники диалога всерьез задумываются над вопросом сокращения регулярности встреч на всех уровнях в пользу повышения их содержательности. По мнению большинства участников ситанализа, России действительно стоило бы временно «снизить градус» в отношениях с ЕС, чтобы не создавать нереалистичных ожиданий и соответственно – разочарований, и заняться реализацией проектов более низкого конкретного уровня, что позволит привести формальные рамки сотрудничества в соответ-

ствие с его реальными политическими и экономическими показателями. Одновременно следует инициативно начать готовить новую политико-правовую основу отношений взамен истекающего в 2007 г. СПС, чтобы не оказаться как всегда в положении реагирующего. С последним утверждением согласились все участники ситанализа.

1.2.9. Вместе с тем, отдельные участники высказали предположение, что выход из сложившейся ситуации может быть найден и путем повышения планки взаимоотношений, провозглашения более амбициозных задач. Такое решение представляется рациональным, однако только в случае принятия российским руководством стратегического решения о реальном развитии России по т.н. «европейскому пути», что в данный момент находится за пределами экспертных оценок.

1.2.10. Подавляющая часть участников ситуационного анализа признала, что система личных связей Президента России с лидерами ведущих держав ЕС, налаженная в период 2000–2003 гг., и дававшая существенные дивиденды, становится менее эффективной. Во-первых, это происходит в результате усиления влияния на политику ЕС малых стран, ряд из которых предвзято и традиционно критически настроены по отношению к России (Австрия, Дания, большинство новых стран-членов региона Центральной и Восточной Европы). В результате, сочувствующие Москве лидеры (Ж. Ширак, Г. Шредер, С. Берлускони) оказываются в меньшинстве и не способны определять принимаемые ЕС решения, а их обещания повисают в воздухе. Во-вторых, лидеры крупных стран-членов все меньше способны противостоять критическому напору собственных СМИ и общественного мнения, весьма негативно относящихся к происходящим в России изменениям, либо обескуражены действиями российской стороны в ряде мелких практических вопросов (Т. Блэр). В результате российская политика на европейском направлении все чаще дает сбои.

1.3. Экономические отношения Россия – ЕС

1.3.1. В настоящее время на долю ЕС приходится порядка 48,6 % внешнеторгового оборота России. Вместе с тем, абсолютное большинство российского экспорта составляют природные энергоносители и продукты их первичной переработки. В самом ЕС на долю России приходится 7,6 % совокупного импорта и 4,4 % совокупного экспорта. В целом Россия занимает пятое место среди торговых партнеров Евросоюза (после США, Швейцарии, Китая и Японии). Несмотря на то, что такая асимметрия в торговле уже сейчас становится заметным ограничителем двусторонних отношений, Россия объективно нуждается не столько в снижении общей доли ЕС во внешней торговле, сколько в диверсификации экспорта и развитии других направлений, в том числе и для традиционных товаров. Это – единое мнение участников ситанализа.

1.3.2. Особое внимание участники ситуационного анализа обратили на транспортную составляющую сотрудничества. Российская Федерация занимает уникальное положение наиболее удобного и безопасного на данное время маршрута движения Европа – Азия. Потенциально Россия могла бы извлекать из своего географического положения существенные экономические выгоды. В настоящее время Европейский союз стремится к усилению своего

присутствия на российских транзитных магистралях, в первую очередь – воздушной. С этой целью КЕС ведет борьбу за отмену выплат европейскими компаниями компенсационных платежей за пролеты по транссибирской магистрали. В случае положительного для ЕС решения данного вопроса будет создан важнейший прецедент, который позволит странам Евросоюза наращивать масштаб перевозок через российскую территорию, существенно теснить позиции российских авиаперевозчиков и не компенсировать России финансовые потери. Одновременно Россия недостаточно использует потенциал железнодорожных перевозок Европа – Азия, который способствовал бы ее реальной интеграции с Европой и в мировое хозяйство в целом. Повышение экологических требований затруднит проекты по транспортировке российских энергоносителей через Балтийское море.

1.3.3. Участники ситуационного анализа сошлись во мнении, что существует прямая зависимость между качеством экономической политики внутри России и состоянием торгово-экономических отношений с ЕС. В связи с этим улучшение их состояния невозможно без внутренних изменений в России, модернизации ее экономики и повышения качества государственного управления экономикой.

1.3.4. Участники ситуационного анализа считают, что в настоящее время структура российского экспорта на рынок ЕС полностью отражает и соответствует реальной конкурентоспособности российской продукции. Более того, **экспорт российских нефти и газа в страны ЕС имеет традиционный характер и выступает в качестве своеобразной «подушки безопасности» против непредсказуемого осложнения политических отношений.** Но для углубления отношений с Евросоюзом этого недостаточно. Расширение товарной номенклатуры и изменение соотношения отдельных ее статей возможны только через развитие производства конкурентоспособных товаров и услуг внутри России.

1.3.5. Сами страны ЕС, по мнению участников ситуационного анализа, не проявляют чрезмерной заинтересованности в расширении спектра товаров российского экспорта, рассматривают и, в среднесрочной перспективе, будут рассматривать Россию скорее как сырьевой придаток. В сочетании с поддержанием элементарной политической стабильности, обеспечение устойчивых поставок энергоресурсов являются главными приоритетами политики ЕС.

1.3.6. При этом нельзя забывать, что сами страны ЕС стремятся к развитию новых источников природных энергоресурсов с целью обезопасить себя от потенциальных внутрироссийских катаклизмов и лишиться России теоретической возможности использовать свои энергоресурсы в качестве инструмента политического влияния.

1.3.7. В целом у участников ситуационного анализа не вызвало возражений суждение о том, что политико-экономические системы России и ЕС сейчас малосовместимы. Российские реформы изначально проходили под сильным влиянием т.н. англосаксонской модели и не ориентировались на континентальные стандарты Евросоюза. Несмотря на то, что влияние европейских образцов постепенно усиливается, эта тенденция не является преобладающей в развитии российского законодательства, в том числе из-за неясных перспектив отношений с Евросоюзом. Как Россия не определилась с «европейским выбором», так и ЕС не определился с долгосрочной политикой в отношении России.

1.3.8. Относительно отношений с ЕС в контексте вступления России в ВТО эксперты разошлись во мнениях о том, как расценивать условия, на которых Россия подписала с Евросоюзом протокол о завершении переговоров, а также каким образом использовать это с максимальной выгодой.

1.3.9. Большинство участников придерживаются мнения, что, несмотря на позитивное значение подписания протокола, уступки, на которые Евросоюз заставил пойти Россию, могут нанести значительный урон как российской экономике в целом, так и отдельным российским корпорациям. Среди последних – ОАО «Аэрофлот», РАО «Газпром», РАО РЖД (повышение «калининградских» тарифов) и др. Неясен и вопрос о балансе выгод и ущерба в результате ратификации Россией Киотского протокола. Вместе с тем, подавляющее большинство участников ситанализа согласилось с тезисом, что сам факт «закрытия» темы ВТО позитивен, так как снимает с российско-европейской повестки дня один из главных раздражителей, если разумеется, КЕС не попытается его снова открыть.

1.3.10. Участники ситанализа согласились, что в настоящее время практически нет механизмов и инструментов защиты интересов российского частного бизнеса на уровне отношений Россия – Евросоюз. 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.

1.3.11. Сложность отношений между властью и бизнесом в современной России является, по мнению подавляющего большинства участников ситуационного анализа, одной из главных причин общей незащищенности российских экономических игроков в отношениях с ЕС.

1.3.12. Во многом поэтому переговорный процесс Россия – ЕС остается закрытым и непрозрачным для российского бизнес-сообщества, что приводит к недостаточному и неполному учету его интересов ответственными ведомствами. Консультации с представителями бизнеса ведутся только на самой ранней стадии переговорного процесса с Брюсселем. Часто для решения политических задач российские представители на переговорах с ЕС жертвуют материальными интересами бизнеса, даже если это касается крупных корпораций с государственным участием. КЕС действует ровно противоположным образом: скрупулезно торгуется даже по мелким вопросам.

1.4. Правовая база отношений и проблема «четырех общих пространств»

1.4.1. Договорно-правовая база отношений Россия – ЕС устарела, да и с самого начала была не вполне адекватной. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) России и ЕС, заключенное в 1994 г., выполняется сторонами в минимальном объеме, а большинство его ключевых элементов потеряют свою актуальность после вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО). В настоящее время адекватной замены СПС, истекающему в 2007 г., не готовится. Участники ситанализа единогласно считают первосте-

пенно необходимым начать работу по подготовке нового «большого» договора Россия – Европейский союз.

1.4.2. Продолжается работа по выработке новых механизмов сотрудничества, определяемых в настоящий момент как проект «четырёх общих пространств» России и ЕС ². Руководствуясь административной инерцией, российские и европейские представители ведут работу над масштабным пакетом соглашений, выполнение которых, возможно, потребует от России длительного времени и значительных усилий. В ходе ситуационного анализа также выявлено, что возможно достижение согласия по вопросу общих пространств в сфере экономики и культуры включая образование. По вопросам же внутренней и внешней безопасности сохраняются значительные расхождения. При этом содержание, глубина и продолжительность действия «пространств» остаются неясными, и для большинства участников ситанализа (75 %) выглядят в лучшем случае малообещающими, в худшем – просто опасными.

1.4.3. Переговорный процесс рассредоточен по разным российским ведомствам, плохо координируется, к участию в нем почти не привлекаются представители российского бизнеса. На стадии согласования переговорной позиции России участие бизнеса также является во многом формальным. В результате у представителей ЕС появляется возможность играть на этой ситуации и проталкивать собственные варианты решений, особенно в экономической области. Очень часто эти действия нацелены на получение односторонних преимуществ.

1.4.4. Было высказано суждение, что сама концепция «пространств» может оказаться своего рода общей рамкой отношений, наполнение которой конкретными делами и проектами будет осуществляться по ходу дела. Другие участники высказались в том смысле, что на практике такой сценарий может оказаться невыгодным для России, поскольку, учитывая слабые переговорные возможности Москвы, позволит европейской стороне наполнять повестку дня собственными инициативами и блокировать инициативы российской стороны. Компромисса по данному вопросу достичь не удалось.

Однако большинство экспертов считает нецелесообразным заключение в нынешнем формате формальных соглашений по всем «четырем пространствам». Особенно если брюссельские партнеры будут знать, что российские переговорщики должны заключить соглашение и действуют в условиях цейтнота. «Пространства» скорее всего, окажутся очередными пустыми декларациями, маскирующими отсутствие реального сотрудничества. Также в соглашения по «пространствам» могут быть «всунуты» элементы, выполнение которых невыгодно России. Именно на это нацелена нынешняя линия КЕС. И тот, и другой варианты создадут дополнительные раздражители.

Работу по «пространствам», считают эксперты, нужно продолжить, но перенацелить на подготовку нового «большого» договора Россия – ЕС и конкретных соглашений по отдельным проектам.

² Общее экономическое пространство, общее пространство внешней безопасности, общее пространство внутренней безопасности и общее пространство в сфере культуры, включая аспекты образования.

1.5. Политика ЕС в отношении России

1.5.1. Европейский союз действует по отношению к России все более наступательно. В первую очередь это касается ситуации на «постсоветском пространстве» и конкурентной борьбы за рынки и экономические артерии будущего. В определенном смысле, Евросоюз, сохраняя заявленную цель «европеизации» России и кооперативистскую повестку дня, выступает жестким соперником и конкурентом РФ в экономической области. С последним утверждением согласились практически все участники ситанализа.

1.5.2. Выдвигая предложения по сотрудничеству с приграничными регионами России, ЕС, по мнению некоторых экспертов, выступает до известной степени, конкурентом Москвы уже на внутреннем российском пространстве. Главным инструментом здесь становится экономическая притягательность ЕС для части российских регионов. В первую очередь это касается Калининградской области и регионов Северо-Запада России, где предложения о совместном с ЕС финансировании проектов развития неизменно сопровождаются желанием Брюсселя оказывать прямое, и не всегда выгодное России, влияние на государственное управление.

1.5.3. Особую и неоднозначную роль играют и новые страны-члены ЕС, вступившие в Евросоюз весной 2004 года. Большинство из них отстаивает откровенно жесткую линию по отношению к современной России, стремится заблокировать пророссийские инициативы Франции, Германии или Италии внутри ЕС, закрепиться в роли «главных авторов» политики ЕС в отношении России и расширить свое влияние на пространстве СНГ. Вместе с тем, как отметил ряд участников ситанализа, сохраняющиеся торгово-экономические и человеческие связи с бывшими союзниками СССР по «социалистическому лагерю» дают российской стороне некоторые дополнительные возможности в отношениях с ЕС, которые было бы ошибочно игнорировать. Новые страны подчас испытывают дискомфорт в связи с усилением централизации принятия решений в ЕС. Это также создает для России определенное пространство для маневра.

1.5.4. С недавним расширением ЕС связана и проблема калининградского транзита. По мнению всех участников ситанализа, России не стоит рассчитывать на введение ЕС каких-либо специальных режимов передвижения российских граждан на данном направлении. Единственным условием, при котором такой спецрежим может быть введен, является гипотетическое установление контроля Евросоюза над регионом и де-факто утеря российского суверенитета над данной территорией.

1.5.5. Подавляющая часть экспертов (85 %) согласилась, что согласованное на сегодняшний день «решение» проблемы свободы передвижения людей и грузов между Калининградом и другими регионами России не удовлетворительно, и может рассматриваться как провал российской стороны. Де-факто существующий формат транзита ничем не отличается от полноценного визового режима, причем право предоставления транзитных документов принадлежит иностранным государствам и носит разрешительный характер. Происходит резкое удорожание грузового транзита.

1.5.6. Также маловероятно заключение отдельных двусторонних соглашений об облегчении режима транзита, не противоречащих Шенгенским правилам,

как в случае с аналогичными соглашениями между Россией и Германией, Россией и Францией.

1.6. Сценарии развития отношений Россия – ЕС

1.6.1. Что касается наиболее благоприятного, с точки зрения развития России и будущего отношений с ЕС, сценария развития отношений после 2005–2007 гг., то мнения экспертов, принявших участие в дискуссии, разделились.

1.6.2. Большая часть экспертов (65 %) считает, что России выгодна тактическая пауза (но никак не замораживание) отношений, которую можно было бы использовать для нивелирования негативных аспектов нынешнего формата отношений, их внутреннего переосмысления, подготовки более устойчивой платформы на будущее и проведения в жизнь конкретных проектов.

1.6.3. В первую очередь это связано с тем, что российская экономика и бизнес пришли к стадии более тесных отношений с ЕС неподготовленными. В отечественной бизнес-среде и даже правительственном аппарате отсутствуют достаточные знания о механизмах функционирования Евросоюза, а сам бизнес плохо защищен государством от конкурентного давления со стороны хозяйствующих субъектов и бюрократии Евросоюза. В результате российские корпорации уже сейчас несут прямые убытки и могут потерять ряд важных рынков сбыта своих товаров и услуг.

1.6.4. Часть экспертов высказалась в пользу интенсификации диалога с ЕС, выражая опасение, что пауза превратится в спад. При этом, как уже указывалось, подавляющее большинство экспертов высказались против быстрого подписания соглашения о «четыре общих пространствах». Правда, в ответах на вопросы анкет данное большинство не было подавляющим (60 %).

1.7. Уровень и качество работы с ЕС и его официальными органами, знаний о Европейском союзе

1.7.1. Эксперты пришли к выводу о том, что российский административный аппарат в его нынешнем виде не соответствует масштабу задач, стоящих перед российской политикой на европейском направлении. Структуры, осуществляющие взаимодействие с ЕС, организационно разобщены и располагают явно недостаточным количеством квалифицированных сотрудников для продуктивной работы с мощнейшей бюрократической машиной Брюсселя.

1.7.2. Отдельные российские ведомства «ведут» свои направления сотрудничества и взаимодействуют с профильными подразделениями КЕС и других органов Евросоюза, очень слабо координируясь друг с другом. В ЕС, как правило, существует жесткая координация позиций отдельных ведомств и департаментов.

1.7.3. В российском обществе, политико-образующем классе, в бюрократии, налицо недостаток понимания того, как функционирует Европейский союз.

Количество людей, которые хорошо знают, как работает ЕС, ничтожно (исчисляется десятками) и практически не увеличилось за последние годы. Кроме того, даже то увеличение численности квалифицированных кадров, которое произошло в 1990-е гг., было «компенсировано» их оттоком из госаппарата в бизнес, где они либо вообще не применяют эти знания, или не могут применить их в полном масштабе. В результате представители КЕС часто берут процесс подготовки и принятия совместных решений под свой исключительный контроль. У нас же зачастую просто нет людей и времени, чтобы готовить свои проекты общих решений.

1.7.4. Чрезвычайно слабым или почти не существующим признан аппарат представительства российских интересов в Брюсселе. Лишь единичные российские компании имеют лоббистов и юридических агентов при ЕС. Увеличение численности персонала российского постоянного Представительства при ЕС – позитивный шаг, но лоббистский аппарат остается явно недостаточным.

2. Выводы и рекомендации ситуационного анализа

2.1. Определение долгосрочной цели и стратегии России в отношении ЕС и европейской интеграции

2.1.1. По единодушному мнению участников ситуационного анализа, ключевой проблемой российской политики в отношении Евросоюза является отсутствие у нее стратегического видения места России в общеевропейском контексте.

Главный вывод и рекомендация всех участников обсуждения состоит в следующем: российскому политико-образующему классу и обществу необходимо самоопределиться как по вопросу модели развития России, так и по поводу стратегической цели отношений с ЕС.

2.1.2. По мнению экспертов, реально существуют лишь две возможные модели: а) стратегической целью России в отношении ЕС является интеграция, конечным пунктом которой может стать вступление в будущий Евросоюз; б) сотрудничество без каких-либо формально интеграционных элементов (наподобие сближения законодательства) двух независимых центров силы (России и ЕС), каждый из которых принадлежит к сообществу развитых наций. (Определения последнего могут различаться – «сообщество демократии», «евроатлантическое сообщество», мировой «центр», и т. д.). Участники ситуационного анализа не рассматривали модель отношений в случае развития России по пути стагнации, дальнейшей политической деградации и развала.

2.1.3. Выбирая из этих двух вариантов, подчеркивали участники ситуационного анализа, необходимо учитывать, что при продолжении нынешних тенденций, в том числе и во внутреннем развитии России, в ближайшие несколько лет большинство (если не все) республики западной части бывшего СССР войдут в евроатлантическую военно-политическую систему и будут стремиться стать членами ЕС.

2.1.4. Подавляющее большинство участников ситуационного анализа пришли к выводу, что процесс дальнейшего расширения Евросоюза на постсоветское пространство остановить невозможно, и он должен восприниматься как объективная реальность. В перспективе цивилизационный, военно-политический и экономический разлом может пройти по границам западных областей России. Одновременно необходимо учитывать, что ЕС образца 2015 и тем более 2030 года будет серьезным, если не коренным образом отличаться от того объединения, которым он является сейчас. России следует ориентироваться именно на будущий, а не на нынешний ЕС.

2.2. Наиболее приемлемый для России сценарий развития отношений с ЕС

2.2.1. Подавляющее большинство участников ситанализа согласилось с тем, что сохранение статус-кво в российско-европейских отношениях, продолжение нынешней модели сотрудничества и выход из нынешнего скрытого кризиса отношений путем «спуска ситуации на тормозах» неприемлемы.

2.2.2. Участники ситанализа не пришли к единому мнению относительно того, какой сценарий дальнейшего развития событий выгоден России. При этом эксперты согласились, что именно стратегическая цель России должна определять выбор конкретной модели взаимодействия (отказ от интеграции с ЕС, понижение уровня и формата отношений, переход на более высокий интеграционный уровень отношений). Если РФ согласится на выстраивание того или иного формата отношений, не имея четкой цели, российская сторона, как минимум, создаст положение, при котором ее роль будет сведена к реагированию на то, что предложит ЕС, а также обречет себя на односторонние уступки.

2.2.3. Учитывая возможность эволюции ЕС в направлении «общего рынка плюс» (вместо квазифедеративного государства), а также в случае подтверждения самоидентификации России как европейского государства и с учетом интересов ее модернизации, часть участников рекомендовала уже сегодня поставить в теоретическом плане вопрос о членстве РФ в Евросоюзе, переходя тем самым, к выстраиванию более высокого интеграционного уровня отношений. Прозвучало мнение о том, что Москве необходимо начать с ЕС переговоры о замене СПС *Договором об ассоциации*.

2.2.4. Это мотивируется тем, что, во-первых, Россия находится в существенной экономической зависимости от Евросоюза. Во-вторых, из большинства российских внешнеполитических партнеров и соседей ЕС является наиболее предсказуемым, цивилизованным и привлекательным. В-третьих, с учетом острого демографического кризиса в РФ, а также усиливающегося отставания в области научно-технического прогресса от передовых государств мира, ее роль в качестве одного из самостоятельных глобальных центров силы будет неизбежно уменьшаться. В этой связи наиболее рациональным, прагматичным и выигрышным, по мнению отдельных экспертов (меньшинства) было бы отказаться от нереалистических претензий на статус полностью самостоятельного «полюса» и взять курс на сближение с Евросоюзом.

2.2.5. Однако более значительная часть экспертов, также придерживающихся мнения о том, что наиболее выгодной для России политикой будет переход к более высокому уровню отношений с ЕС, сочла рекомендацию уже сейчас разрабатывать Договор об ассоциации преждевременной. По их мнению, необходимо, отказавшись от нынешнего формата отношений, двигаться к более глубокой степени интеграции в два этапа.

2.2.6. Нынешние системные противоречия в российско-европейских отношениях и кризис доверия слишком велики для того, чтобы с ходу ставить задачу перехода на более высокий, интеграционный уровень отношений. Кроме того, это бесперспективно с учетом особенностей складывающегося политического режима в России, а также необходимости ЕС «переварить» 10 новых стран-членов (плюс Болгарию и Румынию) и провести институциональную реформу. В настоящее время, когда политика ЕС на российском направлении фактически

заключается в выбивании из России экономических и политических уступок, одностороннего перенесения европейского (а не международного) законодательства постановка вопроса о повышении уровня отношений не будет воспринята всерьез и может привести лишь к усилению нажима Брюсселя.

Поэтому, промежуточным шагом может стать ревизия российско-европейских отношений и сознательное исключение того, что не соответствует объективным интересам России.

2.2.7. Во-первых, из российско-европейских отношений на время должна быть удалена интеграционная составляющая (особенно перенесение на российскую почву европейского законодательства). Приоритетом России должна стать адаптация к международному, а не европейскому законодательству через присоединение к ВТО. Именно соответствие законов и законоприменения в России международным нормам и практике позволит в будущем перейти на более высокий интеграционный уровень отношений с ЕС.

2.2.8. Во-вторых, должен быть выработан и подписан новый Договор, предполагающий тесные экономические и политические отношения России и ЕС как двух независимых друг от друга и не интегрирующихся субъектов мировой экономики и политики.

2.2.9. В-третьих, отношения с ЕС, которые сегодня фактически рассматриваются в качестве основного приоритета российской внешней политики, должны быть пока формально и содержательно понижены во внешнеполитической иерархии РФ. Подобная перестановка, по мнению сценарной группы, будет соответствовать и риторике ЕС в отношении России, называющего ее в одном ряду с другими «стратегическими партнерами»: США, Япония, Китай, Индия. Это позволит России и ЕС в перспективе вернуться к выстраиванию более высокого уровня интеграции не с нынешнего негатива, а с относительно «чистого листа».

2.2.10. Меньшая часть участников ситанализа выразила точку зрения, что понижение уровня российско-европейских отношений и отказ от интеграционной составляющей должны стать не промежуточным, а итоговым форматом отношений. По их мнению, переход к более высокому уровню интеграции имеет смысл только в том случае, если это приведет к полномасштабному членству в Евросоюзе. Промежуточные же этапы будут, по сути, повторять формат, реализуемый в настоящее время – со всеми его недостатками. По этой логике, полномасштабное членство в ЕС (даже в случае его эволюции к модели «общий рынок плюс») вредно для долгосрочных интересов России как державы мирового значения. Кроме того, Россия и ЕС выступают объективными конкурентами по ряду вопросов мировой политики: будущее постсоветского пространства, отношения с США и прочее. Наконец, в силу менталитета и политической культуры Россия не в состоянии согласиться с позицией в «одного из многих» лидеров внутри ЕС.

2.2.11. Однако, эксперты, придерживающиеся этой точки зрения остались в меньшинстве, так как большая часть участников посчитала, что России в среднесрочной и тем более в долгосрочной перспективе «не потянуть» в одиночку глобальную роль в международной системе, а примыкание к иным центрам силы (например, Китай) либо малореалистично, либо просто опасно.

2.2.1. Выработка «российской» модели отношений с ЕС

2.2.1.2. Участники ситанализа пришли к единому мнению о том, что ни одна из ныне существующих моделей отношений ЕС с внешними партнерами (ЕС–США, «новое соседство», «швейцарская» и «норвежская» модели, и так далее) в чистом виде России не подходит. Все они основаны на особой, уникальной для каждого из примеров, исторической, экономической, политической и культурной платформе и не могут автоматически проецироваться на Россию.

2.2.1.3. При этом эксперты согласились, что из всего разнообразия моделей отношений ЕС с внешними партнерами наилучшими для России являются примеры «интеграции без членства». К ним относятся модели отношений ЕС с Норвегией, а также все иные, предполагающие сближение национального законодательства с европейским без предоставления прав на участие в его выработке. Чуть более приемлемой может в перспективе оказаться «швейцарская» модель, предполагающая восприятие только тех норм и стандартов ЕС, которые представляются выгодными.

2.2.1.4. Соответственно, участники ситанализа рекомендовали **тщательно изучать каждую из существующих моделей отношений ЕС с внешними партнерами и брать из них то, что могло бы отвечать российским интересам.** То же относится и к европейскому законодательству. На российскую почву необходимо переносить не все европейское законодательство целиком, а лишь те его элементы, которые объективно выгодны как в плане отношений с ЕС, так и сами по себе.

2.2.1.5. При этом подавляющее большинство участников согласилось с тем, что любые интеграционистские элементы в отношениях с ЕС будут успешны лишь в том случае, если Россия, учитывая национальные особенности, все-таки будет стремиться к общей с Евросоюзом модели демократии. В ситуации же, когда ценности нынешней правящей элиты России и ЕС расходятся, как это происходит в настоящее время, заимствование интеграционных элементов отношений приведет лишь к дополнительным негативным результатам.

Эксперты единогласно согласились с тем, что главным критерием отбора позитивных для России элементов других моделей отношений ЕС с внешними партнерами должна стать определенность с конечной целью российско-европейских отношений: членство в ЕС или же интенсивное сотрудничество двух разных субъектов.

2.2.1.6. Участники ситанализа считают, что Россия, выбирая выгодные для нее элементы сотрудничества с ЕС, должна учитывать те объективные и субъективные ограничения, которые накладывают на возможный формат отношений природа Евросоюза, логика его функционирования и взаимодействия с внешними партнерами. **При выстраивании условной «российской модели» необходимо ориентироваться не только на то, что выгодно РФ, но и на то, что ЕС реально ей позволит.**

Подобными ограничениями являются:

- собственная внутренняя повестка дня ЕС, связанная с необходимостью адаптировать 10 (плюс Болгария и Румыния) новых стран-членов;
- постоянное стремление Евросоюза экстраполировать собственное законодательство и нормативно-правовую базу на третьи страны как условие сотрудничества;
- интеграционистская природа ЕС, не позволяющая ему серьезно отходить от единого комплекса стандартов и правил ввиду угрозы дезинтеграции.

2.2.1.7. Было высказано мнение, что смягчить подобные ограничители можно посредством проведения курса, направленного на адаптацию России к международному законодательству и международным стандартам экономической, судебной и прочей деятельности.

2.3. Правовая база отношений, включая вопрос «четырех общих пространств»

2.3.1. Участники пришли к выводу, что концепция «четырех общих пространств» не может рассматриваться в качестве адекватной замены Соглашения Россия – ЕС от 1994 года. Вместе с тем велика угроза того, что именно «пространства», а не новый Договор, станут подобной базой отношений. С правовой точки зрения концепция «четырех общих пространств» полностью лежит вне юридического понятийного аппарата. С точки зрения политических отношений, содержание «дорожных карт» России и ЕС не приносит ей серьезных дополнительных дивидендов.

2.3.2. В связи с этим большинство участников ситуационного анализа рекомендовали российским официальным органам не спешить с завершением работы над совместными документами Россия – ЕС по «общим пространствам». Большинство экспертов согласились с тем, что главными двигателями продолжения работы на данном направлении является административная и переговорная инерция обеих сторон, а также опасения, что срыв переговоров усилит взаимный негативизм. Существуют серьезные опасения, что сохраняющаяся на сегодняшний день позитивная повестка дня и без того слишком мала, чтобы вносить в отношения дополнительные раздражающие факторы.

2.3.3. Однако, по мнению большинства участников ситуационного анализа (80 %), незавершенность работы над совместными документами по «четырем пространствам» не является препятствием для продолжения сотрудничества с ЕС в отдельных областях, а также для заключения нового «большого» Договора с Европейским союзом. Более того, «четыре пространства» создадут ложное впечатление прогресса отношений, что будет подрывать стимулы для создания и претворения в жизнь конкретных проектов.

По мнению подавляющего большинства экспертов, принявших участие в обсуждении, в ближайшие 2–3 года российской стороне стоит воздержаться от подписания обязывающих документов с ЕС. Необходимо объяснить европейским партнерам России, что в сложившихся обстоятельствах и с учетом необходимости подготовки нового Договора Россия –

ЕС, лучше не стремиться к скоропалительному заключению отдельных соглашений или – тем более – «пакета» документов по пространствам.

Особенно, если КЕС, что весьма вероятно, попытается внести в соглашения односторонние уступки российской стороны. Если документы или часть из них все-таки подписывать, то они должны быть «соглашениями о стратегических намерениях». И не более того.

Дальнейшие уступки вызовут в российском обществе «синдром Горбачёва-Козырева», когда политика по типу «чего изволите» вызвала отторжение, до сих пор затрудняющее конструктивное развитие отношений с Западом.

Переговоры по «пространствам» необходимо переводить в подготовку нового «большого» Договора Россия-ЕС, который должен заменить СПС 1994 года. Уже сейчас необходимо сформировать внутрироссийский рабочий механизм подготовки собственного варианта нового основополагающего документа.

2.3.4. Это особенно важно для того, чтобы Москва в очередной раз не столкнулась с необходимостью исключительно реагировать на проекты, подготовленные КЕС. Участники ситуационного анализа сошлись во мнении, что необходимо качественно повысить инициативность российской стороны в контактах с Евросоюзом. России следует подготовить и предложить собственный вариант «большого» договора с ЕС на период после 2007 г., а также варианты соглашений по отдельным направлениям сотрудничества и конкретным проектам.

2.3.5. При этом эксперты вновь и вновь подчеркивали, что содержание и характер нового договора должны вырабатываться и определяться не вследствие необходимости «сближения» или административной инерции, а как функция от определения Россией конечной цели в отношении Евросоюза. Ясность цели должна опережать договор, а не наоборот. Соответственно, от целей РФ в отношении ЕС должно зависеть то, будет ли новый договор являться договором об ассоциации, или же в нем, наоборот, вообще не будет серьезных интеграционных элементов.

2.4 Торгово-экономические отношения с ЕС и вопрос вступления России в ВТО

2.4.1. Большинство участники согласны с тем, что **необходимо стремиться к общей диверсификации экспорта и к выходу на новые рынки**. Рост совокупного российского экспорта не должен зависеть исключительно от состояния рынка ЕС, который и так уже насыщен товарами и услугами. Вместе с тем, именно ЕС является наиболее вероятным источником прямых иностранных инвестиций в российскую экономику, требуемых для развития новых отраслей и выхода на перспективные экспортные рынки, повышения экологической и технической культуры.

2.4.2. Потенциал усиления конкурентоспособности России – развитие трансконтинентальной транспортной инфраструктуры. В этой связи нынешний российский подход к транзиту, увязывающий этот вопрос прежде всего с проблемами обеспечения национальной безопасности, нуждается в ревизии. Создание новых и модернизация существующих железнодорожных магистралей, систем авиана-

вигации и управления авиапотоками, современных транзитных аэропортов, сохранение системы компенсационных выплат за беспосадочные перелеты по перспективному транссибирскому маршруту – важные шаги в этом направлении.

2.4.3. Некоторые эксперты рекомендовали уже сейчас всерьез обратить внимание на экологический аспект торговли России с ЕС. В недалеком будущем экологические требования станут мощным оружием в руках Евросоюза, и Россия должна быть к этому готова. Необходимо упредить возможные обвинения России в экологическом социальном демпинге.

2.4.4. России следует использовать факт завершения переговоров по ВТО для решения конкретных проблем: отношения на пространстве СНГ, вопросы, связанные с Калининградской областью, выработка нового договора Россия – ЕС и определение судьбы концепции «четырёх общих пространств». Ранее необходимость заключения протокола по ВТО вынуждала российскую сторону идти на уступки, которых добивался ЕС, регулярно увязывая ту или иную проблему с вопросом ВТО, теперь же этот «дамоклов меч» устранен, и российские переговорщики получили большую свободу маневра. Кроме того, если удастся перевести переговоры по «пространствам» в контекст выработки нового договора Россия-ЕС, то новую повестку дня придется заполнять, в том числе конкретными проектами, а не очередными декларациями.

2.5. Решение ряда проблем в связи с Калининградской областью

2.5.1. По мнению подавляющего большинства участников ситуационного анализа (95 %), решение калининградской проблемы в части транзита и свободы передвижения невозможно в отрыве от проблемы свободы передвижения между Россией и ЕС в целом. Вариант заключения специального договора, делающего особые исключения из «Шенгенского соглашения» и фактически устранивающего транзитные визы, исключен.

2.6. Изменения в работе российских административно-государственных органов на направлении ЕС

2.6.1. По единодушному мнению участников ситуационного анализа, работа российских официальных органов, осуществляющих повседневное взаимодействие с ЕС, нуждается в серьезном совершенствовании. Это совершенствование должно происходить путем как количественного наращивания сил и средств профильных российских структур, так и через повышение их профессионального уровня, а также посредством структурных изменений в российских органах, ответственных за взаимодействие с Евросоюзом, усилением скоординированности политики.

2.6.2. Часть экспертов предложила рассмотреть вопрос о консолидации российских переговорных ресурсов в рамках одного из существующих ведомств, либо, в перспективе, в рамках специального ведомства по делам ЕС. Это позволит снять значительную часть существующих проблем, связанных с несогласованностью российской позиции, и лишить КЕС возможности проталкивать свои решения, пользуясь нескоординированностью позиций различных российских ведомств.

2.6.3. На переходный период в качестве такого координирующего министерства чаще всего предлагался МИД РФ, при соответствующем усилении его кадровых возможностей на направлении ЕС. МИД располагает наибольшим опытом ведения многосторонних переговоров и кадрами сильных переговорщиков. При этом, роль отдельных министерств, осуществляющих сейчас диалог с ЕС, не следует умалять. Их представители должны участвовать в переговорах с ЕС как на уровне согласования российской позиции в рамках межведомственных комитетов, так и путем участия в специальных межведомственных рабочих группах.

2.6.4. Последняя опция (межведомственные рабочие группы) также обсуждалась в ходе ситанализа как возможная промежуточная форма взаимодействия. В ходе дискуссии получил положительную оценку американский опыт в данном вопросе, который, однако, подразумевает четкое подчинение данной группы высшему правительственному чиновнику, наделенному достаточным объемом властных полномочий. При этом высказано сомнение, что при существующих качестве и административной культуре российского аппарата такая система будет работать.

Если не удастся отдать координацию работы с ЕС под эгиду одного из существующих ведомств, приоритетной должна стать перспективная задача создания отдельного ведомства, задача которого – координация выработки и претворения в жизнь единой российской позиции по всем направлениям отношений с ЕС, которая к тому времени должна быть уже сформулирована и ясна. К его работе, по мнению участников ситанализа, необходимо активно привлекать представителей российского экспертного сообщества. В частности, обсуждалась перспектива создания широкого общественно-консультативного совета по отношениям с ЕС, который мог бы как оценивать текущее состояние отношений, так и выступать с новыми инициативами, направленными на сближение с Евросоюзом.

2.6.5. Учитывая возрастающую роль Европейского парламента (ЕП), необходимо активизировать российские связи с ним на уровне межпарламентских и общественных организаций, объединений бизнеса. Нужно выходить за рамки существующего межпарламентского диалога и переходить к прямому представительству российских интересов при Европарламенте. Высказана идея о создании в Федеральном собрании РФ специальных комитетов (подкомитетов) по отношениям с ЕС. Такой опыт существует в целом ряде стран.

2.6.6. Учитывая острейший, угрожающий важнейшим интересам России, ее национальной безопасности дефицит кадров специалистов по ЕС, участники ситанализа высказались за введение специальных надбавок для специалистов по ЕС для привлечения их на службу в госорганы.

2.6.7. В целом дискуссия выявила недовольство существующей системой управления отношениями с ЕС, хотя полного согласия относительно путей изменения такой ситуации не было достигнуто. Выявились межведомственные разногласия.

2.7. Повышение роли частного бизнеса

2.7.1. Участники ситуационного анализа практически единогласно сошлись во мнении, что необходимо системно расширять участие российских бизнес-кругов как в выработке практических действий в отношении ЕС, так и в защите интересов российской экономики в Брюсселе. Для этого нужно, в первую очередь, установить четкие «правила игры» (разграничение компетенции) в сотрудничестве между официальными российскими органами и частным бизнесом.

Необходимо создавать новые цивилизованные механизмы защиты и продвижения российских экономических интересов в отношениях с ЕС. Делать это следует на основе координации и взаимной поддержки частных и государственных структур.

2.7.2. Во-первых, необходимо активизировать работу по взаимодействию между бизнес-сообществом и официальными российскими органами при ЕС (Представительство). Во-вторых, российскому бизнесу следует более активно привлекать юридические структуры при ЕС и создавать собственную инфраструктуру влияния на процесс выработки решений в Евросоюзе. В-третьих, российскому бизнесу и государственным органам необходимо более широко и целенаправленно задействовать в работе на данном направлении российское экспертное сообщество и содействовать его укреплению. С этой целью участники ситуационного анализа предлагают привлекать финансовые ресурсы российского бизнеса в создаваемую систему повышения качества знаний о ЕС в России.

2.7.3. В отношениях с ЕС необходимо активизировать решение вопроса о создании представительства российского бизнес-сообщества в Брюсселе с сильным аналитическим и юридическим потенциалом, в том числе распределять соответствующие заказы между российскими научными и образовательными центрами, в которых остались группы специалистов, занимающихся ЕС.

2.8. Улучшение качества знаний о ЕС

2.8.1. Участники ситуационного анализа выразили единое убеждение в том, что России срочно нужна государственная программа изучения Европейского союза. Причем вместо работы на сугубо теоретическом уровне, как это происходило и происходит в системе академических институтов или вузах (описание институтов ЕС и его истории), необходимо развивать изучение и обучение специалистов в России и за рубежом всем механизмам работы Европейского союза, в первую очередь, конечно, европейского права. **Смысл такой программы состоит в получении прикладных знаний о ЕС и его работе, которые позволят грамотно и квалифицированно отстаивать и продвигать российские позицию и интересы.**

2.8.2. Идея создания Европейского колледжа на базе МГИМО (У) МИД РФ признана участниками ситуационного анализа положительной, но явно недостаточной. Речь должна идти о массовой подготовке сотен россиян – студен-

тов, аспирантов и молодых специалистов – в европейских университетах, создании специализированных курсов в России. Первый этап – подготовка соответствующей российской профессуры. Массовая подготовка специалистов по Евросоюзу могла бы стать предметом специальной договоренности с ЕС. Возможно, было бы целесообразно поставить перед ЕС вопрос о совместном выделении средств на эти цели.

2.8.3. По мнению всех участников ситуационного анализа, отправка российских специалистов для обучения и стажировок в специализированных учебных заведениях и учреждениях ЕС позволит им не только получить уникальные знания и опыт, почувствовать себя «в шкуре» европейского бюрократа, но и даст им возможность создать сеть личных связей с сотрудниками КЕС и других органов Евросоюза, будет содействовать налаживанию сетевых связей между молодыми российскими элитами и элитами других европейских стран.

2.8.4. Необходима поддержка организаций гражданского общества, налаживающих связи с Европой на уровне личных, профессиональных и политических связей.