



ДОКЛАД

МОДЕРНИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И ЕС

№ 27 / 2016

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2016

УДК [327+339.92](470+571):061.1EU
ББК 66.4(2Рос),9(4),60+66.4(4),9(2Рос),4
314

**Российский совет по международным делам
Центр им. Роберта Боша Германского совета по международным отношениям**

Редакционная коллегия

Главный редактор:

докт. ист. наук, член–корр. РАН **И.С. Иванов**

Авторы:

канд. ист. наук **А.В. Загорский**; **В. Цельнер**, Ph.D

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**; канд. полит. наук **Н.С. Евтихевич**;
А.В. Пономарева

Загорский, А.В.

- 314 Модернизация механизмов сотрудничества России и ЕС. Доклад № 27/2016 [А.В. Загорский, В. Цельнер]; [гл. ред. И. С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2016. — 24 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978–5–9906577–5–5

В условиях украинского кризиса по инициативе ЕС деятельность многих механизмов диалога с Россией была приостановлена. В то же время обе стороны отдают себе отчет в том, что санкции и приостановка политического диалога – не навсегда. Рано или поздно отношения между Россией и ЕС будут нормализованы. Хотя очевидно также, что эти отношения уже не станут прежними. В данном докладе на основе критического анализа опыта взаимодействия России и ЕС до современного кризиса сформулированы соображения, как могли бы выстраиваться институты диалога и управления их сотрудничеством после того, как отношения России и ЕС вступят в фазу нормализации.

Доклад опубликован в рамках совместного проекта Российского совета по международным делам (РСМД) и Центра им. Роберта Боша Германского совета по международным отношениям (DGAP), направленного на оценку состояния отношений между Россией и ЕС и поиск путей их нормализации.

Высказанные в докладе мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст доклада опубликован на интернет–портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — russiancouncil.ru/report27

Источники фото на обложке: справа наверху: Здание Европейской комиссии, фото Н.С. Евтихевич; слева внизу: EPA/ROLAND WEIHRAUCH/Vostock Photo.

Формат 70×100 1/16. Печать офсетная. Усл. печ. л. 1,5. Тираж 500 экз.

© А.В. Загорский, В. Цельнер, 2016

© Составление, оформление, дизайн обложки. НП РСМД, 2016

Содержание

Введение	4
Механизмы и программы сотрудничества России и ЕС (А.В. Загорский)	6
Постановка проблемы	6
Рамочные условия	7
Опыт функционирования механизмов сотрудничества	12
Выводы и рекомендации	15
Приложения	18
Элементы нового европейского порядка: принципы, инструменты и институты, определяющие отношения между Россией и Западом (В. Цельнер)	19
Отправная точка	19
Уровни разногласий	19
Элементы будущего европейского порядка	21
Установление стабильных отношений в формате <i>modus vivendi</i>	23
Об авторах	24

Введение

Российский совет по международным делам (РСМД) и Центр им. Роберта Боша Германского совета по международным отношениям (DGAP) запустили совместный проект по оценке состояния отношений между Россией и ЕС и выработке путей их восстановления.

Цель проекта — оценить, какие механизмы, институты и форматы сотрудничества в рамках диалога Россия–ЕС могли бы составить базу для будущих отношений, а также определить предпосылки для дальнейшего сближения сторон. В рамках проекта разрабатываются рекомендации по развитию двустороннего сотрудничества между Россией и ЕС. Первое обсуждение состоялось в Москве 12 сентября 2016 г.

Отношения России и Европейского союза прошли долгий путь в своем развитии — от эйфории 1994 г., вызванной подписанием Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, до полного упадка, который мы переживаем сегодня в результате украинского кризиса.

Не будет преувеличением сказать, что в нынешней ситуации попытка формирования отношений предпринимается фактически с чистого листа в совершенно иных глобальных условиях, коренным образом отличающихся от ситуации 1990–х гг. При этом у Москвы и Брюсселя принципиально разные политическая риторика, восприятие происходящего, трактовка норм международного права, интерпретация ценностей, стратегия действий.

Объективный анализ ситуации вокруг Украины показывает, что возврат к прежней схеме взаимодействия невозможен. Поэтому необходимо разработать новые предложения и концепции, основанные на «новой нормальности» с учетом общих интересов и возможных тем для диалога, хотя при этом важно определить фундамент для этого диалога.

Сейчас главная трудность заключается в том, что цели и интересы сторон часто противоречат друг другу, причем ни одна из них не может предложить ни четкой стратегии, ни идей для построения будущих отношений. Перед тем как начать обсуждение общих проектов или возможностей диалога, необходимо определить основу, на которой можно было бы их выстроить.

Появившиеся недавно идеи, заявления и документы, например, о переносе многих вопросов сотрудничества на уровень двух интеграционных объединений – ЕС и ЕАЭС, о создании большого Евразийского партнерства с участием Китая, а также разработанные ЕС пять принципов политики в отношении России («принципы Могерини») не дают четкого понимания стратегии и конечных целей взаимодействия сторон. Это лишь некие рамки и ориентиры для выстраивания отношений.

Россия и Евросоюз нуждаются в долгосрочном видении двусторонних отношений и выработке прагматичных шагов по восстановлению взаимного доверия. Политический диалог вкупе с пониманием общих целей сотрудничества представляются ключевыми условиями для формирования институтов и механизмов, которые могли бы гарантировать достижение этих целей.

В этой связи РСМД и DGAP планируют провести серию семинаров для анализа текущей ситуации и выработки предложений по восстановлению отношений России и ЕС. Для работы сформирована узкая группа экспертов из России и Германии. Надеемся, что эта инициатива внесет вклад в общую деятельность по улучшению отношений между Россией и ЕС, которая ведется на различных уровнях.

Контактные лица по проекту:

Наталья Евтихевич

Программный менеджер РСМД

nevtikhevich@russiancouncil.ru,

+7 495 225 62 83

Юлия Бартель

Сотрудник программы (Восточной Европы, России и Центральной Азии),
Центр им. Роберта Боша, Германский совет по международным
отношениям (DGAP)

barthel@dgap.org,

+49 (0)30 25 42 31–92/54

Механизмы и программы сотрудничества России и ЕС

Андрей Загорский

1. Постановка проблемы

Механизмы диалога, координации и управления сотрудничеством России и ЕС начали пробуксовывать, начиная с 2009–2010 гг. до современного кризиса в их отношениях. Едва начавшись, переговоры о новом базовом договоре вступили в полосу стагнации. Последнее заседание постоянного совета сотрудничества на уровне министров иностранных дел состоялось в 2012 г. Не отличались результативностью многочисленные отраслевые (секторальные) диалоги и рабочие группы. Симптомы стагнации во взаимных отношениях наложили свой отпечаток и на встречи Россия–ЕС на высшем уровне¹.

В условиях же украинского кризиса по инициативе ЕС деятельность всех механизмов диалога с Россией была практически полностью приостановлена. С 2014 г. не проводятся саммиты Россия–ЕС, встречи на уровне правительства России и Европейской комиссии, заседания постоянных советов сотрудничества на уровне министров, отраслевых диалогов, комитетов и других рабочих органов, где проходило обсуждение конкретных вопросов сотрудничества и готовились совместные решения. Это не означает полной приостановки коммуникации и сотрудничества между Россией и ЕС. Контакты на рабочем уровне по вопросам, представляющим взаимный интерес, продолжают, как и взаимодействие и практическое сотрудничество на многих направлениях. Поддерживаются политические контакты.

В то же время обе стороны отдают себе отчет в том, что санкции и приостановка политического диалога – не навсегда. Рано или поздно отношения между Россией и ЕС будут нормализованы. Хотя очевидно также, что эти отношения уже не станут такими, как до современного кризиса. В данной записке на основе критического анализа опыта взаимодействия России и ЕС до современного кризиса сформулированы соображения, как могли бы выстраиваться институты диалога и управления их сотрудничеством на обозримую перспективу *после* того, как отношения России и ЕС вступят в фазу нормализации.

Обсуждение подобной темы российскими экспертами и практиками на площадке РСМД позволило выявить как совпадение в оценках, так и различия². Это обсуждение было крайне полезно для формулирования предложенных в докладе тезисов. Однако все критические замечания должны быть отнесены сугубо на счет его автора.

¹ См., в частности: Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Новая повестка отношений между Россией и ЕС. РСМД, Аналитическая записка № 4, май 2016 г. С. 8–9.
URL: <http://www.russiancouncil.ru/common/upload/PolicybriefRU-EU-rus.pdf>;
Popescu N. EU-Russia: Overcoming stagnation. EU ISS Issue Brief, 2014, № 3. p. 1.

² Совещание в РСМД «Механизмы взаимодействия России и ЕС: инвентаризация и дальнейшее развитие». 30.06.2016, Москва. URL: http://www.russiancouncil.ru/inner/?id_4=7866#top-content

2. Рамочные условия

В ходе обсуждения оптимизации институтов и механизмов взаимодействия России с ЕС нельзя не учитывать ряд более широких – «рамочных» – условий, в которых предстоит возобновление их деятельности. Среди них – договорно-правовая основа отношений России с ЕС и прежде всего – *Соглашение о партнерстве и сотрудничестве* (СПС) 1994 г.³, в котором определен каркас основных институтов взаимодействия России с ЕС. Неизменно высокой для обеих сторон остается значимость экономического сотрудничества между Россией и ЕС. *Экономическая взаимозависимость* – важнейшая составляющая, на годы вперед определяющая среду, в которой будут развиваться отношения.

В то же время нельзя не учитывать существенные, уже обозначившиеся или перспективные, изменения рамочных условий сотрудничества России и ЕС. В частности, формирование *Евразийского экономического союза* (ЕАЭС). Или перспектива, хотя и неопределенная во времени, формирования *Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства* (ТТИП) ЕС и США. А также реализация программы *Восточного партнерства ЕС*. Все эти процессы существенным образом трансформируют повестку дня взаимных отношений России и ЕС.

Наконец, невозможно обсуждение путей оптимизации институтов и механизмов управления сотрудничеством между Россией и ЕС без выработки общего понимания его *долгосрочных целей*. Отсутствие согласованного понимания таких целей привносит в современную дискуссию элемент значительной неопределенности.

2.1. Институциональные положения СПС

Основным международно-правовым документом, регулирующим отношения между Россией и ЕС, является *Соглашение о партнерстве и сотрудничестве*, подписанное в 1994 г. В 1997 г. оно вступило в силу на первоначальный период в 10 лет. С 2007 г. его действие автоматически возобновляется на ежегодной основе, если ни одна из сторон не уведомит о его денонсации не позднее шести месяцев до истечения срока действия соглашения⁴.

В разделе XI СПС определены институциональные основы регулярного политического диалога и управления сотрудничеством России с ЕС. Основным институтом взаимодействия являются *регулярные встречи на высшем уровне*, проводимые, как правило, два раза в год. На уровне министров политический диалог осуществлялся в рамках совета сотрудничества. Впоследствии он трансформировался в *постоянные советы сотрудничества*, собиравшиеся на уровне министров иностранных дел, отраслевых министров и соответствующих членов Европейской комиссии. Политический диалог на парламентском уровне осуществлялся *комитетом парламентского сотрудничества*. По общему решению сторон могли быть созданы другие специальные органы, определены их состав и обязанности⁵.

³ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, 1994 г. (далее – СПС).
URL: http://www.russianmission.eu/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_russian

⁴ СПС, ст. 106.

⁵ СПС, ст. 7, 9, 90, 92, 93, 95.

За 22 года, прошедшие со времени подписания СПС, структура институтов взаимодействия России и ЕС неоднократно менялась в силу различных обстоятельств. Какие-то звенья отпадали из-за изменений в компетенции соответствующих органов ЕС. Например, после вступления в силу Лиссабонского договора утратило свою роль взаимодействие с «тройкой» стран-председателей ЕС, изменился состав участников саммитов со стороны Евросоюза и т.д.

Реструктуризация институтов политического диалога проводилась для их адаптации в целях выполнения принимавшихся Россией и ЕС совместных решений. Так, после подписания в 2005 г. «дорожных карт» по формированию четырех «общих пространств» были учреждены отраслевые диалоги, включая заседания постоянного совета сотрудничества на уровне отраслевых министров. Позднее эта структура была скорректирована с учетом планов действий в рамках «партнерства в целях модернизации». Появлялись новые области взаимодействия России и ЕС, в частности, в сфере безопасности и регулирования кризисов.

Иными словами, институциональные положения СПС допускают значительную гибкость не только не исключая, но, наоборот, предполагая постоянную адаптацию институтов управления сотрудничеством. Однако определенный в СПС каркас этих институтов вплоть до приостановки политического диалога оставался в целом неизменным. Он включал **регулярное проведение саммитов Россия-ЕС, заседаний постоянных советов сотрудничества на уровне министров, разветвленную систему рабочих органов на экспертном уровне, использование дипломатических представительств – постоянного представительства России при ЕС в Брюсселе и делегации Европейской комиссии в Москве, – а также межпарламентский диалог в рамках комитета парламентского сотрудничества.**

Представляется, что до тех пор, пока одна из сторон не денонсировала СПС или пока он не заменен новым базовым договором, сформированный на основе его положений **каркас этих институтов сохранится с началом нормализации отношений России с ЕС.**

2.2. Значимость взаимного экономического сотрудничества

Несмотря на ущерб, нанесенный в последние два года экономическим отношениям взаимными санкциями, а также на дискуссию о переориентации, в частности, торгово-экономических и инвестиционных отношений России на Восток (Китай), Россия и ЕС остаются и на обозримую перспективу останутся друг для друга ключевыми экономическими партнерами. Значительное падение объемов взаимной торговли в последние два года и перемещение России с третьего на четвертое место в списке внешних торговых партнеров Евросоюза⁶, не помешало ЕС остаться самым крупным торговым партнером России. На него и сейчас приходится более половины российского экспорта и более 40% импорта (см. рис. 1 и 2). Хотя в ценовом выражении поставки российских энергетических ресурсов в страны ЕС в последние годы сократились из-за падения мировых цен на нефть, физический объем этих поставок не только не сокращается, но даже растет.

⁶ Доля России в торговле ЕС товарами резко сократилась // Европейская служба внешних связей, 01.04.2016. URL: http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2016/010416_ru.htm

Удельный вес Китая в российской внешней торговле продолжал расти в последние годы (в особенности – в российском импорте). Однако пока нет никаких оснований говорить о переориентации внешнеэкономических связей России на Восток. Повышение роли Китая в российской торговле – не новая тенденция, а продолжение долгосрочного тренда, обозначившегося в последние десять лет (см. рис. 1 и 2). Китайский и в целом азиатские рынки по прогнозируемым объемам поставок являются все более важным дополнением, но не альтернативой энергетическому сотрудничеству России с Европой. Аналогичный вывод справедлив применительно к инвестиционному и научно-техническому сотрудничеству.

Все это свидетельствует о том, что ***вопросы торгово-экономического, финансового, инвестиционного и энергетического сотрудничества неизбежно должны найти адекватное отражение в общем концептуальном видении и структуре институтов и механизмов управления сотрудничеством между Россией и ЕС после их нормализации.***

2.3. ЕАЭС

Формирование ЕАЭС вносит коррективы в сотрудничество России с ЕС. Несмотря на то, что ЕАЭС еще предстоит доказать свою экономическую эффективность и целесообразность (см. рис. 3), само его появление усложняет совместное целеполагание и деятельность институтов сотрудничества России и ЕС.

Теперь задача, если она по-прежнему стоит в повестке дня, заключается в обеспечении взаимной совместимости правил, систем регулирования и административной практики не только России и ЕС, но и ЕАЭС. Эта задача может решаться или путем налаживания институционального сотрудничества между Европейской комиссией и Евразийской экономической комиссией (ЕЭК), – вариант, которому по политическим соображениям отдает предпочтение Россия⁷, или путем продвижения Россией согласованных с ЕС решений в рамках ЕАЭС. Или же Россия будет выстраивать сотрудничество с ЕС самостоятельно, без оглядки на ЕАЭС, как она это сделала в вопросе вступления в ВТО.

У этой проблемы сегодня нет однозначного решения. Сфера компетенции ЕЭК, в частности, в том, что касается вопросов международной торговли, утверждения технических регламентов и др., определена и, возможно, постепенно будет расширяться. Однако реальная способность ЕЭК вести переговоры с третьими странами от имени членов ЕАЭС вызывает вопросы. В любом случае в своей деятельности она зависит от согласия всех государств-членов ЕАЭС и ограничена их фактическим правом вето на любые решения⁸.

В ЕС нет консенсуса о целесообразности многостороннего формата отношений с ЕЭК. Хотя эта возможность изучается⁹, перспектива реализации

⁷ Мешков А. Россия – Европа: что дальше? // Международная жизнь. 2015. № 9. С. 14.

⁸ См., в частности: Ткачук С. ЕАЭС и все-все-все. Внешний контур становления евразийской интеграции // Россия в глобальной политике. Т. XIV (2016). № 3. С. 95.

⁹ См., в частности: Toghiani T., van der Montano F.S., Kozak I. From Competition to Compatibility. Striking a Eurasian balance in EU-Russia relations. Clingendael, 2015.

данного варианта и его потенциальная эффективность не очевидны. И в ЕС, да и в самих странах–членах ЕАЭС предпочтение отдается развитию прямых отношений между ними. Казахстан, минуя ЕЭК в 2015 г., подписал новое соглашение об углубленном партнерстве с ЕС. Отношения Кыргызстана и Армении с ЕС регулируются Соглашениями о партнерстве и сотрудничестве. Армения продолжает переговоры с Брюсселем о новом соглашении. Отношения же Беларуси с ЕС до сих пор регулируются торговым соглашением ЕС с СССР 1989 г.

Пока этот клубок не распутан, *разговоры о необходимости установления прямых отношений в формате ЕС-ЕЭК будут усложнять совместные решения России и ЕС*. На современном этапе замороженного диалога это обстоятельство, очевидно, не является решающим. Однако в случае нормализации отношений Россия–ЕС оно будет существенно тормозить их развитие.

2.4. Неопределенность целей сотрудничества

В 2003 г. Россия и ЕС согласовали общие цели взаимодействия на обозримую перспективу: формирование Общего европейского экономического пространства (ОЕЭК) – открытого и интегрированного рынка между Россией и ЕС, основанного «на общих или совместимых правилах и системах регулирования, включая совместимую административную практику»¹⁰.

Особенность концепции ОЕЭП заключалась в том, что в отличие от концепции Европейского экономического пространства (стран ЕС и ЕАСТ) и различных вариантов ассоциации с ЕС, она предполагала гармонизацию регулятивных систем не столько путем принятия Россией законодательства Евросоюза, сколько путем обеспечения их совместимости¹¹. Хотя в этой концепции хватало декларативности, она была несколько конкретизирована в 2005 г. в «дорожной карте» по общему экономическому пространству¹² и вписана в более широкий контекст формирования четырех общих пространств России и ЕС. В целях практической реализации задачи гармонизации регулятивных систем были учреждены отраслевые диалоги. На уровне исполнителей «дорожной карты» существовало понимание того, что результатом совместной работы в стратегической перспективе должна стать реализация в отношениях России и ЕС «четырех свобод» – передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы.

Иными словами, *структура механизмов взаимодействия России и ЕС, сложившаяся до современного кризиса в их отношениях, определялась, исходя из сформулированных ими общих целей, и была призвана работать на их достижение*. Независимо от ответа на вопрос, насколько эффективно данные механизмы решали поставленные задачи, *целесообразная*

¹⁰ Приложение I. Концепция общего европейского экономического пространства (ОЕЭП). 06.11.2003. Принято в Риме 6 ноября 2003 года // Официальный сайт Президента России, 06.11.2003. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3837>

¹¹ Долгов С.И. Общее экономическое пространство – новый интеграционный формат в условиях глобализации // Российский внешнеэкономический вестник. 2010. № 9. С. 7–9.

¹² «Дорожная карта» по общему экономическому пространству, утверждённая на саммите Россия-ЕС. 10.05.2005. URL: http://www.russianmission.eu/userfiles/file/road_map_on_the_common_space_of_external_security_2005_russian.pdf

коррекция этих механизмов в будущем будет зависеть от того, какие цели в своем сотрудничестве поставят Россия и ЕС. Ясного ответа на этот вопрос сегодня нет. По этой причине не может быть и ясного ответа на вопрос, какие механизмы должны обслуживать сотрудничество России с ЕС в обозримом будущем.

Формирование ЕАЭС и предложение перенести многие вопросы на уровень отношений между двумя интеграционными группировками, российские идеи формирования общего экономического пространства от Лиссабона до Владивостока, «интеграции интеграций», а теперь и подключении к этому процессу Китая¹³ в проекте «большой Евразии» не отвечают на вопрос, имеется ли в виду реализация в более широких рамках подходов, согласованных в концепции ОЕЭП. При этом сама возможность реализации концепции ОЕЭП в предлагаемом составе по меньшей мере не очевидна. И обсуждаться она должна не в формате диалога Россия–ЕС, а в каких-то других форматах. Или центральным звеном в построении общего экономического пространства с точки зрения России должна стать не гармонизация регулятивных систем, а обмен её энергетических ресурсов на высокие технологии из стран ЕС¹⁴.

В Европейском союзе сегодня также нет определенности относительно целей будущих отношений с Россией. Разброс мнений в странах ЕС крайне широк – от идеи формирования зоны свободной торговли от Лиссабона до Владивостока¹⁵ (не предусмотренной в явной форме в концепции ОЕЭП, но предлагавшейся Россией в развитие идеи ОЕЭП¹⁶) до крайне скептического отношения к целесообразности взаимозависимости. Тем более – интеграции с Россией. Отказавшись от прежнего формирования отношений стратегического партнерства с Россией, страны Евросоюза пока не сформулировали новую стратегию. Согласованные весной 2016 г. пять принципов политики ЕС в отношении России¹⁷ не позволяют судить, какие совместные цели могут поставить Москва и Брюссель на обозримую перспективу помимо эпизодического сотрудничества по вопросам, представляющим взаимный интерес.

России и ЕС еще предстоит сложное согласование общего определения новых перспектив их отношений, уточнить, сохраняется ли в силе их недавнее намерение сформировать общее экономическое пространство на принципах, согласованных в концепции ОЕЭП, или речь пойдет о чем-то другом. В таком случае – о чем? До согласования общего понимания долгосрочных целей сотрудничества, даже при возобновлении их деятельности, большинство механизмов управления им, как на рабочем, так и на министерском уровнях будут работать вхолостую.

¹³ Проект «Большая Евразия» объявлен открытым // Российская газета. 20.06.2016.
URL: <https://www.rg.ru/2016/06/19/reg-szfo/vladimir-putin-proekt-bolshoj-evrazii-otkryt-i-dlia-evropy.html>

¹⁴ Мешков А. Россия – Европа: что дальше? С. 11.

¹⁵ Free Trade from Lisbon to Vladivostok. A Tool for Peace and Prosperity: The Effects of a Free Trade Area between the EU and the Eurasian Region. Focus Paper. Gütersloh: Carl-Bertelsmann Stiftung, 2016.

¹⁶ Путин В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 03.10.2011. URL: <http://www.izvestia.ru/news/502761>

¹⁷ Outcome of the Council meeting. 3457th Council meeting. Foreign Affairs. Brussels, March 14, 2016. 7042/16. p. 4.

Диалог на политическом уровне и выработка согласованного понимания (новых) общих целей сотрудничества на обозримую перспективу являются важнейшим условием выстраивания институтов и механизмов, которые должны обеспечивать достижение подобных целей. Это должно быть учтено в дискуссии о будущих институтах взаимодействия России с ЕС.

3. Опыт функционирования механизмов сотрудничества

Обзор функционирования механизмов сотрудничества России и ЕС до современного кризиса в их отношениях позволяет выделить ряд вопросов, нуждающихся в обсуждении при подготовке рекомендаций относительно их оптимизации в будущем. Первое – это критическая оценка эффективности отраслевых механизмов и рабочих групп. Второе – разрыв в обсуждении конкретных вопросов и предлагаемых решений между рабочим и политическим уровнями (саммитами). Третье – отсутствие заметной динамики в обсуждении неэкономических аспектов сотрудничества и прежде всего – в сфере международной и внутренней безопасности, намеченных в соответствующих «дорожных картах».

С констатацией относительно низкой отдачи от работы на соответствующих направлениях, серьезного внимания заслуживает вопрос о том, что было главной причиной относительно низкой и постепенно падавшей эффективности механизмов сотрудничества России с ЕС. Изъяны в архитектуре этих механизмов или отсутствие необходимых для их продуктивной работы «рамочных» условий? Нараставший на политическом уровне разрыв в понимании целей взаимодействия, отсутствие ясного запроса со стороны прежде всего российского бизнеса и другие причины более широкого плана?

3.1. Рабочий уровень

Наиболее критичную оценку получает взаимодействие между Россией и ЕС на рабочем уровне. Отраслевые диалоги и рабочие группы упрекают за низкую результативность. А также в том, что они «уже вскоре после создания или перезапуска стали пробуксовывать, были выхолащены или выродились в заседания ради заседаний» не в последнюю очередь по той причине, что они не были уполномочены «принимать обязывающие решения, были оторваны от внутренних систем управления»¹⁸.

Этот упрек, однако, справедлив только отчасти. Конкретные результаты, достигнутые в процессе отраслевых диалогов¹⁹, безусловно, все больше отставали от ожиданий нарастающей конвергенции регулятивных систем России и ЕС. Развивались они неровно на многочисленных направлениях сотрудничества. Наиболее интенсивным был диалог по торговой, финансовой

¹⁸ Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Новая повестка отношений между Россией и ЕС. С. 9.

¹⁹ См., в частности: EU–Russia Common Spaces Progress Report 2007. March 2008; EU–Russia Common Spaces Progress Report 2008. March, 2009; EU–Russia Common Spaces Progress Report 2009. March, 2010; EU–Russia Common Spaces Progress Report 2010. March, 2011; EU–Russia Common Spaces Progress Report 2011. February, 2012; EU–Russia Common Spaces Progress Report 2012. March, 2013; Progress Report approved by the Coordinators of the EU–Russia Partnership for Modernization for information to the EU–Russia Summit of 21 December, 2012. 21st December 2012; Progress Report approved by the Coordinators of the EU–Russia Partnership for Modernization for information to the EU–Russia Summit on 28 January 2014. January 28, 2014.

и макроэкономической политике. А также энергетический диалог, включая подготовку «дорожной карты» энергетического сотрудничества до 2050 г. Существенного прогресса удалось достичь на направлениях сотрудничества в космосе, атомной энергии, в науке и технике, в региональном сотрудничестве, в гармонизации норм технического регулирования, включая соглашение 2013 г. о сотрудничестве Росстандарта с Европейскими комитетами по стандартизации и электротехнической стандартизации (CEN/CENELEC). На многих из этих направлений диалог на рабочем уровне и сотрудничество продолжаются и сейчас²⁰.

Однако по мере развития отраслевые диалоги все больше выполняли функции не столько мотора конвергенции регулятивных систем России и ЕС, сколько площадок для обмена опытом и лучшими практиками, согласования проектов, представляющих взаимный интерес. Они также служили важной цели взаимного информирования о готовящихся изменениях в законодательстве сторон, выявления на ранней стадии и обсуждения связанных с этим возможных проблем в двусторонних отношениях, снятия вопросов, не дожидаясь, когда они выплеснутся на политический уровень. А в тех случаях, когда речь шла о торговых вопросах, на площадку ВТО. Диалоговые механизмы служили и служат целям согласования позиций России и ЕС в более широких международных рамках, в частности, их позиций по вопросам, обсуждаемым в ВТО или в «Группе двадцати», где их интересы и позиции по многим вопросам весьма близки²¹.

По существу диалоги и рабочие группы выполняли важную функцию взаимной социализации административно-управленческих структур России и ЕС. По многим направлениям, в особенности, в международной торговле, этот диалог на рабочем уровне и даже на министерском уровне сохранился до настоящего времени и не приостановлен с принятием санкций ЕС в адрес России. Он только стал менее формальным и интенсивным, чем раньше.

Причины того, что отраслевые диалоги не стали действенным инструментом гармонизации регулятивных систем России и ЕС, очевидно, надо искать не только и не столько в самой их структуре (хотя общая картина таких диалогов была очень дифференцированной), сколько в постепенном **ослаблении политического импульса, нацеливавшего их на взаимную конвергенцию**. По мере того, как все больше размывалось и отходило на второй план согласованное в начале 2000-х гг. общее понимание целей и ориентиров формирования ОЕЭП, работа отраслевых диалогов на этом направлении становилась все менее востребованной. Состоявшиеся в 2009 г. последние неофициальные консультации по вопросам формирования общего экономического пространства России и ЕС закончились безрезультатно, и с тех пор этот импульс постепенно утратил свое практическое значение.

Параллельно с этим в российском деловом сообществе накапливалось разочарование в том, что касается перспектив взаимодействия с ЕС. Сегодня позиция бизнеса не определена, и в повестке дня доминируют торговые

²⁰ См., к примеру: ФГУП «Стандартинформ» принял участие в обсуждении вопросов технического сотрудничества с ЕС // CEN/CENELEC, 06.10.2014. URL: <http://www.cen.gostinfo.ru/news/Details/17>

²¹ См., в частности: EU-Russia Common Spaces Progress Report 2011. February 2012; Progress Report approved by the Coordinators of the EU-Russia Partnership for Modernization for information to the EU-Russia Summit on 28 January 2014. January 28, 2014, p. 1–2.

тяжбы с ЕС на площадке ВТО, а отраслевые диалоги, не получавшие импульсы со стороны бизнеса, все больше воспринимались как нечто навязываемое государством деловому сообществу.

До тех пор, пока нет ясного политического заказа, нацеливающего диалоги России и ЕС на конкретные результаты, пока отсутствует такой заказ со стороны российского делового сообщества, ожидать результативной отдачи от рабочих механизмов не приходится.

3.2. Средний уровень (постоянные советы сотрудничества)

Средний – министерский – уровень механизмов управления сотрудничества России с ЕС оценивается как самое слабое звено. Изначально советы постоянного сотрудничества на уровне министров предполагалось сделать важной опосредующей площадкой в диалоге, где искались бы взаимоприемлемые решения по вопросам, не нашедшим согласования на рабочем уровне.

На практике часто случалось так, что сырые, не согласованные в рабочем плане вопросы, где сохранялись разногласия, минуя министерский уровень, выносились на рассмотрение саммитов Россия–ЕС. Не находя здесь решения, такие вопросы возвращались для доработки в рабочие группы.

Экспертами и практиками высказываются разные точки зрения о причинах такого положения дел. Одна из них заключается в том, что взаимодействие с ЕС не для всех российских ведомств было приоритетным направлением международного сотрудничества. Частые реструктуризации российского правительства, перекройка министерств и их портфелей, смена министров зачастую приводили к тому, что по несколько месяцев пустовало место российского сопредседателя того или иного отраслевого диалога, а новым министрам требовалось время, чтобы войти в курс дел.

Не в последнюю очередь по этой причине отраслевые постоянные советы сотрудничества на уровне министров за небольшим исключением собирались редко. Ежегодные отчеты Еврокомиссии о прогрессе в сотрудничестве с Россией изобилуют такими примерами. В 2012 г. состоялись только два заседания отраслевых советов постоянного сотрудничества²² из почти двух десятков отраслевых диалогов.

Вне зависимости от причин такой ситуации, по мере восстановления работы механизмов сотрудничества Россия-ЕС необходимо укреплять здесь именно среднее (министерское) звено.

3.3. Неэкономические направления сотрудничества

Продвижение в реализации положений, намеченных в октябре 2000 г. в Совместной декларации по укреплению диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе, получивших дальнейшее развитие в «дорожной карте» по общему пространству **внешней безопасности**²³, было минимальным.

²² EU–Russia Common Spaces Progress Report 2012. March 2013. P. 1.

²³ «Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности. 10.05.2005. URL: http://www.russianmission.eu/userfiles/file/road_map_on_the_common_economic_space_2005_russian.pdf

Несмотря на интенсивный диалог и редкие примеры конкретного сотрудничества, Россия и ЕС так и не смогли согласовать нормативную базу взаимодействия в области регулирования кризисов. Российское военное ведомство с самого начала крайне скептически относилось к этому направлению военного сотрудничества – не в последнюю очередь из-за отсутствия в ЕС собственных военно-штабных органов. Сегодня согласование с ЕС нормативной базы российской минобороны рассматривает как бесперспективное.

В частности, не получило развития анонсированное в «дорожной карте» взаимодействие по вопросам нераспространения оружия массового уничтожения (за исключением работы с иранским ядерным досье), а также контроля вооружений. Обмен мнениями по нераспространению сводился к минимальному набору тем (экспортный контроль, деятельность Международного научно-технического центра в Москве), ни одна из которых не была в списке приоритетных для ЕС. В сфере же контроля вооружений ЕС просто не имеет необходимых компетенций.

В результате взаимодействие по вопросам международной безопасности ограничилось проведением регулярных политических консультаций, в ходе которых представители России и ЕС обсуждают и сверяют часы по широкому кругу проблем. Такие обсуждения и сотрудничество на конкретных направлениях продолжаются и сегодня.

До современного кризиса обсуждались различные варианты взаимодействия России и ЕС по вопросам международной безопасности, начиная с проведения консультаций между Россией и «тройкой» председателей ЕС, взаимодействия России с Комитетом ЕС по вопросам политики и безопасности и заканчивая формированием специального Комитета Россия–ЕС по вопросам политики и безопасности. Вариант взаимодействия России с «тройкой» ЕС стал неактуальным после вступления в силу Лиссабонского договора. Идея же создания специального комитета Россия–ЕС для принятия совместных решений в сфере внешней безопасности, которая обсуждалась с 2010 г., сегодня также не представляется реализуемой. По этой причине на обозримую перспективу политический диалог и консультации России и ЕС по вопросам безопасности будут ограничены возобновившимся после короткого перерыва диалогом между постпредством России при ЕС и Комитетом ЕС по вопросам политики и безопасности.

Совместные действия по **отмене виз** для краткосрочных взаимных поездок граждан России и ЕС в январе 2014 г. остановились на констатации постоянным советом сотрудничества по общему пространству свободы, безопасности и правосудия необходимости интенсификации этой работы на основе рекомендаций, подготовленных экспертами России и ЕС²⁴.

Не получил развития и ориентированный на конкретные результаты диалог России и ЕС по вопросам **правового государства и прав человека**.

4. Выводы и рекомендации

Среди российских экспертов (а также в российских ведомствах, которые были включены в диалоги с ЕС) широко распространена точка зрения,

²⁴ Progress Report approved by the Coordinators of the EU–Russia Partnership for Modernization for information to the EU–Russia Summit on 28 January 2014. January 28, 2014. p. 5.

согласно которой существовавшая до современного кризиса структура механизмов управления сотрудничеством с ЕС себя в целом оправдала и должна быть сохранена. Это при том понимании, что процесс ее реанимации после начала нормализации отношений не будет быстрым и потребует определенного переходного периода. При этом речь зачастую идет о необходимости перераспределения задач между различными уровнями взаимодействия – *саммитами*, которые должны сосредоточиться на стратегических вопросах сотрудничества; встречами на уровне *правительства, министров*, на которых должны решаться вопросы, выходящие за рамки компетенции экспертных встреч, а также диалоговыми и рабочими группами, объем полномочий которых предлагается расширить, предоставив им право принимать окончательные решения по входящим в их компетенцию вопросам²⁵.

Существует также понимание, что восстановление механизмов сотрудничества России и ЕС будет происходить постепенно и предполагает на первом этапе продолжение и расширение *контактов и сотрудничества на рабочем уровне*, а при необходимости – проведение *встреч на уровне министров* по вопросам, представляющим взаимный интерес.

В целом архитектура основных органов сотрудничества должна отталкиваться от соответствующих положений *СПС*: встречи на высшем уровне (саммиты), министерский уровень, рабочие органы, комитет парламентского сотрудничества.

Проведение *саммитов Россия–ЕС* считается важным и неотъемлемым элементом общего механизма взаимодействия. Однако представляется целесообразным торопиться с проведением первого официального саммита в начале процесса нормализации. Это не исключает рабочие встречи между Президентом России и руководством ЕС. В перспективе есть смысл вернуться к рассмотрению оптимальной регулярности саммитов. В любом случае, проведение двух саммитов в год, как это делалось раньше, представляется избыточным.

В интересах придания сотрудничеству целенаправленного политического импульса и ответа на вопрос о том, имеем ли мы в виду продолжить формирование ОЕЭП на принципах, определенных в 2003 г., или речь идет о чем-то другом, целесообразно *сформировать совместную группу стратегического планирования высокого уровня*, которая займется подготовкой соответствующих рекомендаций и решений.

Стратегическое целеполагание в отношениях Россия–ЕС сегодня практически невозможно без обсуждения темы *гармонизации этих отношений с политикой «восточного партнерства»* и минимизации экономических издержек ассоциации с ЕС ряда стран, общих соседей России и ЕС. Эта чрезмерно политизированная сегодня тема должна обсуждаться, прежде всего, на уровне экспертов, призванных подготовить соответствующие рекомендации.

Хотя завершение работы над формированием *трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства* в настоящее время затягивается, России и ЕС следует включить в свою повестку дня на рабочем уровне вопрос о

²⁵ Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Новая повестка отношений между Россией и ЕС. С. 8–9.

возможных последствиях создания ТТИП для формирования общего европейского экономического пространства. Это позволит параллельно вести работу над рекомендациями о путях обеспечения совместимости ОЕЭП и ТТИП, если в их отношениях сохраняется цель формирования общего экономического пространства на основе совместимых регулятивных систем.

Значительный объем общей работы по координации процесса оптимизации механизмов сотрудничества Россия–ЕС должен лечь на встречи на уровне **министров иностранных дел** (в формате постоянного совета сотрудничества или в каком-то другом), которые не обязательно проводить в «полном» составе с участием министров всех стран–членов ЕС.

В начале процесса нормализации целесообразно рассмотреть вопрос о назначении **специального представителя** Президента России по вопросам отношений с ЕС.

Представляется также целесообразным, не откладывая в «долгий ящик», возобновление **энергетического диалога** между Россией и ЕС, как минимум, с целью взаимного информирования и обсуждения прогнозов эволюции энергетических рынков и регулятивной среды. Это крайне важно для повышения предсказуемости развития рынков и в этой связи – для долгосрочного планирования соответствующих инвестиций.

Критическое значение имеет формулирование интересов и позиции **делового сообщества** по вопросам отношений с ЕС и формирования общего экономического пространства. Свою роль в этой связи призваны сыграть РСПП и круглый стол бизнеса России и ЕС, в настоящее время практически бездействующий.

Не следует в обозримой перспективе ожидать возобновления дискуссии и тем более – практического взаимодействия России и ЕС в военной сфере кризисного регулирования. Однако необходимо продолжать регулярные политические консультации по широкому кругу вопросов международной безопасности. Тем более что такое сотрудничество России и ЕС по широкому кругу вопросов не прерывалось в условиях санкций. Помимо регулярных консультаций по линии дипломатических служб центральное место в этом процессе на обозримую перспективу призваны занять **контакты постоянного представительства России с Комитетом ЕС по вопросам политики и безопасности**.

Желательным является возобновление диалога о **свободе передвижения** между Россией и ЕС, хотя на быстрый прогресс в решении этого вопроса в обозримой перспективе рассчитывать не приходится.

Приложения

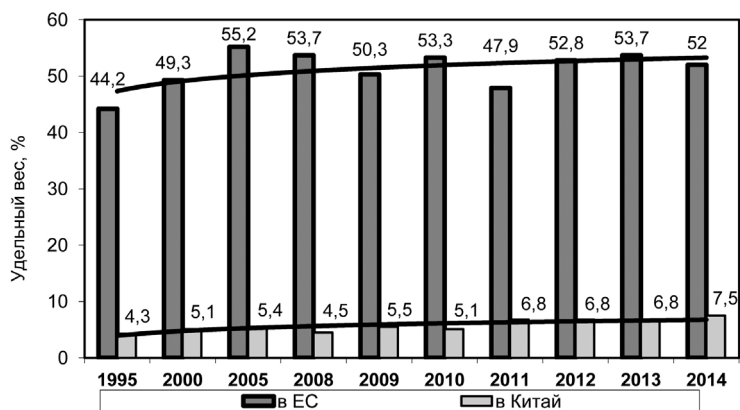


Рисунок 1. Удельный вес экспорта России в ЕС и Китай

Источник: составлено по данным Госкомстата России.

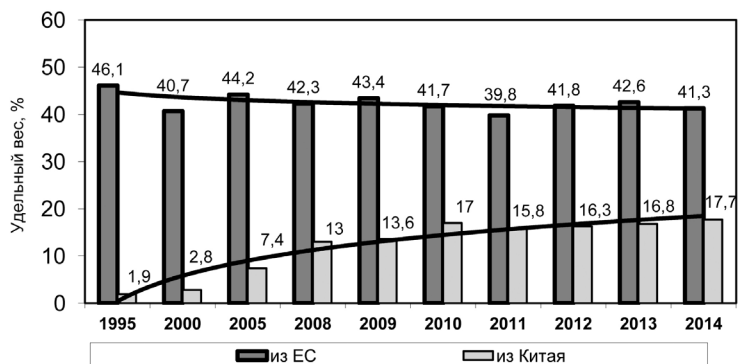


Рисунок 2. Удельный вес импорта России из ЕС и Китая

Источник: составлено по данным Госкомстата России.

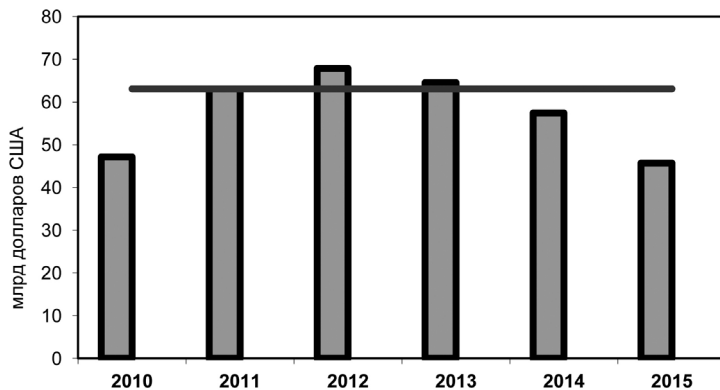


Рисунок 3. Взаимная торговля стран-членов ЕАЭС

Источник: составлено по данным Евразийской экономической комиссии.

Элементы нового европейского порядка: принципы, инструменты и институты, определяющие отношения между Россией и Западом

Вольфганг Цельнер

1. Отправная точка

Со времен холодной войны отношения между Россией и западными²⁶ странами еще никогда не были такими сложными. Дискурсы сторон — а под дискурсом мы понимаем всеобъемлющую систему взглядов, концепций, стратегических компонентов — можно считать взаимоисключающими. Отсутствует даже отправная точка, от которой можно было бы начать обсуждение; невозможно также идентифицировать общую цель. Все это делает нынешнюю ситуацию крайне сложной и обуславливает необходимость переноса обсуждения многих тем на концептуальный уровень, возвышающийся над позициями конкретных сторон.

2. Уровни разногласий

Разногласия проявляются на всех уровнях взаимоотношений — в первую очередь это касается норм, интересов, а главное — определения ключевых элементов европейского порядка.

2.1. Нормативные разногласия

«Хельсинкский декалог» и другие аналогичные совместные нормативные документы не были аннулированы. Однако толкование, понимание принципов, зафиксированных в этих документах, и их взаимосвязи, противоположны. Свидетельством этому служит наличие различающихся взглядов на украинский кризис и ситуацию вокруг него: то, что Запад считает вопиющим нарушением международного права, угрожающим европейскому порядку, по мнению России, является законной защитой права на самоопределение. Таким образом, не оправдались ожидания 1990–х гг. относительно того, что процесс нормативной конвергенции приведет к формированию устойчивой общей системы ценностей.

Сегодня у России и Запада нет общей нормативной базы, которая позволила бы сторонам совершать совместные политические шаги. Следует отметить, что эта проблема заключается не столько в применении нормативной базы, сколько в ее сущности. Соответственно, концепция «всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности» (Астанинская юбилейная декларация, 2010 г.) не имеет под собой основы. Так как политика безопасности, изначально основанная на нормативной базе, в настоя-

²⁶ Страны ЕС и Россия — это лишь 29 из 57 государств, состоящих в ОБСЕ. Поэтому я предпочитаю говорить о «западных» странах, подразумевая под ними все страны, входящие в ЕС и/или НАТО, ассоциированные с ЕС либо состоящие в иных тесных отношениях с ЕС и/или НАТО. У России имеется ряд союзников в ОДКБ и ЕАЭС.

щий момент не может быть реализована, стратегия сотрудничества должна строиться на конкретных интересах. Это не умаляет важность норм, а лишь означает, что в настоящий момент руководствоваться ими нецелесообразно.

2.2. Разногласия по вопросам европейского порядка

Порядок, зафиксированный Хельсинкским Заключительным актом, был историческим компромиссом в условиях того времени. Его ключевым принципом стала нерушимость границ — вне зависимости от исторически сложившихся этнополитических притязаний. Это позволило четко разграничить сферы влияния в Европе, и такое разграничение строго соблюдалось, невзирая на кризисы. Принцип I, включающий «суверенное равенство», «право принадлежать или не принадлежать к международным организациям», включающее «право быть или не быть участником союзных договоров», остался скорее на теоретическом уровне, исключение составляет право нейтральных и неприсоединившихся государств на соблюдение нейтралитета. «Хельсинкский порядок», довольно статичный по своей природе, был вполне уместен в условиях биполярной конфронтации, однако, возродить его к жизни уже невозможно.

В 1990 году начался весьма *неравномерный процесс трансформации* бывших социалистических стран. Надеждам на то, что быстрые и масштабные экономические, социальные, правовые и политические преобразования во *всех* этих странах обеспечат прочную основу для мира и стабильности, не суждено было сбыться. С одной стороны, такие страны, как Польша, Чехия, Словакия и Венгрия интегрировались в международный производственный процесс, вступив со странами Запада в *тесные взаимозависимые* отношения. С другой стороны, в большинстве стран постсоветского пространства трансформация пошла по иному пути и результатом этого процесса стало установление экономических отношений с Западом лишь на уровне торговли. *Взаимозависимость оказалась слишком слабой*: ее оказалось недостаточно для установления мирных и стабильных отношений; она не препятствовала использованию экономической конкуренции, введению торговых барьеров и санкций в качестве инструментов политических споров.

Отсутствие интеграции, неудачная попытка установления особых отношений. Несмотря на то, что вопросы достижения взаимной интеграции России и Запада обсуждаются, серьезных усилий на этом направлении предпринято не было. Неизвестно, имела ли у сторон политическая воля и представлялось ли возможным такое развитие событий в сложившихся условиях. В качестве компенсации была предпринята попытка установления особых отношений между Россией и западными интеграционными структурами, выразившаяся в создании четырех «общих пространств» ЕС и России и Совета Россия—НАТО. Было бы неверно утверждать, что предпринятые шаги не принесли результатов, но их оказалось недостаточно для предотвращения нынешней интеграционной конкуренции.

Интеграционная конкуренция без правил. Сегодняшняя интеграционная конкуренция, не регулируемая взаимно согласованными правилами, является основным предметом спора о европейском порядке. И Россия, и западные государства заинтересованы во включении других стран в свои интеграци-

онные структуры и настаивают на том, чтобы каждая страна сама решала, в какую из них вступить. Хотя некоторые из государств вполне могут быть заинтересованы в сотрудничестве с обеими сторонами (вплоть до потенциально возможных случаев одновременного членства в разных интеграционных структурах), и Россия, и Запад склонны настаивать на выборе «или-или». С исторической точки зрения, это опыт, унаследованный от биполярной системы, предполагавшей четкие разграничения. Впрочем, формируемым структурам будут свойственны множественная идентичность и дублирование элементов.

Секьюритизация и частичная милитаризация дискуссии. В настоящий момент происходит секьюритизация и частичная милитаризация политического спора о европейском порядке. Сотрудничеству в сфере безопасности стороны предпочитают политику сдерживания. С политической точки зрения, Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) уже нежизнеспособен; Венский документ 2011 года о мерах по укреплению доверия и безопасности только после серьезного пересмотра может вернуть утраченную эффективность. Военные учения проводятся всё чаще и ближе к границам, отличаясь всё большим размахом; стороны принимают меры по повышению боеготовности своих вооруженных сил. При этом к массированному наращиванию военной мощи не перешла ни одна из сторон — о гонке вооружений говорить не приходится. Воспользовавшись формулировкой преамбулы ДОВСЕ, можно сказать, что ни одна из сторон не располагает потенциалом для осуществления «крупномасштабных наступательных действий». Однако риск инцидентов, непреднамеренных и ограниченных войн весьма реален, подтверждением чему может служить украинский кризис и ситуация вокруг него. Наибольшую тревогу вызывает широкомасштабная секьюритизация политических отношений и готовность России к использованию военных средств в рамках ограниченного военного конфликта в Европе.

Нынешнее военно-политическое положение представляется серьезным, но пока не дающим оснований для паники. Однако при отсутствии контроля развитие текущей неоднозначной ситуации может привести к полномасштабной милитаризации и гонки вооружений.

Это не новая холодная война. Текущую ситуацию нельзя назвать новой холодной войной, поскольку она не имеет ключевых характеристик уже пережитой миром холодной войны. Холодная война представляла собой глобальную и идеологизированную конфронтацию между двумя лагерями. Ни одно из этих определений не применимо к текущей ситуации — ее характеристики в точности противоположны. Однако сегодня мы нередко бываем свидетелями поведения, напоминающего времена холодной войны, когда «враг», несущий ответственность за всё зло на земле, должен быть устранен до того, как будут найдены приемлемые решения. Такого рода эссенциалистские идеи являются очень тревожным симптомом.

3. Элементы будущего европейского порядка

Ключевая задача для выстраивания нового европейского порядка — достижение единого для всех понимания норм, регулирующих отношения между разными интеграционными структурами. Эти нормы существуют, они сфор-

мулированы в Хельсинкском акте 1975 года и в Парижской хартии 1990 года. Поскольку суть нового порядка сводится к политико-экономическому аспекту, ЕС стал ключевой структурой Запада на переговорах с возглавляемым Россией ЕАЭС. Путь к новому порядку требует ряда шагов и затрагивает многие аспекты. Необходимое условие решения политико-экономических проблем — десекуритизация отношений.

Во-первых, экономические интеграционные структуры, ЕС и ЕАЭС, должны установить отношения и начать работать над созданием таких политико-экономических условий, которые позволили бы заинтересованным государствам на «гибкой» основе получать статус действительных и ассоциированных членов. Членство в одной из этих структур и ассоциация с другой должны стать вполне допустимым сочетанием. Главная политическая задача — отказ от биполярной структуры и от принципа «или-или».

Во-вторых, необходимы правила, регулирующие любые потенциальные изменения статуса отдельных государств.

В-третьих, правила, регулирующие политико-экономическую сферу, которая лежит в основе порядка, должны дополняться правилами, относящимися к военно-политической сфере. Разработку последних на нынешнем этапе следует возложить на Совет Россия—НАТО. Если и когда ЕС сформирует автономный стратегический военный потенциал, соответствующие соглашения между ЕС и Россией или ОДКБ станут необходимыми.

В-четвертых, в перспективе ключевым опорным пунктом нормативной базы нового европейского порядка может стать принцип I «Хельсинкского декалога» — положение о «суверенном равенстве». Принцип III, «нерушимость границ», и принцип IV, утверждающий «территориальную целостность», не утратят своего значения, поскольку закрепляют статус-кво государств. Однако принцип I располагает потенциалом, который позволит управлять грядущими изменениями. Он формулируется следующим образом:

«Суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету»

«Они [государства-участники] имеют также право принадлежать или не принадлежать к международным организациям, быть или не быть участниками двусторонних или многосторонних договоров, включая право быть или не быть участниками союзных договоров; они также имеют право на нейтралитет»

В целях укрепления сотрудничества Россия согласилась с этой формулировкой как с элементом юридически обязывающего договора, который, к сожалению, так и не вступил в силу. Статья 1 Соглашения об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе гласит:

«...сознавая совместную ответственность, которую все они несут за то, чтобы достичь большей стабильности и безопасности в Европе, и имея в виду их право быть или не быть участниками союзных договоров...»

Этот пример показывает, что подход, основанный на гибком сотрудничестве и готовности к изменениям, возможен только при создании условий, благоприятных для сотрудничества. В противном случае весь процесс сведется,

как это сейчас происходит, лишь к спорам и конфликтам. Соответственно, необходимое условие прогресса в построении нового европейского порядка — продолжительное продуктивное сотрудничество и взаимное доверие, формируемое на основе сотрудничества.

4. Установление стабильных отношений в формате *modus vivendi*

Любой процесс, направленный на укрепление сотрудничества и в долгосрочной перспективе ориентированный на установление нового европейского порядка, невозможен без хотя бы временного урегулирования украинского кризиса и ситуации вокруг него, а также снятия экономических санкций.

Комплексное решение обеих задач откроет возможность осуществления совместных действий. Необходимо будет обеспечить благоприятную среду для их независимой и самостоятельной деятельности, сведя к минимуму ограничения и условия. Следует сосредоточиться на сотрудничестве, которое позволит создать политическое пространство и атмосферу взаимного доверия, необходимые для дальнейшего обсуждения нового европейского порядка.

Ключевая задача в среднесрочной перспективе — достижение приемлемого уровня прагматичного сотрудничества в условиях *modus vivendi*. Только добившись этого, мы сможем составить более точное представление о том, когда и как нужно решать стратегическую задачу построения нового европейского порядка.

Об авторах

Андрей Владимирович Загорский, кандидат исторических наук, окончил МГИМО. С 2011 г. руководит отделом разоружения и урегулирования конфликтов Центра международной безопасности ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН. Профессор кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО МИД России. С 1992 по 1999 г. занимал должность проректора МГИМО по научной работе, с 2000 по 2001 г. — старший вице-президент и директор проекта Института Восток–Запад в Праге. С 2002 г. занимает должность профессора Женевского центра политики безопасности. Автор более 350 научных работ по вопросам российской внешней политики и безопасности, европейской безопасности, контроля над вооружениями, отношений на постсоветском пространстве, международного сотрудничества в Арктике, опубликованных как в России, так и за рубежом.

Вольфганг Цельнер, заместитель директора Института исследований мира и политики безопасности Университета Гамбурга (IFSH), руководитель Центра исследований ОБСЕ (CORE) при Институте. Изучал социологию в Регенсбурге, в 1994 г. получил степень Ph.D в Свободном университете Берлина (Freie Universität Berlin), защитив диссертацию, посвященную переговорному процессу по Договору об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ) (уделяя особое внимание роли ФРГ). Занимал должность научного помощника г-жи Катрин Фукс, члена немецкого Бундестага. С 1984 по 1991 г. был советником члена немецкого Бундестага по вопросам военной политики, политики безопасности и контроля над вооружениями. Автор и редактор около 100 публикаций, в основном по вопросам европейской безопасности, контроля над обычными вооружениями, национальных меньшинств, транс-национальных угроз и вызовов, деятельности ОБСЕ.



РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ (РСМД)
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1
Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
E-mail: welcome@russiancouncil.ru
www.russiancouncil.ru