

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РАСШИРЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ДЛЯ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Ю. В. ЖИЛКИНА,
кандидат экономических наук
E-mail: yulduz@inbox.ru
ОАО «Федеральная сетевая компания
Единой энергетической системы»,
г. Москва

В статье рассмотрены наиболее актуальные аспекты отношений России и Европейского Союза – фундаментальные предпосылки и проблемы в развитии двусторонних отношений, перспективы взаимодействия России и ЕС в сфере безопасности, экономические и политические последствия расширения ЕС для России, а также выработан ряд рекомендаций.

Ключевые слова: безопасность страны, содержание экономической безопасности, структура экономической безопасности, механизм обеспечения экономической безопасности.

Расширение Европейского Союза (ЕС) напрямую затрагивает один из наиболее острых для России вопросов – проблему ее идентичности в современном мире. С культурологической точки зрения российская цивилизация, несмотря на ее ярко выраженное своеобразие, всегда была ближе к западной. В течение столетий в России решался вопрос о том, является ли она частью Европы или у нее особая судьба, выходящая за рамки европейского континента. В расширении ЕС сейчас участвуют лишь те страны, для которых подобный вопрос либо практически никогда не возникал, либо ответ на него был очевиден. Поэтому «десятка» стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и воспользовалась практически первой же возможностью для того, чтобы закрепить свой исторический и геополитический выбор через членство в ведущих европейских интеграционных структурах. Неучастие России в этом процессе неизбежно отразится на восприятии частью российского населения принадлежности страны к европейскому цивилизационному полюю.

Экономические последствия расширения ЕС для России. Поддержка демократических преобразований и постепенное расширение зоны стабильности и процветания в Европе лежат в основе процесса расширения ЕС. Этот процесс является неизбежным, подразумевая крупную реформу по фактическому упразднению национальных границ. Одновременно внутренний рынок ЕС предполагает более отчетливые внешние границы, в частности определенные Шенгенским соглашением. Вместе с тем этот процесс не может не затронуть Россию, остающуюся за рамками расширения, хотя ЕС предпринял некоторые шаги в этом направлении (программа «Северное измерение» – единственная региональная европейская программа, в которую полноценно вовлечена Россия).

Евросоюз подчеркивает, что нормативные документы, регламентирующие процесс интеграции государств ЦВЕ в общий рынок ЕС, не должны мешать нынешней перестройке экономических отношений между Россией и Центрально-Восточной Европой и не должны наносить ущерб российской экономике.

Общая озабоченность России в связи с расширением ЕС объясняется тем, что этот процесс может увеличить разрыв между расширяющимся ЕС и Россией. Главная озабоченность России в связи с расширением ЕС на страны Балтии связана с Калининградской областью, превращающейся в российский анклав в ЕС, что остро ставит вопрос как об обеспечении нормальной жизнедеятельности области, так и о территориальной целостности Российской Федерации.

В России превалирует точка зрения о том, что общий макроэкономический эффект процесса

расширения ЕС останется, скорее всего, благоприятным для России, хотя в краткосрочном и среднесрочном плане эти реформы создадут для России дополнительные проблемы. Тем не менее даже скептически настроенная часть российского экспертного сообщества признает, что Россия и в краткосрочном плане получит некоторые ощутимые выгоды в результате расширения ЕС (более обширный и емкий рынок для России, единые правила, облегчающие работу российских компаний, расширение приграничного и регионального сотрудничества, единое цивилизованное транзитное пространство).

Вместе с тем Россия представила ЕС список ее озабоченностей в связи с расширением (по таможенным тарифам, нетарифным ограничениям, ограничениям по импорту энергии в страны ЕС из одного источника, протекционизму в сельскохозяйственной политике ЕС, антидемпингу и др.).

Со своей стороны, осознавая, что в некоторых аспектах расширение ЕС на страны ЦВЕ может означать ухудшение условий для российской торговой политики, ЕС присвоил России статус страны с рыночной экономикой, что облегчает проблему антидемпинга, и готов пересмотреть вопрос импорта ядерного топлива. Кроме того, ЕС ссылается на опыт предыдущего расширения на Швецию, Финляндию и Австрию, которое в итоге привело к росту объема российского экспорта в эти страны.

Представляется, что, признавая справедливость озабоченностей России и необходимость их учета в переговорах с ЕС, было бы нецелесообразным сосредотачиваться только на потенциальных рисках. Россия в гораздо большей степени заинтересована в интенсификации отношений с Европейским Союзом, чем ЕС с Россией.

Расширение ЕС на восток может существенно изменить динамику торговых отношений между Россией и этим регионом Европейского Союза, устранив политико-психологическое неприятие и другие причины в подходе стран ЦВЕ к развитию отношений с Россией. У России может появиться возможность производственной кооперации с западными фирмами, расположенными в странах ЦВЕ, крупномасштабных инвестиций в этот регион.

Краткосрочный ущерб от расширения ЕС для определенных российских отраслей и предприятий, ведущих торговые отношения со странами ЦВЕ, частично может быть компенсирован (переориентацией российского экспорта, в частности российской сельскохозяйственной продукции на другие рынки, например, азиатские).

Кроме того, вхождение России в обсуждаемое сегодня в качестве перспективного Общее европейское экономическое пространство (ОЕЭП) может быть облегчено самим процессом расширения, поскольку расширенный ЕС не будет заинтересован в существовании на своем восточном фланге некоего чуждого ему образования, принципиально отличного от него или ему противостоящего.

Многие проблемы, возникающие в торгово-экономическом сотрудничестве России со странами ЦВЕ в связи с расширением ЕС, могли бы разрешиться в рамках Общего европейского экономического пространства ЕС и России, идея создания которого была выдвинута Евросоюзом и зафиксирована в итоговом коммюнике Московского (май 2001 г.) саммита лидеров России и ЕС [3].

Однако, несмотря на громко заявленные на римском саммите Россия – ЕС планы политиков создать ОЕЭП уже к 2007 г., практическая реализация принятой концепции возможна лишь в более отдаленной перспективе. Существует целый ряд «сомнений в реальности намерений Евросоюза иметь с Россией ОЕЭП, достойное этого названия».

Помимо расплывчатости принятых в концепции ОЕЭП формулировок, к этому выводу подталкивает и ряд до сих пор не ясных, не решенных вопросов, от которых зависит жизнеспособность идеи ОЕЭП. Среди них следующие:

1) кто будет партнерами России в ОЕЭП, будет ли «пространство» покрывать всю Европу? Неясен вопрос об участии в ОЕЭП стран СНГ, о критериях их возможного присоединения. Вероятным такое участие представляется для Украины и Молдовы и проблематичным для Белоруссии в условиях сохраняющейся изоляции этой страны по чисто политическим соображениям. Как далеко на юг и восток может распространяться «пространство»?

2) не ясна до конца судьба самого Евросоюза, который до сих пор единым государством не является, а его «внешнеполитический потенциал еще крайне недоразвит». В результате расширения резко возрастает неоднородность Европейского Союза. Она увеличивается по нескольким параметрам: размерам (большие и малые страны), уровням экономического развития (высоко- и среднеразвитые национальные хозяйства), состоянию систем рыночной экономики и демократии (зрелые и формирующиеся системы), географическому положению государств-членов (Северный, Западный, Южный и Центральный регионы Европы).

В случае возникновения неблагоприятных условий разрыв в уровнях развития и дифферен-

циация национально-государственных интересов могут привести к тому, что центробежные тенденции возобладают над центростремительными, а в кризисной ситуации ЕС может расколоться на несколько региональных группировок или полностью «дезинтегрироваться»;

3) как будут сочетаться идеи общего европейского экономического пространства и региональных интеграционных группировок на территории бывшего СССР? Как представляется автору, в вопросах международной политики главной областью разногласий между Россией и ЕС в настоящее время может стать вопрос о формах и ограничениях взаимодействия стран Европы с государствами западной части Содружества Независимых Государств (СНГ).

В марте 2003 г. был опубликован Доклад Комиссии ЕС «Большая Европа – новые соседи: новые рамки отношений с нашими восточными и южными соседями», на базе которого 1 июля того же года Комиссия приняла документ «На пути к новому механизму добрососедства». В этих документах делается попытка разработки общих рамок политики ЕС в отношении стран, не присоединяющихся к Союзу. Предусматривается, в частности, более активное взаимодействие ЕС с Украиной, Беларусью и Молдовой, построение с ними особых отношений, основанных на единстве ценностей и общности интересов, а также создание общего экономического и социального пространства.

Планируется формирование, по образному выражению Р. Проди, «кольца друзей». «Новым соседям», кроме доли на внутреннем рынке ЕС, предлагается сотрудничество в таких сферах, как обустройство границ, правосудие и внутренние дела, инфраструктурные сети и охрана окружающей среды, научные исследования, культура и образование, объединение энергетических, транспортных и телекоммуникационных сетей [1].

Поскольку же нынешнее российское руководство делает много практических шагов для сохранения и укрепления российского присутствия в СНГ, активизация ЕС в этом регионе может породить определенные напряженности. Ярким подтверждением этого является крайне негативная реакция Запада на подписание 19 сентября 2003 г. в Ялте Россией, Украиной, Беларусью и Казахстаном рамочного Соглашения о формировании единого экономического пространства, если оно примет форму таможенного союза.

Факт нарастающего соперничества между Москвой и Брюсселем на западных границах СНГ констатируют официальные лица в Киеве. Так, за-

меститель министра иностранных дел по вопросам европейской интеграции Александр Чалый, говоря о негативных последствиях расширения ЕС для Украины, отмечает, что «в краткосрочной перспективе резко возрастет соперничество между большими державами за геополитическую и геоэкономическую ориентацию Украины, свидетелями чего мы являемся уже сегодня»;

4) существенно осложняет реализацию идеи Общего европейского экономического пространства полная неясность относительно того, во что выльется общая политика безопасности ЕС и «европейская оборонная самобытность». Во всяком случае, пока отношения в этой области России и НАТО развиваются динамичнее, чем с ЕС. Для России же очевидно, что любое общее экономическое пространство в Европе должно опираться на общее пространство европейской безопасности;

5) предварительным условием создания ОЕЭП является присоединение России к ВТО. В официальных заявлениях Евросоюза неоднократно высказывалась заинтересованность в членстве России в этой международной организации, однако на практике ЕС оказался самым сложным партнером на переговорах, разумные компромиссы с которым достигаются крайне сложно;

6) и, наконец, пожалуй, самая сложная проблема. В ходе сотрудничества Россия и ЕС демонстрируют глубокую асимметрию целей и ожиданий. Так, в качестве важнейшей цели своей политики ЕС с самого начала 1990-х гг. подчеркивал, что «стабильная, открытая и плюралистическая демократия в Российской Федерации, управляемая на принципах господства права и лежащая в основе процветающей рыночной экономики...» представляет собой задачу номер один политики ЕС. В противоположность этому, в российской «Среднесрочной стратегии» в отношении ЕС подчеркивается важность «стратегического партнерства равных», которое не ограничивает суверенных прав Российской Федерации как мировой державы.

Таким образом, ЕС надеется в идеале иметь в лице России политически стабильного партнера, действующего на основе тех же стандартов, что и Европа. России же нужен ЕС, который в идеале стал бы неисчерпаемым источником прямых иностранных инвестиций и технологий и не вмешивался во внутривнутриполитические проблемы российского государства. При таком диаметрально противоположном подходе к сотрудничеству едва ли можно надеяться на его стабильность и результативность. Таким образом, долгосрочные экономические последствия расширения Европейского Союза

в значительной степени предопределяются тем, каким образом будут выстроены приоритеты сотрудничества между Россией и ЕС и какая правовая и организационная модель сотрудничества будет избрана ими на ближайшую перспективу.

С очевидностью можно сказать, что все острее ощущается необходимость переосмыслить многие лозунги и цели, которые были сформулированы Россией и Евросоюзом в 1990-е гг., отмечают авторы доклада. Перспективы сотрудничества, а следовательно, и возможности нейтрализации многих потенциальных потерь, порождаемых расширением Евросоюза, будут критически зависеть от меняющейся в настоящее время ситуации в самой России.

Нельзя не видеть, что в 1990-е гг. в стране была создана особая экономическая система, для которой характерно более или менее стабильное организационное равновесие, которое определяет отношения между крупнейшими политическими и экономическими игроками. Это равновесие связано, прежде всего, с результатами процесса приватизации. Сформировавшийся баланс власти между Кремлем и экономической элитой должен быть нарушен в случае принятия страной правил игры, диктуемых Евросоюзом.

Не менее значимым для России является и вопрос о том, будет ли ЕС после расширения более дееспособной, экономически более сильной, а потому и представляющей больший интерес для России в качестве экономического партнера организацией.

Другая серьезная проблема для России на фоне расширения интеграции – не остаться на уровне поставщиков исключительно энергоресурсов и металлов для расширенного ЕС. Поэтому одна из основных задач России – сделать определенный поворот в направлении поиска других форм экономического сотрудничества с Евросоюзом.

Очевидно, что и Россия и ЕС только выиграют от роста торговли, инвестиций, путешествий. Частный капитал не знает национальных границ, и деньги приходят туда, где имеются лучшие условия, в том числе и защиты инвестиций, и где можно получить самые высокие доходы. Основное внимание должно быть уделено устранению препятствий, мешающих росту контактов и сотрудничества на самых разных уровнях – от сокращения времени, затрачиваемого на таможенную очистку грузов и транспортных средств, до «дебюрократизации» отношений между Россией и ЕС.

Политические последствия расширения ЕС для России. В отличие от экономических последствий

расширения ЕС для России, политические последствия расширения первоначально не вызывали острой обеспокоенности России. Вместе с тем приближение сроков расширения ЕС на страны Балтии со всей остротой поставило в отношениях России и ЕС проблему Калининградской области, занимающей особое геополитическое положение.

Помимо проблемы Калининграда озабоченность России политическими последствиями расширения ЕС была связана с тем, как этот процесс повлияет на европейскую интеграцию в целом, на жизнедеятельность и жизнеспособность ЕС, являющегося главным партнером России в Европе. Кроме того, Россия обеспокоена тем, не изменится ли характер ЕС как партнера России после расширения ЕС за счет стран, все еще испытывающих «постсоветский синдром». Это может оказаться тормозом для инициатив по развитию сотрудничества с Россией.

Острой проблемой явилось расширение зоны Шенгенских договоренностей. В практическом плане перспектива расширения ЕС привела к тому, что ряд стран Центральной и Восточной Европы уже ввел визовый режим для россиян. Дальнейшее расширение визовых требований ЕС на восток Европы создало качественно новую ситуацию для России, приблизив визовый пояс к российским границам. Это привело к ужесточению визовой политики стран-участниц и стран-кандидатов в отношении граждан России по всем аспектам. Россия исходит из того, что необходимо не допустить превращения Шенгенского соглашения в новую разделительную стену в Европе, на этот раз визовую.

Решение этой проблемы, по мнению ЕС, в долгосрочном плане предполагает заключение соглашения о безвизовых отношениях между Россией и ЕС, которое в свою очередь требует заключения соглашения о реадмиссии, усиления российского пограничного контроля и всеобщей «паспортизации». В связи с этим Комитет «Россия в Единой Европе» (на заседании Комитета, проходившем в Москве 12–13 октября 2002 г.) приветствует инициативу Президента России о переходе в перспективе в отношениях России и ЕС к безвизовому режиму.

Программа сотрудничества Европейского Союза и России. Программа сотрудничества ЕС и России (ранее известная как ТАСИС) – это программа технического содействия ЕС, начатая в 1991 г. для 12 республик бывшего Советского Союза (кроме стран Балтии) и Монголии. Главной ее задачей является содействие переходу этих стран к рыночной

экономике и укрепление демократии и верховенства закона. Россия является крупнейшим партнером Программы, получая около половины всего финансирования. С начала Программы в 1991 г. России было предоставлено техническое содействие на сумму 2,66 млрд евро. В соответствии с целями Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией (СПС) действие Программы в России сосредоточено на трех взаимосвязанных областях сотрудничества, а также на особой области – ядерной безопасности:

- **поддержка институциональной, правовой и административной реформ.** Эта область включает в себя содействие судебной реформе, обучению и образованию, борьбе с организованной преступностью и терроризмом, вопросы, связанные с миграцией. С помощью институционального партнерства будет и далее поощряться развитие гражданского общества. В Национальной индикативной программе на 2004–2006 гг. на эту область сотрудничества предусмотрен бюджет в размере 122 млн евро;
- **поддержка частного сектора и содействие экономическому развитию.** В этой области содействие сосредоточено на поощрении торговли, а также отечественных и иностранных инвестиций путем внедрения международных стандартов и применения лучшей практики в области конкуренции, управления, бухгалтерского учета и аудита и создания новых предприятий. В Национальной индикативной программе на 2004–2006 гг. на эту область сотрудничества предусмотрен бюджет в размере 120 млн евро;
- **поддержка мер по смягчению социальных последствий переходного периода.** Действия в этой области будут осуществляться по двум приоритетным направлениям: поддержка социальной реформы и поддержка муниципальных служб. Цель состоит в снижении социальных затрат на реструктуризацию экономики, сокращении социального неравенства и улучшении качества основных муниципальных услуг. В Национальной индикативной программе на 2004–2006 гг. на эту область сотрудничества предусмотрен бюджет в размере 125 млн евро;
- **ядерная безопасность.** Содействие России в этой области нацелено на развитие практики безопасности и превентивных мер на всех соответствующих уровнях. В частности, это касается управления атомными электростанциями и надлежащего захоронения ядерных отходов.

В рамках Программы действий на 2003 г. на эти цели было выделено около 30 млн. евро.

Россия получает дополнительную поддержку через межгосударственные программы, включая Региональную программу и Программу приграничного сотрудничества, на проекты в таких областях, как окружающая среда, телекоммуникации и сети информационного общества, управление миграцией и борьба с преступностью. Россия также участвует в ряде программ малых проектов, таких как обучение, консультации по вопросам политики, институциональное строительство и поддержка инвестиций.

Межгосударственные программы. Многие из программ распространяются на сферы, выходящие за пределы национальных границ, и таким образом осуществляются с участием нескольких или всех стран-партнеров.

Региональная программа действует в трех отдельных областях, каждая из которых затрагивает и Россию:

- содействие приграничным сетям, таким как транспортные, энергетические и телекоммуникационные сети;
- трансграничные экологические инициативы, включая борьбу с загрязнением воды и воздуха;
- действия в области юстиции и внутренних дел, в частности, борьба с торговлей наркотиками, отмыванием денег и торговлей людьми.

Другой межгосударственной программой является Программа приграничного сотрудничества, в рамках которой поддерживается сотрудничество между Россией, Беларусью, Молдовой, Украиной и ЕС. Цель программы – содействовать сотрудничеству между людьми по конкретным вопросам (например, окружающая среда и миграция) по обе стороны общей границы.

В рамках Программы приграничного сотрудничества для Нового механизма добрососедства будут изысканы средства, необходимые для его реализации в России вплоть до 2006 г. Самая последняя Национальная индикативная программа включает финансовый пакет в размере 96 млн евро на 2004–2006 гг. Ядерная безопасность также является предметом межгосударственной программы, которая занимается общими проблемами всех стран-партнеров, имеющих ядерные установки на своей территории.

Программы малых проектов. Программа сотрудничества поддерживает целевые малые проекты в России. Проекты в рамках этих программ имеют бюджет от 100 до 600 тыс. евро, в то время

**Средства Программы, выделенные России
через Национальные программы действий в 2001–2006 гг., млн евро**

Целевой малый проект	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Всего за 2001–2006 гг.
Поддержка институциональной, правовой и административной реформы	30	15	28	28	17	26	323
Поддержка частного сектора и содействие экономическому развитию	31	18	14	19	18	17.5	369,5
Поддержка мер по смягчению социальных последствий переходного периода	3	7	6	16	32,5	24	115,5
Защита окружающей среды, управление природными ресурсами	10	8	4	0	4	3	53
Консультации по вопросам политики, программы малых проектов и др.	24	20	35	20	16,5	22.5	222
Темпус	13	11	11	10	10	10	107
Другие программы	29	19	0	3	0	0	458
Итого...	140	98	98	96	98	103	1 684

Источник: материалы Европейской Комиссии «Европейский Союз и Россия». URL: <http://www.eur.ru>.

как бюджеты проектов, финансируемых в рамках национальной или межгосударственных программ, имеют минимальный бюджет 2 млн евро [4].

Всего осуществляется шесть программ малых проектов, разбитых на три группы:

- **институциональное строительство**, осуществляемое через консультации по вопросам политики (предоставление краткосрочного экспертного содействия институтам, вырабатывающим политику в той или иной области) и партнерство в институциональном строительстве (долгосрочная поддержка ключевых правительственных организаций и поддержка развития гражданского общества и местных органов);
- **поддержка инвестиций**, включающая поддержку инвестиций для малых и средних предприятий и муниципальные инвестиции;
- **развитие людских ресурсов** по двум направлениям: программа Темпус, поддерживающая реформы институтов высшего образования через международное партнерство, и Программа подготовки менеджеров, предоставляющая стажировки в компаниях ЕС для развития компетентности менеджеров в странах-партнерах.

В целом через указанную программу Россия ежегодно получает около 200 млн евро. Половина этих средств распределяется через Национальные программы действий (см. таблицу).

Программа сотрудничества ЕС и России – не единственный инструмент содействия, осуществляемый в России. Однако соединение определенных качеств делает ее уникальной. Во-первых,

вся деятельность Программы является результатом постоянного диалога между Россией и ЕС, когда у обеих сторон есть чувство партнерства и серьезная приверженность программе. Во-вторых, в силу того, что ноу-хау может быть взято из любой из стран-членов ЕС, получатели Программы имеют возможность изучить гораздо больший опыт по сравнению с программами только одной страны. В-третьих, так как Программа полностью интегрирована в рамки политических отношений, установленных СПС, то отношение к ней с обеих сторон гораздо серьезнее, чем просто к отдельно взятой программе технического содействия. Содействие предоставляется российским партнерским организациям безвозмездно, а не в форме займов [2].

Список литературы

1. В перерыве между саммитами // Зеркало недели. Киев, 27.09.2003.
2. Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.). URL: <http://www.ieras.ru/journal.2000/9htm>.
3. Последствия расширения Европейского Союза для экономики России // Информационно-аналитическое агентство «Маркетинг & Консалтинг», 23.04.2004. URL: http://www.europa.eu.int/comm/internal_relations/we/intro/p03_358.htm.
4. Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia «official Journal», 24 June 1999 L 157/1-L 157/9.