
ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338(100)
ББК 65.5

DOI 10.22394/1682-2358-2019-1-4-11

A.D. Oblamsky, senior lecturer of the Sciences and General Humanities Department, International Law Institute

THE IDEA OF GREATER EUROPE AND EU-RUSSIA COMMON EUROPEAN ECONOMIC SPACE: REALITY AND EXPECTATIONS

The causes of why EU-Russia Common European Economic Space project failed to become efficient platform for implementation of the idea of Greater Europe in relatively favorable context of middle 2000s are studied. The author concludes that key explanatory factor of it lies in the insufficient interconnection between EU-Russia, on the one hand, and EU Eastern policy and post-Soviet/Eurasian integration on the other.

Key words and word-combinations: Russia, the European Union, Greater Europe, Common European Economic Space, integration, European neighborhood policy.

А.Д. Обламский, старший преподаватель кафедры общегуманитарных и естественно-научных дисциплин Международного юридического института (email: sachablamsky@yandex.ru)

ИДЕЯ БОЛЬШОЙ ЕВРОПЫ И ОБЩЕЕ ЕВРОПЕЙСКОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО РОССИИ И ЕС: ОЖИДАНИЯ И РЕАЛЬНОСТЬ

Аннотация. Исследуются причины, по которым проект Общего европейского экономического пространства России и ЕС так и не стал эффективным способом реализации идеи Большой Европы в относительно благоприятных условиях середины 2000-х годов. Сделан вывод, что основной причиной, не позволившей реализовать идею Большой Европы на базе проекта ОЕЭП, явилась недостаточная сопряженность в отношениях России и ЕС, обусловленная восточной политикой ЕС и постсоветской / евразийской интеграцией.

Ключевые слова и словосочетания: Россия, Европейский союз, Большая Европа, Общее европейское экономическое пространство, интеграция, Европейская политика соседства.

Идея Большой Европы представляет собой одну из базовых концептуальных ос-

нов и одновременно стратегический ориентир внешней политики России. Ее суть заключается в формировании единого кооперативного поля, охватывающего весь географический европейский континент, включая Россию, и фактически является идеальной моделью решения проблемы статуса России в постбиполярной системе международных отношений путем превращения ее в один из признанных, легитимных центров силы в Европе.

На протяжении всего постбиполярного периода российская дипломатия предпринимала неоднократные попытки придать идее Большой Европы конкретное политическое и практическое содержание, используя для этого различные форматы и механизмы как в экономической, так и в военно-политической сфере. Одним из таких наиболее перспективных механизмов выступал проект Общего европейского экономического пространства России и Европейского союза. На этапе его инициирования и разработки подобный амбициозный комплексный всеобъемлющий проект с существенным интеграционным компонентом и сотрудничеством в сфере безопасности казался потенциальным фундаментом для становления не только устойчивых кооперативных связей между Россией и ЕС, но и основой для трансформации системы отношений на европейском континенте (и особенно в его восточной части) в сторону большей упорядоченности и стабильности. Однако на практике формы, в которых воплотился данный проект, и результаты его реализации не слишком соответствовали изначальным ожиданиям.

Почему же Общее европейское экономическое пространство России и ЕС так и не стало эффективным способом реализации идеи Большой Европы на этапе, когда отношения Москвы с большинством европейских столиц даже на персональном уровне сохраняли дружественный характер и не были омрачены прямым столкновением интересов? В данной публикации попытаемся дать ответ на этот вопрос и проследить, как решения, принятые в середине 2000-х, задали тренд на размежевание и конкуренцию между Россией и Европейским союзом, которая в итоге вылилась в полномасштабный кризис 2014 г.

Кризис в отношениях с НАТО на фоне операции Альянса в Югославии привел к повышению внимания российской дипломатии к Европейскому союзу как не только экономическому, но и политическому партнеру России на континенте. Противоречия между трансатлантическими союзниками, проявившиеся в ходе этой операции, дали толчок процессу укрепления собственной политической субъектности и стратегической автономности Европейского союза, который вылился в инициирование в 1999 г. Европейской политики безопасности и обороны как автономного механизма проецирования силы ЕС. Этот процесс дал российскому руководству основания полагать, что именно взаимодействие с попытавшимся выйти из-под американской опеки Евросоюзом может стать платформой для становления качественно новых механизмов сотрудничества континентального масштаба, способных олицетворять собой идею Большой Европы. Со стороны европейских лидеров также исходили призывы к политическому и экономическому сближению с Россией, усилившиеся на фоне углубления трансатлантических разногласий в первую каденцию администрации Дж. Буша-младшего. На этой стадии усилия по вопло-

щению этой стратегической идеи были перенесены в том числе в плоскость экономической интеграции.

Конкретной формой, в которой воплотились эти ожидания, стал проект Общего европейского экономического пространства (ОЕЭП) между Россией и ЕС, идея которого впервые прозвучала на саммите Россия — ЕС в Москве весной 2001 г. Общая концепция проекта была разработана специальной Группой высокого уровня и одобрена на саммите Россия — ЕС в Риме в октябре 2003 г. [1].

Проект ОЕЭП в интеграционном плане являлся потенциально весьма многообещающим тем не менее у него с самого начала наблюдался ряд проблем, делающих вероятность успешной реализации довольно относительной. Самой главной из них была политическая значимость данного проекта для внешней политики ЕС, а точнее, ее критический недостаток. Сама по себе инициатива ОЕЭП представляла собой не столько продукт широкого политического консенсуса, сколько результат личных усилий тогдашнего председателя Еврокомиссии Р. Проди при поддержке лидеров ведущих европейских государств — Франции и Германии. Зависимость от персональных факторов стала очевидной уже вскоре после запуска проекта, с приходом на должность председателя Еврокомиссии Ж.-М. Баррозу. Для внешней политики ЕС в целом данная инициатива имела сравнительно невысокую ценность, будучи скорее «бюрократическим упражнением», нежели полноценным политическим проектом, от успеха которого зависит роль и статус евроинтеграционного объединения. ЕС вложил в него на порядок меньше политического и репутационного «капитала», чем в образованное пятью годами позже Восточное партнерство.

К тому же ОЕЭП был свойствен еще ряд недостатков сугубо формального характера. Выработка базовых документов в рамках данного проекта возлагалась не на органы регулярного политического диалога, созданные на базе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, а на специальную Группу высокого уровня, функционирующую в *ad hoc* качестве, тогда как оценка прогресса в выполнении этих документов производилась Еврокомиссией самостоятельно. В итоге при всей интенсивности и насыщенности переговорного процесса в рамках многочисленных рабочих групп эта работа не имела совместного публичного выражения и институционального оформления, позволяющего представить собственную ценность проекта вне привязки к регулярным двусторонним саммитам Россия — ЕС. Недостаточная четкость прописанных в дорожных картах положений, их преимущественно общий, юридически не обязывающий характер и отсутствие конкретных сроков выполнения только усугубляли проблему дефицита политической значимости.

Одновременно с началом работы над концепцией ОЕЭП в европейских политических кругах начинается процесс обсуждения дальнейших перспектив и форматов восточной политики ЕС после грядущего масштабного расширения на Восток. Многие европейские лидеры направляют в коммунитарные структуры открытые или непубличные обращения с призывом сформулировать четкую политику в отношении стран будущего восточного и южного соседства ЕС. Так, министр иностранных дел Великобритании Дж. Стро в письме на

имя министра иностранных дел председательствующей в Европейском Совете Испании в январе 2002 г. предложил предоставить Украине, Белоруссии и Молдавии статус «особых соседей» ЕС. В ответ на эти призывы Европейский Совет в апреле того же года поручил Еврокомиссии и Высокому представителю по внешней политике разработать свои предложения по данному вопросу, которые были представлены в виде совместного письма комиссара по внешним сношениям К. Патенна и Высокого представителя по внешней политике Х. Соланы в августе 2002 г. В рамках этой дискуссии происходила выработка основ Европейской политики соседства (ЕПС) как основного формата восточной политики ЕС.

ЕПС и ОЕЭП фактически решали одну и ту же задачу — сформировать такой механизм взаимодействия с восточными соседями, который позволял бы открыть дорогу их практической интеграции с Евросоюзом, но не предусматривал для них перспективы полноправного членства в нем (хотя и не отрицал ее напрочь). Подобный механизм должен был представлять собой нечто большее, нежели обычная зона свободной торговли, и предусматривать не только устранение торговых барьеров, но и унификацию технических стандартов и регуляторных практик. Поскольку основы ОЕЭП были заложены раньше, чем развернулись дебаты по ЕПС, базовые документы последней содержали прямую отсылку к проекту ОЕЭП как потенциальной модели для других стран восточного соседства.

Так, в коммуникации Еврокомиссии «Более широкая Европа — соседство» от 11 марта 2003 г. говорится: «Для западных новых независимых государств эта повестка дня (законодательная и регулярная гармонизация. — А.О.) может быть сформулирована так же, как она сейчас разрабатывается в рамках запущенной вместе с Россией инициативы Общего европейского экономического пространства. Сам проект ОЕЭП должен получить дальнейшее развитие в виде углубленного и расширенного графика законодательной гармонизации между ЕС и Россией» [2]. Незадолго до публикации этого документа Р. Проди в своем знаменитом выступлении на конференции в Брюсселе, где он провозгласил знаменитый принцип «все, кроме институтов», не только допустил, что ОЕЭП может стать образцом для отношений с другими странами восточного соседства, но и обозначил общую для ЕПС и ОЕЭП перспективу становления единого общего рынка для ЕС и его партнеров [3].

Из этого явствует, что, хотя проект Общего пространства с Россией изначально не считался стержневым или рамочным для восточной политики Евросоюза, некоторые европейские лидеры были готовы взять его за основу для формирования единого формата сотрудничества на европейском континенте.

Однако на этом пути возникло два серьезных препятствия. Во-первых, в том виде, в каком он был изначально сформулирован, проект ОЕЭП шел дальше того, что ЕС был готов предложить другим восточным соседям. В концепции 2003 г. сказано, что «ОЕЭП представляет собой открытый и интегрированный рынок между Россией и ЕС, основанный на общих или совместимых правилах и системах регулирования, включая совместимую административную практику». В то же время в документах ЕПС в качестве стимула для соседних

стран фигурировала лишь возможность доступа на внутренний рынок ЕС (*a stake in the internal market*). Во-вторых, Общее пространство предполагало поэтапную взаимную гармонизацию норм и стандартов обеих сторон, тогда как ЕПС была основана на принципе нормативной конвергенции, то есть механической проекции норм и стандартов ЕС без их предварительного обсуждения.

Следует отметить, что для европейских функционеров разница между двумя подходами была не настолько очевидна и принципиальна. Несмотря на различие формулировок, и в проект ОЕЭП, и в проект ЕПС ими вкладывалось примерно одинаковое содержание, поэтому участие в обоих проектах не считалось в Брюсселе чем-то несовместимым. Как выразился тогдашний еврокомиссар по вопросам расширения Г. Ферхойген, выступая в Дипломатической академии МИД РФ в Москве, «на Востоке Россия, конечно же, является чем-то большим, чем просто соседом, поскольку выступает в качестве стратегического партнера, но в тоже время она является и соседом» [4].

Предлагая России участие в зарождающейся ЕПС, Евросоюз тем самым не стремился низвести ее статусный уровень до уровня других стран-соседей, как это было воспринято в Москве, а лишь подчеркивал, что воспринимает ее неотъемлемой частью пространства восточного соседства, в отношении которого он намерен применять свой нормативный подход. Факт формального неучастия России в ЕПС этого восприятия не изменял. Евросоюз рассчитывал в ходе различных форм взаимодействия в области совершенствования государственного управления и в экономической сфере, включая отраслевые диалоги в рамках ОЕЭП и действующие в их рамках рабочие группы, добиваться постепенного «ползучего» внедрения своих законов, норм и стандартов в законодательство России и в ее хозяйственную практику [5]. Это подтверждается тем, что впоследствии, по мере обсуждения практических аспектов реализации ОЕЭП европейская сторона последовательно настаивала на необходимости имплементации норм ЕС в российское законодательство, и Москва соглашалась брать на себя подобные обязательства, но лишь в отношении отдельного круга норм преимущественно экономического характера, но документальная база проекта оставалась неизменной.

К этим обстоятельствам добавлялись и факторы политического характера. Так, ряд государств ЕС уже тогда стремился отделить формат отношений ЕС со странами, способными гипотетически стать членами евроинтеграционного объединения, от диалога со сторонами, для которых членство исключено, причём к числу таковых относили и Россию.

Тем не менее на том этапе линия на экстернализацию России, то есть ее исключение из политического поля восточного соседства как легитимного актора, была еще далеко не преобладающей. Наоборот, в своем совместном письме К. Паттен и Х. Солана подчеркивали, что «диалог ЕС с Россией касательно конкретных проблем, исходящих от стран региона или имеющих к ним отношение, является критическим условием для их разрешения» [6], и предлагали включить Россию в число участников ЕПС. В Стратегическом документе Еврокомиссии о Европейской политике соседства от 12 мая 2004 г. подчерки-

валось, что ЕС и Россия должны как соседи вместе работать над решением общих проблем [7].

Российское руководство со своей стороны тоже не спешило превращать ОЕЭП в платформу континентального масштаба, предпочитая сохранять эксклюзивность своего стратегического партнерства с ЕС. Тем более, что данный проект вводил в содержание концепции Большой Европы новый элемент — идею о «совместном управлении» пространством общего соседства. Контуры подобного механизма были намечены в Дорожной карте по общему пространству внешней безопасности [8], где среди прочего содержался такой пассаж: «Россия и Европейский союз признают, что процессы регионального сотрудничества и интеграции, в которых они участвуют и которые основаны на суверенных решениях государств, играют важную роль в укреплении безопасности и стабильности. Они соглашаются активно продвигать эти процессы взаимовыгодным образом посредством ориентированного на результат тесного сотрудничества и диалога между Россией и Европейским союзом, внося тем самым эффективный вклад в формирование большой Европы без разделительных линий и основанной на общих ценностях».

Таким образом, диалог между РФ и ЕС возводился в ранг связующего звена, благодаря которому должна происходить координация между интеграционными процессами в разных частях европейского континента. Однако под это весьма перспективное положение не было создано эффективных практических механизмов реализации. В самой Дорожной карте был сформулирован ряд областей приоритетного сотрудничества, в том числе содействие предотвращению и урегулированию конфликтов и обмен мнениями о новых инициативах и возможном использовании инструментов, касающихся безопасности и стабильности. На деле же первая подобная инициатива — Европейская политика соседства — выработывалась без консультаций с Москвой, которой предложили участие в уже сформированном в базовых чертах проекте. Правда, российская дипломатия также не выразила особого желания обсуждать конфигурацию и наполнение ЕПС, в некоторой степени самоустранившись от процесса выработки восточной политики ЕС. Что до европейской стороны, то для нее данное положение Дорожной карты означало скорее возможность формирования механизма подключения ЕС к урегулированию конфликтов на постсоветском пространстве без вступления в явный конфликт с Россией. Как эта модель должна функционировать на практике, стало понятно в конце 2003 г. на фоне ситуации с так называемым российским «планом Козака» в отношении приднестровского конфликта, принятие которого почти ультимативным образом заблокировала европейская сторона [9].

Иными словами, Евросоюзу в положениях Дорожной карты виделся механизм урегулирования конфликтов в СНГ путем диалога с Россией, но на своих условиях, тогда как российское руководство усматривало в ней фундамент для становления механизма совместного управления нестабильной общей периферией. Хотя на том этапе задекларированные намерения не вылились в эффективное взаимодействие с европейскими структурами в отношении процессов в пограничном пространстве [10, р. 22], именно такое видение в дальнейшем

будет взято за основу во взаимодействии с ЕС и иными западными структурами, где другим странам СНГ будет отводиться роль не полноправных участников континентального сотрудничества, а «неспокойной периферии», стабилизация которой невозможна без участия и учета интересов России. Это задало целый тренд в российском внешнеполитическом мышлении, направленный на то, чтобы доказать Западу, насколько опасны кризисы на постсоветском пространстве для его собственных интересов и насколько важным является привлечение России к их урегулированию, заставив его таким образом пойти на создание обозначенных в ОЕЭП механизмов совместного управления.

Итогом описанных перипетий стало разворачивание на пространстве Большой Европы в первой половине 2000-х годов трех интеграционных процессов, развивающихся самостоятельно, в отрыве друг от друга, — процесса становления Общего пространства Россия — ЕС, Европейской политики соседства и интеграции на постсоветском пространстве.

Нетрудно заметить, что все три упомянутых интеграционных процесса имели примерно одинаковую направленность, были нацелены на формирование общего рынка и при наличии политической воли вполне могли быть сопряжены друг с другом. Однако вопрос о подобном сопряжении даже не ставился на повестку дня. Евросоюз, по уже описанным выше причинам, шел путем размежевания форматов своих отношений с Россией от Европейской политики соседства, при этом не выдвигал особых возражений против постсоветской интеграции как таковой, но высказывал некоторые опасения в связи с проектом Единого экономического пространства (ЕЭП) России, Украины, Белоруссии и Казахстана. Россия не усматривала особой угрозы своим интеграционным проектам в СНГ от ЕПС, стремилась сохранить особый характер своего стратегического партнерства с ЕС и не спешила привлекать партнеров по ЕЭП к непростым и без того переговорам по ОЕЭП. Тем более на том этапе у России не было насущной необходимости продвигать процесс постсоветской интеграции для подкрепления своих позиций в диалоге с Евросоюзом. Европейские функционеры признавали особое место России среди других восточных соседей «по факту», а не вследствие ее лидерской роли в СНГ, поэтому и российская политика в сфере интеграции на постсоветском пространстве задавалась скорее эндогенными для данного пространства факторами, прежде всего особенностями политического торга с местными элитами стран СНГ, нежели экзогенными геополитическими императивами. Местные элиты этих стран, в свою очередь, воспринимали идею Большой Европы с некоторой осторожностью и даже подозрительностью, предпочитая общим кооперативным рамкам панъевропейского масштаба тактику ситуативного балансирования между ведущими центрами силы [11; 12].

В соответствии с изложенным можно сделать вывод, что ключевым фактором, не позволившим проекту Общего европейского экономического пространства стать основой для воплощения идеи Большой Европы, явился недостаток сопряженности между отношениями России — ЕС с одной стороны, восточной политикой ЕС — с другой, и постсоветской / евразийской интеграцией — с третьей. Отказ России от участия в Европейской политике соседства

без выдвижения альтернативных форматов организации пространства «общего соседства» фактически позволил Евросоюзу оперировать в этом пространстве вполне автономно, навязывая приграничным странам СНГ свою модель взаимодействия как единственный способ их европеизации и модернизации. Российской дипломатией был упущен благоприятный момент для влияния на восточную политику ЕС на этапе, когда данная политика только формировалась. По мере дальнейшего ее развития и политического и институционального укоренения возможности влияния неуклонно снижались. Еще одним важным итогом дебатов вокруг ОЕЭП стало наглядная демонстрация того, что построение Большой Европы путем двустороннего диалога Европейский союз — Российская Федерация без привлечения других заинтересованных стран СНГ будет затруднительным, если вообще возможным процессом.

Библиографический список

1. Приложение I. Концепция общего европейского экономического пространства (ОЕЭП). Рим, 2003. 6 нояб. URL: <http://kremlin.ru/supplement/3837>
2. European Commission. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 2003. 11 March. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf
3. Prodi R. A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability. Speech/02/619, Sixth ECSA-World Conference. Brussels, 2002. 5–6 December. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm
4. Verheugen G. Speech given at the Diplomatic Academy. Moscow, 2003. 27 October. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/2005/2/4/be19f178-524b-4b69-902c-eb902079f45c/publishable_en.pdf
5. Воронков Л.С. Общее экономическое пространство между Россией и Евросоюзом? // Вестник МГИМО. 2014. № 4 (37). С. 125–132.
6. Patten C., Solana J. Joint letter. Wider Europe. Brussels, 2002. 7 August. Цит. по: Delcour L. Dealing with the elephant in the room: the EU, its 'Eastern neighbourhood' and Russia // Contemporary Politics. 2018. Vol. 24, № 1. P. 20.
7. European Commission. European Neighbourhood Policy Strategy Paper. Communication from the European Commission. Brussels, 2004. 12 May. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf
8. «Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности. Москва, 2005. 10 мая. URL: https://russiaeu.ru/userfiles/file/road_map_on_the_common_space_of_external_security_2005_russian.pdf
9. Бордачев Т., Моисев А. Россия: конец европеизации? // Россия в глобальной политике. 2004. № 2. URL: https://www.globalaffairs.ru/number/n_2855
10. Delcour L. Dealing with the elephant in the room: the EU, its 'Eastern neighbourhood' and Russia // Contemporary Politics. 2018. Vol. 24, № 1. P. 14–29.
11. Gnedina E. 'Multi-Vector' Foreign Policies in Europe: Balancing, Bandwagoning or Bargaining? // Europe-Asia Studies. 2015. Vol. 67, № 7. P. 1007–1029.
12. Скриба А.С. Политика балансирования на постсоветском пространстве (на примере Белоруссии и Украины): дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04. М., 2015.