

Октябрь 2010

ОБЗОР ЦЕНТРА ЕС-РОССИЯ

**Партнерство во имя модернизации
между ЕС и Россией**



СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие Эрхард Бузек	3
Предисловие Фрейзер Кэмерон	4
О целях и цене российской модернизации Игорь Юргенс	7
Модернизатор – не марионетка Аксель Лебан	12
Зеркало перемен: Западные инвестиции в России Сэр Энтони Брентон	16
Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве и Партнёрство во имя модернизации Адриан Северин	21
Экономическое сотрудничество между ЕС и Россией: путь вперед Деннис Кредлер и Сергей Афонцев	27
Партнёрство во имя модернизации между ЕС и Россией Катинка Бариш	32
Максимум пользы из «Партнёрства для модернизации» Марина Ларионова и Виталий Нагорнов	38
Без виз: модернизация россиян Сергей Уткин	64



Предисловие

Около года назад на саммите в Стокгольме лидеры России и ЕС решили начать совместную работу над Партнерством во имя модернизации. Об этом плане также говорили на июньском саммите, который в этом году прошёл в Ростове-на-Дону. Идея, что ЕС поможет России изменить её однобокую экономику, была неплоха, но, к сожалению, за год не было ни малейшего признака реальных изменений в России.

В 2009 российский ВВП резко пошел вниз в результате мирового финансового кризиса. Президент Медведев заявил о необходимости фундаментальных государственных, общественных и экономических реформ. Главным приоритетом стало верховенство закона – необходимое условие для привлечения иностранных инвестиций, без которых план модернизации обречён на провал. В этом году разговоров о модернизации стало меньше, так как благодаря росту цен на нефть, состояние экономики улучшилось, однако президент остается горячим приверженцем своей версии Кремниевой долины – проекта «Сколково» рядом с Москвой.

На мой взгляд, если Россия хочет полностью реализовать свой потенциал и стать частью мировой экономики, модернизация необходима. ЕС может сыграть важную роль в этом, но не любой ценой. Европейский союз представил состоящий из 10 пунктов план, следуя которому обе стороны могли бы достигнуть успеха. Этот план мог быть стать отличным руководством к действию, однако пока его поддержка с российской стороны невелика.

Статьи, собранные в настоящем Обзоре, представляют собой широкий спектр мнений по вопросу перспективы Партнерства во имя модернизации между ЕС и Россией. Некоторые из авторов более оптимистичны, чем другие, однако все сходятся во мнении, что модернизация необходима России.

Я воздаю должное данному Обзору как важному вкладу в дискуссию о Партнерстве во имя модернизации.

*Эрхард Бузек
Президент, Центр ЕС-Россия*



Предисловие

В данном Обзоре раскрываются многие вопросы, касающиеся программы России и ЕС «Партнерство во имя модернизации». Возможно, наибольшую важность представляет собой несовпадение позиций внутри самой России – о том, насколько глубоко и быстро должна быть проведена модернизация. Президент Дмитрий Медведев говорит о том, что необходимо реформировать «отсталую» экономику и покончить с «примитивной надеждой» на нефть и газ. Премьер-министр Владимир Путин, кажется, не разделяет мнение о необходимости срочных действий, недавно он заявил, что модернизация уже идет, «но нам необходимо, чтобы развитие шло поступательно». Кроме того, Путин гораздо сдержаннее – по сравнению с Медведевым – в вопросах необходимости борьбы с коррупцией и принятия мер по укреплению верховенства права.

Игорь Юргенс, президент влиятельной организации Институт современного развития (ИНСОР) акцентирует внимание на важных аргументах, которые выдвинуты в докладе «Россия XXI века: образ желаемого завтра». Этот доклад стал одной из ключевых публикаций в дискуссиях о модернизации. Его главная мысль – государство должно снизить чрезмерный контроль над экономикой, а также политический и общественный контроль. Юргенс призывает к «эффективному подотчётному гражданам государству, обеспечивающему соблюдение основных прав и свобод человека и защищённость личных интересов».

По мнению **Акселя Лебана**, специалиста по России, Медведева нельзя считать марионеткой Путина. Президент взял отдельный курс и осуществил небольшие, но значительные изменения, например, в судебной сфере. Хотя не стоит переоценивать разницу между конкурирующими группами в России, сейчас начинаются серьезные дискуссии в отношении того, в каком направлении будет двигаться страна дальше. Западу необходимо следить за ними и поддерживать процесс реформирования, как только возможно.

Энтони Brenton, бывший посол Великобритании в России, считает, что западные технологии, капитал и опыт могут внести важный вклад в реализацию процесса модернизации и преодолеть барьеры, веками отделявшие Россию от Запада. Он также отмечает, что только от российского государства зависит успешное или неудачное претворение западных проектов, чья судьба чрезвычайно разнится в зависимости от той сферы, к которой они относятся. Несмотря на все проблемы, по его словам, возможность для дальнейших инвестиций с Запада существует.

Адриан Северин, депутат Европарламента, подчеркивает, что в рамках существующего Соглашения о Партнёрстве и Сотрудничестве в отношениях между ЕС и Россией наметился небольшой прогресс. Он полагает, что Евросоюз и Россия «приговорены» к близким отношениям в следствие их близкого соседства, тесных политических, исторических и культурных связей. Теперь после заключения Лиссабонского соглашения Евросоюзу необходимо разработать более эффективный подход к России и скрепить новое партнерство, которое охватит все сферы – от торговли и энергетики до образования и окружающей среды.



Для того, чтобы новое стратегическое партнерство стало успешным для обеих сторон, Евросоюз и Россия должны больше доверять друг другу, в заключение говорит он.

Деннис Кредлер и Сергей Афонцев, эксперты Круглого стола промышленников России и ЕС, аргументируют свою точку зрения тем, что в свете усиления мировой конкуренции Евросоюз и Россия должны объединить свои усилия, чтобы наилучшим образом использовать дополнительные сопоставимые преимущества структур обеих экономик. Наиболее важный вопрос – это вступление России в ВТО, которое, по его завершению, будет способствовать дальнейшему продвижению заглохших переговоров по стратегическому соглашению между ЕС и Россией. Это, в свою очередь, обеспечит надежный правовой базис для долгосрочных деловых и экономических отношений между Евросоюзом и Россией. Авторы также обращают внимание на важность Инновационного диалога и необходимость постепенной отмены визового режима.

У **Катинки Барिश**, заместителя директора лондонской аналитической организации Центр европейских реформ, более пессимистичный взгляд на план модернизации. По ее мнению, сам его замысел маловыполним. Подход «сверху-вниз» не поможет России диверсифицировать и реконструировать ее экономику, это также не оживит старые, а иногда и натянутые, отношения между ЕС и Россией. Она говорит, что в докладе 2009 года «О прогрессе» касательно формирования четырех общих пространств отмечалось, что большинство из них работали плохо или не работали вообще. Не является очевидным, почему их ребрендинг под знаменем партнерства в области модернизации должен вдохнуть в них новую жизнь. В то же самое время партнерство для модернизации между Россией и ЕС могло бы помочь России стать более эффективной в сфере энергетики, принять более современные технические стандарты, создать лучшие условия для малого бизнеса и т.д.

Марина Ларионова и Виталий Нагорнов, московская Высшая школа экономики, рассматривают перспективы прогресса в пяти ключевых областях, где нужна технологическая модернизация – эффективность в сфере энергетики, ядерные технологии, космос и связь, медицина и стратегические информационные технологии. Эти два автора изучили наиболее важные правовые изменения, которые необходимы для стимулирования инвестиций и инноваций, например, поправки в список стратегических предприятий и акты по специальным экономическим зонам. Они подчеркивают важность реформирования высшего образования как залог успешности плана по модернизации. Кроме того, они рассматривают сотрудничество между ЕС и Россией на практике, используя в качестве примеров различные международные инициативы.

Сергей Уткин, Институт мировой экономики и международных отношений, сделал яркое заявление по поводу отмены визового режима между странами Евросоюза и Россией. Он отметил, что пока Россия стремится к безвизовому режиму, она способствует росту контактов между людьми. Возможно, Уткин недооценивает сопротивление некоторых стран-членов ЕС в отношении открытых границ с Россией. Кто-то считает, что России не должно отдаваться предпочтение по сравнению с другими восточными партнерами. А кто-то обращает внимание



на проблему открытых границ между Россией и Центральной Азией и на нехватку технических стандартов сравнимых с Шенгеном. Необходимо помнить, что безвизовое путешествие не означает путешествие без паспорта. Пограничные власти могут отказывать во въезде нежелательным лицам.

Фрейзер Кэмерон
Директор, Центр ЕС-Россия



О целях и цене российской модернизации

Игорь Юргенс

*Председатель Правления Института современного развития (ИНСОП),
Член Общественной палаты Российской Федерации*

Вопрос модернизации в нынешней России — это не вопрос противостояния сил света и сил тьмы. Приверженность тому политическому и социально-экономическому идеалу, которым обоснована необходимость модернизации, выражают почти все, кто принимает решения в политике и в экономике. В силах света у нас недостатка нет, а к силам тьмы с чистой совестью, кажется, вовсе никого не отнесёшь. Никто своей стране не враг.

Вопрос модернизации сегодня — это вопрос цены, которую мы готовы платить за воплощение идеала; вопрос сил, которые мы готовы приложить. И вот по этим вопросам единства нет, а стремление по возможности сэкономить на модернизации, сэкономить силы и ресурсы, неизменно присутствует и любые перемены тормозит.

Отсюда и разговоры о «точечной» модернизации, попытки задать ей узкие рамки или ограничить её запуск своего рода «демонстрационной версией».

Пока перед нами только общий идеал, нет конкретных целей, чётко определённых задач, любые споры о цене модернизации остаются упражнениями в софистике — отвлечёнными и бесконечными. Только после определения консенсусных целей и задач разговор о цене приобретает содержательность.

Недавняя работа Института современного развития «Россия XXI века: образ желаемого завтра» была попыткой этот процесс запустить или хотя бы способствовать его запуску. Это эссе об успешной модернизации, это прогноз её возможной отдачи, это подведение несостоявшихся ещё итогов с тем, чтобы общество и власть определились на предмет того, каковы должны быть наши действия, каковы могут быть наши затраты, масштабы приложенных усилий.

Главный критерий успеха модернизации — это соответствие страны вызовам современности. Соответствие по качеству жизни, которое должно стать сопоставимо с ситуацией в наиболее передовых странах мира; соответствие по уровню развития социальной системы, обеспечивающей равенство стартовых возможностей и надёжную защиту социально уязвимых слоев. Соответствие в сфере политико-правовой: эффективное, подотчётное гражданам государство и справедливый общественный строй, обеспечивающий каждому личную свободу и защищенность интересов. Это, разумеется, передовая и динамично развивающаяся наука; это современные и эффективные вооруженные силы; это безопасность и конструктивное сотрудничество на международной арене.



Все эти элементы взаимосвязаны, взаимообусловлены. Естественным образом тут возникает и экономическая составляющая. Результат успешной модернизации — это конкурентоспособная экономика, которая обеспечивает высокий жизненный уровень, реализует все преимущества природных богатств и человеческого капитала страны, которая вписана в международное разделение труда — вписана на лидирующих позициях — и демонстрирует устойчивую способность к инновациям, к ответу на вызовы конкурентов.

События двух последних лет не стали для нашей экономики роковым испытанием, но вскрыли многие из нарывов, о которых эксперты говорили задолго до того. Отечественный вариант мирового кризиса показал неустойчивость форсированного роста, основанного на притоке нефтедолларов и повышении роли государства в экономике, выявил, насколько чувствительными могут оказаться такие проблемы, как экспортная ориентация сырьевых отраслей, принципиальная слабость частной финансовой системы, зависимость от внешнего кредитования при накоплении огромных государственных финансовых резервов и значительном вывозе капитала.

Российская модель форсированного роста, реализованная в 2005—2008 годах, себя исчерпала. Задачей момента становится выход на траекторию сбалансированного развития, устойчивого к внешним воздействиям, сопровождающегося осовремениванием финансовой системы и радикальным улучшением регулятивной среды.

Переход к сбалансированному развитию, «размен» форсированного развития на качество роста, должен стать макроэкономическим эквивалентом модернизации. Я вернусь к упоминавшемуся тексту ИНСОРа, где прописаны слагаемые такого перехода.

Во-первых, это поддержание соразмерности потребностей экономики в денежных ресурсах и способности финансовой системы их предоставлять.

Во-вторых, недопущение перегрева экономики по факторам производства (как это было в 2005—2008 годах), когда на рост совокупного спроса они отвечали расширением импорта и повышением цен, и лишь затем увеличением выпуска.

Послекризисная «пауза в расширении спроса» и маневр государственных средств в сторону новых технологий должны быть использованы для снижения издержек, качественного обновления основных фондов и повышения производительности труда в промышленности.

Другие качественные характеристики перехода к сбалансированному развитию

- это «сдутие пузыря» на рынках товаров и услуг, не испытывающих конкуренции со стороны импорта (таких как строительство или торговля) и снижение тарифов естественных и локальных монополий;
- это уменьшение зависимости российской финансовой системы от состояния внешней среды за счёт роста производства добавленной стоимости в национальных границах;



- это проведение взаимодополняющих реструктуризаций реального и финансового секторов экономики, завершение структурных реформ в электроэнергетике, добыче и транспортировке газа, железнодорожном транспорте и жилищно-коммунальном хозяйстве;
- это формирование новых реалий денежной политики, то есть изменение каналов денежного предложения, переход к таргетированию инфляции, плавающему курсу рубля, укрепление ведущей роли процентных ставок и рефинансирования банков в управлении ликвидностью, внедрение эффективного риск-менеджмента.

Такая экономика не ориентирована на сверхвысокие темпы роста, однако, благодаря сбалансированному развитию, будет проходить через мировые циклические и финансовые кризисы со значительно меньшими потерями, чем в 2008—2012 годах.

В «России XXI века» воплощение образа желаемого завтра описано в прошедшем времени, как нечто свершившееся, и этот приём представляется достаточно уместным. Такой ретроспективный взгляд из будущего, конечно, придаёт некоторую декларативность тезисам, но зато обеспечивает необходимую чёткость картины. Картина же эта в общих чертах такова.

Модернизовавшаяся Россия — это страна, где государство как минимум вдвое снизило свое непосредственное присутствие в экономике, где его доля в ВВП не превышает 30%. При этом существенно возрастает его роль в обеспечении гибкости регулятивной среды, способной быстро и надежно адаптироваться к новым вызовам. Главный принцип такой перезагрузки — стимулирование конкуренции, защита и укрепление частной собственности компаний и граждан, поощрение предпринимательства и частных инвестиций.

Гражданское общество, бизнес и государство должны стать равноправными партнерами в выработке решений в области экономической политики. Придя на смену «вертикали» госрегулирования, такой подход позволит добиваться устойчивого баланса интересов всех участников и предсказуемости действий в этой сфере, что создаст в России комфортный инвестиционный и, в целом, деловой климат.

Модернизация должна опираться не на конкретные типы бизнеса, источники финансирования или типы управления, а на гармоничное сочетание целей и ролей различных видов бизнеса.

Основная роль, которую государству определено играть в экономике, — это роль регулятора, обеспечивающего приемлемые условия бизнеса для всех участников. Государство как перераспределитель ресурсов должно минимизировать свою роль.

Его вертикальное разрастание само является препятствием для модернизации. Государство, способное решать нынешние задачи — это государство относительно небольшое и эффективное.

Разделение государства как регулятора и реформатора, потребителя и инвестора, собственника и перераспределителя должно быть доведено до той стадии, когда граница между этими функциями и действиями частного бизнеса является не декларативной, а практически



понятной и осязаемой, соблюдаемой всеми сторонами. При этом главный критерий в «оптимизации государства» — не конкретный процент его собственности, не доля в перераспределении доходов регионов и бизнеса, а обоснованность функций, предсказуемость действий и четкая разграниченность ролей с бизнесом и гражданским обществом.

Важнейшее условие качественного органичного роста — это конкурентная среда. Ситуация, когда до 40% промышленных предприятий находятся вне каких-либо конкурентных отношений, должна остаться в прошлом. Этому способствовала бы жесткая, но предсказуемая антимонопольная политика, ориентированная не на размер компаний, а на контроль их рыночного поведения. Именно реальная практика антимонопольного администрирования позволит создать нормальные условия для работы бизнеса.

Что касается структурной реформы банковской системы, среди важнейших мер здесь, помимо консолидации, становится приватизация госбанков. Государство должно сохранить в оставшихся из них, а также в институтах развития лишь блокирующий пакет.

Проблему доступности финансовых услуг для населения на всей территории России решит создание сектора малого и среднего финансового бизнеса (это региональные кредитные учреждения с особым статусом, кредитные кооперативы, организации микрофинансирования и так далее).

Доступность кредитных ресурсов и финансовых услуг, приемлемый уровень налоговой нагрузки обеспечат сбалансированность развития крупного, среднего и малого бизнеса. Доля последнего в ВВП составит 35—40%.

Малый бизнес, помимо традиционных секторов торговли и услуг, будет более чем наполовину сконцентрирован в производстве инноваций. Являясь одним из главных источников пополнения среднего класса, он станет основанием российской рыночной среды.

Важное условие того, чтобы заявленные планы были реализованы — снятие тяжелой и давней проблемы легитимности крупной частной собственности. Собственность должна быть прочно защищена не только законом и декларациями руководства страны, а практикой взаимоотношений государства и бизнеса. Практикой, которая предполагала бы пресечение рейдерства, отказ от скрытой национализации, от вторжения органов власти в распределение доходов в качестве рентополучателей.

Укрепление правовых основ и защищенности бизнеса обусловит его переход от коротких горизонтов принятия решений к стратегическому позиционированию на рынках, свертывание попыток бюрократии по извлечению «входных платежей» и рент, участие граждан в экономике через покупку акций и облигаций. Прибыль вместо ренты — это огромная ломка в сознании бизнеса, власти, всех людей. Такая ломка стимулирует активность вложений граждан в их будущее, станет решающей мотивацией экономической модернизации снизу.



Для достижения масштабных стратегических целей недостаточно той «очаговой» и регулируемой модернизации, что была запущена в минувшем году. Реальное обновление экономики даст только «горизонтальная» модернизация: «перезагрузка» институтов регулирования национальной экономики, повсеместное улучшение условий хозяйствования, снижение административных барьеров, тотальная «дебюрократизация», отказ от «ручного управления» в пользу универсальных мер поддержки конкуренции и защиты собственности.

Необходимость такой горизонтальной модернизации осознают, как правило, и власти, и эксперты. Но важно помнить, что есть ещё и третий уровень модернизации. Самые всеобъемлющие и целенаправленные меры по обновлению экономики не имеют серьёзного смысла без такого же всеобъемлющего и целенаправленного обновления общественных и государственных институтов. Горизонтальная модернизация должна идти на фоне общей, интегральной модернизации — модернизации политической сферы, социальных отношений и гражданского сознания. Только так будет гарантирован сколь-нибудь значительный результат наших действий; в том числе и в экономической сфере.



Модернизатор – не марионетка

(Как Дмитрий Медведев без шума меняет российскую политику)

Аксель Лебан

Независимый комментатор и эксперт по России¹

Всего около двух лет назад президент Медведев был избран президентом России. Первоначально Запад с энтузиазмом приветствовал его избрание, но в конце первой половины его срока многие эксперты выразили свое разочарование достигнутым президентом за этот период. Однако более тщательный анализ показывает, что президентские реформы поставили под сомнение установленный в путинскую эру баланс сил.

Какие большие надежды питал Запад, когда в мае 2008 года Дмитрий Медведев стал президентом России! Многие полагали, что заняв кабинет в Кремле Медведев быстро дистанцируется от своего предшественника и начнёт реализацию тех амбициозных реформ, о которых он говорил ранее. Российская оппозиция относилась к такому варианту развития событий более скептически. Подчёркивая тот факт, что Медведев уже был важнейшей фигурой российской политики в течение всех лет президентства Путина, представители оппозиции предполагали, что не стоит ждать чего-то, кроме нескольких броских реформ, призванных успокоить западных критиков. За два с лишним года на Западе также стало звучать больше скептических голосов. В основном, скепсис касался неослабевающего политического влияния Путина, разочаровывающего тех, кто видел Россию «без Путина». Тандем Путин-Медведев – сложные отношения и, хотя между ними никогда не было открытой конфронтации, эти два человека придерживаются разных позиций по многим вопросам.

СИЛА И ИНТЕЛЛЕКТ

До избрания президентом Медведев постоянно заявлял, что обновление российской государственной и общественной системы должно стать главной политической задачей. Он критиковал отсутствие верховенства закона. Он призывал к фундаментальной реформе судебной системы и изменениям в ментальности для воплощения успешных перемен в других сферах. В полном соответствии со своим методичным и назидательным подходом Медведев сконцентрировался на судебной реформе, однако параллельно подталкивал к реформам и в других сферах. Он утверждал, что ответственные люди в государстве изменили свой подход. Он также заявлял, что настало время для появления на ключевых постах новых лиц с «чистой историей». Это был сигнал высокопоставленным чиновникам о том, что рано или поздно они будут смещены. Но этот постепенный подход был раскритикован теми, кто ожидал быстрых и более решительных реформ.

¹ Ранее сотрудник Deutsche Bank



Эти критики отказывались принимать во внимание, что большинство ключевых постов в России заняты «силовиками» - представителями секретных служб и военными – которые не желают, по крайней мере добровольно, уступать хоть частицу своей власти в ближайшем будущем. Только став «новым царем», он смог заменить старую гвардию новой.

Тандем производит сложное впечатление, так как отношения Путин-Медведев – это отношения, в которых две различные политические концепции то перекрещиваются, то ведут к конкуренции. В свою очередь это способствует возникновению хоть какого-то движения в стерильной политической атмосфере последних лет. Конечно, никто не мог ожидать быстрых перемен посредством демократических выборов, подобных западным. Однако произошел незаметный шаг в сторону соперничающих лагерей, придерживающихся разных политических и экономических взглядов.

НОВЫЕ ЛЮДИ, НОВЫЕ ПОСТЫ

Медведев назначил на важные посты несколько молодых и хорошо подготовленных реформаторов. Яркий пример его кадровой политики – замена на Кавказе военных гражданскими профессионалами, готовыми использовать для достижения большей стабильности экономические меры. Медведев также предпринял решительные действия, включая уголовное преследование, против тех чиновников, которые были пойманы на злоупотреблениях. Президент также заинтересован в углублении диалога между правительством и гражданами. Газеты поощряют к критике, присутствуют оживлённые дебаты в Интернете - среде, которую Медведев также использует с большим эффектом. Несмотря на жёсткие законы против несанкционированных выступлений, граждане выходят на улицы для спонтанных акций.

Однако Медведев совсем не желает, чтобы это переросло в настоящие демонстрации с непредсказуемыми последствиями. В результате экономического кризиса в провинции происходит уже довольно значительное количество протестных акций. Путин поддерживал своё реноме лидера, отменяя закрытия фабрик, борясь с последствиями аварий на электростанциях и наблюдая за действиями пожарных, борющихся с лесными пожарами, пылавшими вокруг столицы. Население по-прежнему относится крайне критично к правительству из-за провала борьбы с коррупцией. Несмотря на громкие заявления, за восемь лет президентства Путин сделал очень мало для того, чтобы справиться с коррупцией. Медведев попытался подойти к проблеме с более правовой точки зрения, однако добился столь же небольших результатов.

Протестные настроения и нетерпение, распространенные среди населения, оказывают давление и на другие институты. Медведев, например, заявил о фундаментальной реформе ненавидимой народом милиции. Многие подразделения милиции уже реформированы, а до конца года должен вступить в силу закон, способствующий кардинальной реформе милиции. Учитывая, что милиция – своего рода краеугольный камень силовиков, ясно, что они наблюдают за этими реформами с подозрением. Они уже лоббируют решения, которые помогут им и сохранить свои посты, и заблокировать любые дальнейшие реформы. Их



лоббистские усилия были вознаграждены новым законом, расширяющим полномочия ФСБ. На банкете для российских шпионов, высланных из США, Путин дал два четких сигнала. Шпионский скандал не имел большого значения – просто курьезное воспоминание о временах «холодной войны»; медведевская «перегрузка» отношений с США не приведет к ослаблению силовиков.

Медведев продолжил военную реформу, начатую Путиным, а также реформу пенитенциарной системы (позорящей нацию, как с моральной, так и с юридической точки зрения), которая мало изменилась со сталинских времен. В настоящее время за решёткой, зачастую в ужасных условиях, находятся около 846 000 заключенных. Смерть в тюрьме юриста Сергея Магницкого вызвала многочисленные протесты и заставила Медведева уволить ответственных за это, а также организовать исследование условий содержания по всей России. Доклад генерального прокурора, опубликованный в июле, показал, что российские тюрьмы – это прекрасный пример «правового нигилизма». Это подтолкнуло Медведева заявить о ряде реформ, призванных модернизировать тюремную систему и, в конце концов, разрушить наследие сталинизма.

Кроме того, Медведев, как считается, дал больше свободы предпринимателям, так как он рассматривает бизнес как движущую силу модернизации России. Он поддержал новый закон, который запрещает заключать под стражу обвиняемых в экономических преступлениях. Это может привести к освобождению находящегося в заключении Михаила Ходорковского, против которого выдвинуто второе обвинение. Его освобождение продемонстрировало бы разногласия с Путиным, который ответственен за арест и заключение Ходорковского.

СВОБОДА ПРОТИВ ПРОЦВЕТАНИЯ

Главная сфера реформ – экономика. Перестройка, подталкиваемая Борисом Ельциным, выглядела привлекательной, так как обещала процветание одновременно с демократией и рыночной экономикой. Но полугосударственное банкротство в августе 1998 стало огромным шоком для населения России. Все боялись нового экономического кризиса. В течение своих двух сроков Путин добился успеха в стабилизации государства и экономики. Доходы уверенно росли, в основном, из-за постоянного роста цен на нефть в течение этого периода. Его автократический подход вызывал уважение олигархов и принимался населением как компромисс между свободой и процветанием.

В августе 2008 года Россия была на пике своего влияния из-за разбухшей на продажах нефти и газа казны и победы над Грузией. Газпром был символом новой российской силы. Однако затем Россия получила серьезный удар из-за экономического кризиса и падения цен на нефть, обнаживший хрупкость российского государства и его финансовой системы. С этого момента доверие населения к системе было поколеблено. Большинство уверено, что перемены необходимы.

Совершенно ясно, что путинская система – это «система вчерашнего дня», неподходящая для вызовов XXI века. Таким образом, Медведев захватил возможность продвигать свой



собственный модернизационный план, который, как предполагается, должен стать основой широкой реформы государства и экономики. В то время как Путин отвечает за действия по стабилизации экономики после шока августа 2008, Медведев начал создание стратегической концепции российского будущего. Его планы согласованы с Путиным, который вновь демонстрирует, что, несмотря на различия в подходах, существенные различия между двумя лагерями отсутствуют. Ситуация на вершине российской власти и в самом деле достаточно изменчива, так как существует несколько конкурирующих между собой групп, ищущих доступа к обоим лидерам ради поддержки и защиты своих интересов. Медведев объяснял свою позицию во множестве интервью и статей. Перед президентскими выборами он основал ИНСОП – аналитический центр, который должен был стать инкубатором новых идей. Результаты деятельности ИНСОПа демонстрируют подход совершенно отличный от путинского. ИНСОП также рассматривается как инструмент привлечения и мобилизации интеллектуалов и ученых, чье мнение при Путине игнорировалось. Для поддержки развития технологий и борьбы с коррупцией были основаны новые организации и комиссии, обеспечивающие новый коммуникационный канал между правительством и гражданами.

Витриной модернизации, как предполагается, будет проект «Сколково» - российский ответ Кремниевой долине. Расположенный рядом с Москвой, Сколково будет обладать особыми привилегиями, призванными удержать в России лучших ученых и экспертов. Вдохновлённый посещением в июне Калифорнии Медведев осознал важность привлечения иностранного опыта для российской модернизации. Он говорил об этом также на встрече российских послов в июле, делая особый упор на важность сотрудничества между ведущими мировыми державами. Также Медведев упомянул о том, что России необходимо быть более привлекательной в глазах окружающего мира. Это явилось контрастом по сравнению со взглядами Путина, придерживающегося мнения, что приоритетом должна быть поддержка преимущества нынешней элиты.

Конечно, никто не может избежать некоторого скептицизма, вспомнив о воплощении замечательных решений Медведева на практике. Тем не менее, в атмосфере появилась свежая струя, показывающая, что тускнеющая путинская эра близится к закату. Если эта новая динамика и стратегические цели Медведева могут быть использованы для продвижения к реальной и длительной модернизации, то это может означать движение к совершенно другой России. Запад должен сделать всё, что поддержать такое развитие.



Зеркало перемен: Западные инвестиции в России

Сэр Энтони Брентон

Бывший посол Великобритании в России

Когда мы говорим о зарубежных инвестициях, речь идёт не только о деньгах. Эти инвестиции являются самым значимым показателем стремления и способности страны добиться успеха на мировой экономической арене. Для России, в частности, те условия, которые она предлагала внешним инвесторам на протяжении исторического периода, начавшегося с падения коммунизма, ярко оттеняли состояние процесса экономических и политических реформ.

Этот исторический период распадается на три этапа и длящийся ныне четвёртый. Первым из них был тот хаотичный этап, когда президентом России был Борис Ельцин (с 1991 по 1999 год). На протяжении большей части этого этапа страна была банкротом, рубль пребывал в состоянии свободного падения, а ситуацию с правовой системой и отношениями собственности в стране можно назвать большим беспорядком. Это был период, когда Россия очень нуждалась в зарубежных инвестициях, как потому, что ей была нужна иностранная валюта, так и потому, что она хотела получить технологии и управленческие навыки, которые она рассматривала в качестве моста, выводящего её на дорогу, ведущую в мировую экономику. Между тем, большинство зарубежных инвесторов (не без причин) проявляло недоверчивость. Несмотря на, в принципе, крайне щедрые условия (особенно, для добывающей отрасли – законодательство 1999 года о разделе продукции), общий счёт оставался по большей части в минусе, поскольку русские вывозили деньги гораздо быстрее, чем иностранцы ввозили их. Были и исключения. Несколько компаний-пионеров, производители брендовых потребительских товаров, такие, как Cadbury и British American Tobacco, увидели, что Россия должна превратиться в огромный розничный рынок, и, несмотря на все трудности, организовали производство. А привлекательность гигантских месторождений нефти и газа в России очень заинтересовала крупные компании Запада. Компания Shell, например, присоединилась в 1992 году к проекту «Сахалин-2», которому суждено было стать крупнейшим в разработке углеводородов. Но даже в этой очень привлекательной отрасли имелись серьезные проблемы. Первый миллиард долларов, инвестированный компанией British Petroleum, быстро утонул в финансовых зыбучих песках, и ей стоило неимоверных усилий извлечь его оттуда.

Второй этап наступил с поворотом, произошедшим в экономике России в период первого срока президентства Путина: 2000-2004 годы. Это был этап крупных преобразований. Правовые и налоговые отношения, равно как и отношение к собственности, стали намного более предсказуемыми и благоприятствующими ведению бизнеса (даже оставаясь далёкими от лучших западных образцов). Экономика росла быстрыми темпами, и всё большее число ведущих компаний Запада рассматривали Россию в качестве рынка, на котором они должны присутствовать. И российская власть по-прежнему очень стремилась к привлечению западных



инвесторов. Так, к примеру, в результате введения очень разумных тарифов все крупные западные производители автомобилей стали работать в России. Рос интерес со стороны высокотехнологичных компаний: Intel, Glaxo Smith-Kline, Pilkington. И в главной – нефтегазовой – отрасли поощрялось участие западных компаний, в частности, российская власть способствовала следующей инвестиции компании BP, на этот раз в размере 6 миллиардов долларов, и созданию совместного предприятия ТНК-BP. Это не означает, что жизнь западных компаний, инвестирующих в Россию, была лёгкой. Им приходилось решать гигантский спектр проблем: очень обременительный таможенный режим, периодические рейды налоговых и других органов, плохое состояние инфраструктуры, неопределённость с правами собственности, непредсказуемость юридических процедур и хищные замашки местных органов власти. Но для инвестора, исполненного решимости добиться успеха, было возможно всё это преодолеть и работать с выгодой как для компании, так и для России. К концу этого этапа входящие инвестиции притекали полноводным потоком, и капитальный счёт России сводился почти с положительным сальдо.

Однако эта успешность экономического возрождения России обернулась ухудшением климата для западных инвесторов на следующем этапе – втором сроке президентства Путина (2004–2008). В условиях изобилия денег от высоких цен на нефть Россия стала гораздо менее заинтересована в привлечении западного капитала. Экономические преобразования практически прекратились. Стало считаться, что бизнес – особенно западный бизнес – получил слишком много за счёт Российского государства. Дело ЮКОСа и Ходорковского явилось зловещей демонстрацией того, как можно манипулировать правовой системой для колоссального обогащения нескольких своих людей (а также для ренационализации большой доли российской нефтяной отрасли). В атмосфере лёгких денег и возрождения мощи государства Россия приблизилась к вершине мировых показателей по уровню бюрократии и коррупции и опустилась ко дну по уровню лёгкости организации и ведения бизнеса. Серия законов (в особенности законы 2008 года о стратегических отраслях и недрах) резко ограничили присутствие Запада в ключевых отраслях экономики России. Российское государство инициировало прямые атаки на крупные западные проекты или попустительствовало этим атакам – особенно это было заметно в ситуациях, сложившихся вокруг проекта «Сахалин-2» компании Shell и ТНК-BP. Западные деньги продолжали притекать – ведь Россия была одной из быстрорастущих и расхваливаемых экономик группы БРИК, – но, в силу явных осложнений и опасностей, российские активы ценились приблизительно на 25% дешевле, чем аналогичные активы на других растущих рынках.

Этот третий этап резко оборвался после наступления мирового кризиса в конце 2008 года. Кризис явился целительной встряской для российских властей. Ещё в середине 2008 года они, вместе со своими коллегами по клубу БРИК, уверенно предполагали, что пройдут через спад без потерь. На деле у них это получилось гораздо хуже, чем у всех остальных стран БРИК. В 2009 году сокращение объёма экономики составило целых 8%, и лишь массивное расходование резервов предотвратило коллапс рубля, подобный случившемуся в эпоху Ельцина. Возобновилось широкомасштабное бегство капиталов. Завышенная экономическая самоуверенность последних лет президентства Путина вдруг стала очевидной. Сразу стало ясно,



что экономика России излишне зависима от экспорта ресурсов (падение цен на нефть стало передаточным механизмом кризиса для России), теряет позиции в других промышленных и высокотехнологичных отраслях, необходимых, чтобы дать России действительно диверсифицированную и здоровую экономическую основу, и существует в условиях податливой правовой системы и коррумпированной и некомпетентной бюрократии, чья репутация привела к бегству больших объёмов финансовых средств при первых же признаках ненастья. Глубина падения этой системы была подчёркнута загадочной смертью в следственном изоляторе Сергея Магнитского, юриста, работавшего на британскую фирму, который разоблачил крупную мошенническую операцию, организованную в недрах самого Министерства внутренних дел. Всем объективным наблюдателям стало совершенно очевидно, что, если Россия хочет сохранить своё почётное место среди ведущих развивающихся экономик, наряду с Китаем, Индией и Бразилией, а не превратиться в коррумпированную славянскую нефтеэкономику, то необходимы кардинальные преобразования – в том числе создание климата, гораздо более благоприятного для зарубежных инвесторов.

Главнейший вопрос для тех, кого волнует судьба России в предстоящий, четвёртый этап отношений посткоммунистической России с западным бизнесом, состоит в том, в какой степени российские власти прониклись преподанными уроками. На словах у них сейчас выходит всё правильно. Президент Медведев осудил «правовой нигилизм» и ввёл ряд мер, нацеленных на ограничение коррупции и уменьшение административных обременений бизнеса. Как он, так и премьер-министр Путин, подчёркивают свою приверженность «модернизации» и вкладывают значительные суммы в «инновационные города» и государственные инновационные органы, такие, как Роснано. И, самое главное, опять говорится о необходимости привлекать зарубежных инвесторов. Медведев подчеркнул насколько важными для успешной модернизации будут технология и управленческие навыки, которые иностранные компании могут принести в Россию, и поручил первому заместителю премьер-министра Шувалову решение налоговых, таможенных, бюрократических, регулятивных и других проблем, стоящих перед любой компанией, инвестирующей в сегодняшнюю Россию.

Способность модернизационной повестки дня справиться с поставленной задачей воспринимается с известной долей скептицизма. С новым, послекризисным подъёмом цен на нефть в России возобновился экономический рост (который может составить в этом году 4%) и требование подлинных преобразований в свете состояния финансовой системы соответственно ослабло. Эксперты заявляют, что сердцевина проблемы – коррупция – идёт так далеко вверх по ступеням российской иерархической лестницы, что просто нет стимулов или политической воли заниматься ею по-настоящему (эту точку зрения подтверждает неадекватность реакции на скандал, связанный с делом Магнитского). Также остается под вопросом возможность действий правительства преодолеть давно известные проблемы Российского государства (хотя недавние публичные заявления Медведева, подчеркивающего тот факт, что успех или неуспех модернизации в конечном счёте зависит от частного сектора, звучали обнадеживающе).



Тем не менее, западных инвесторов опять ждут с распростёртыми объятиями. Важно отметить, что инвесторы откликаются. Послекризисное бегство капитала вновь прекратилось, и уровень внешних инвестиций в Россию, измеренный в пропорции к ВВП, в настоящее время находится приблизительно на таком же уровне, как в Китае. Таким образом, по мере возвращения западного бизнеса, каковы ключевые моменты для участвующих в этом западных компаний и правительств? Я бы выделил три.

Во-первых, и это самое главное, история однозначно подчёркивает ту ключевую роль, которую Российское государство по-прежнему играет в успехе или неуспехе западных проектов, как в смысле общей атмосферы, так и конкретного осуществления конкретных проектов. В России правительство намного больше вмешивается в практически любую предпринимательскую деятельность, чем на Западе. Самыми успешными инвестиционными проектами, с которыми я сталкивался в своё время в Москве, были те, которые считали своей главной задачей сблизиться с соответствующими федеральными и местными властными структурами и сделать так, чтобы те были довольны направлением и целями проекта. Из этого следуют выводы и для подхода правительств западных стран и ЕС к деятельности западного бизнеса в России. Они должны быть готовы, в гораздо большей степени, чем в случае с инвестициями в странах Запада, заниматься проблемами на межправительственном уровне. И, не смея надеяться на то, чтобы оказать значительное влияние на правовую и административную системы России в целом (Россия слишком велика, горда и к тому же поглощена внутренними проблемами), они должны делать всё, что в их силах, для вовлечения России в международные организации и правовые механизмы, которые обеспечивают ту или иную правовую защиту зарубежного бизнеса. В особенности степень доверия к модернизационной повестке дня была бы невероятно повышена, если бы нынешние переговоры о вступлении России в ВТО и ОЭСР и внесении поправок в Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве между ЕС и Россией могли увенчаться скорым и успешным завершением.

Во-вторых, судьба западных инвестиций в России очень различается в зависимости от отрасли. В большинстве отраслей экономики – особенно в сфере потребительских товаров, розничной торговли и, как отмечалось выше, автомобильной сборки – западные компании вложили деньги, приспособились с большими или меньшими трудностями к особенностям российской среды и теперь обладают хорошо работающим бизнесом – и всё это без попадания в заголовки прессы. Таких успешных примеров постепенно становится больше, они распространяются и на более сложные отрасли, такие как сельское хозяйство. Инвестиции, вызвавшие негативные заголовки в прессе и часто сталкивавшиеся с проблемами, сконцентрированы в ресурсных отраслях, особенно в нефтегазовой отрасли, которая является, конечно же, самым заметным и международно-значимым сектором экономики России. Это та отрасль, где Россия (вместе с рядом других стран - крупных производителей углеводородов) полна решимости восстановить лидирующую роль государства. Даже здесь небольшим западным проектам удалось добиться некоторого успеха, но теперь совершенно ясно, что крупные проекты смогут быть успешными только при условии значительной (и, вероятно, преобладающей) роли России.



Но третий, заключительный, тезис состоит в том, что западные компании почти несомненно подходили к России с большей опаской, чем это оправдывается действительностью. Много «западных инвестиций» в настоящее время поступает из таких стран, как Кипр – т. е. это вовсе не западные, а российские деньги. И состоявшиеся инвестиции в большой мере – свыше 50% – сконцентрированы только в Москве и её окрестностях. Целые пояса России всё ещё ожидают, когда ими заинтересуется Запад. Прежде всего, похоже, что Россия никак не может отрешиться от преувеличенно отрицательного образа Запада. При том, что западные инвесторы, несомненно, сталкиваются с реальными проблемами в России, нет оснований считать, что они существенно отличаются от тех, что присутствуют на других крупных развивающихся рынках, таких, как Китай или Индия. Я потерял счёт британским бизнесменам, которые, побывав наконец в России, говорили мне, что «это не та страна, в которой ничего невозможно, которую я ожидал увидеть, – мы вполне могли бы вести здесь бизнес». Разумеется, все проблемы, перечисленные выше, – коррупция, бюрократизм, правовая неопределённость, инфраструктура – реальны и являются действительным препятствием. Но именно по этой причине российские активы относительно дешёвы и, как показывает целый спектр британских и других проектов, могут быть превращены в успешные вложения средств. И, возвращаясь к тому, с чего я начал, здесь речь идёт не только о деньгах. Приток западных технологий, капиталов и специальных знаний способен внести решающий вклад в подлинную модернизацию российской экономики и в слом тех барьеров, которые веками отделяли Россию от Запада. Правительства и с той и с другой стороны всесторонне заинтересованы в содействии тому, чтобы это произошло.



Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве и Партнёрство во имя модернизации

Адриан Северин

Вице-президент Группы социалистов и демократов в Европейском Парламенте

I. ВВЕДЕНИЕ

Отношения между ЕС и Россией в настоящее время переживают период всё новых попыток оживить их динамику. Переговоры, касающиеся будущего Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве, проходят без достижения каких-либо существенных результатов в областях, являющихся наиболее важными: торговля и энергетика.

Предыдущее Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве строилось на замысле интегрировать Европейский Союз и Россию, используя механизм так называемых четырёх «общих пространств» (экономика и энергетика, внешняя политика и политика в области безопасности, внутренняя безопасность и юстиция и образование и культура). Но процесс «интеграции» далёк от успешного завершения. В этом смысле одна из наиболее важных причин отсутствия успеха была, с одной стороны, связана с непринятием Россией идеи одностороннего принятия стандартов ЕС, а, с другой стороны, связана с неприятием Евросоюзом гипотетической идеи конвергенции в направлении российских стандартов.

Поэтому, с учётом состояния отношений между Европейским Союзом и Россией, а также нынешних сложностей, в том числе уроков, полученных нами за последние два десятилетия, необходимо разработать новые механизмы, основанные на более адекватных подходах, чтобы организовать взаимовыгодное партнёрство.

II. ПОСТРОЕНИЕ КОНСТРУКТИВНЫХ, ОСНОВАННЫХ НА ДОВЕРИИ ОТНОШЕНИЙ С РОССИЕЙ

Лиссабонский договор, вступивший в действие 1 декабря 2009 года, внесёт большие изменения в то, как работает Европейский Союз, и сделает ЕС более эффективным, особенно в вопросах внешней политики, давая положительные результаты в отношениях Союза с другими странами, как на двустороннем, так и на многостороннем уровне.

На этом фоне и, исходя из таких предпосылок, можно сказать, что Европейский Союз и Российскую Федерацию соединяют важные политические и культурные узы, важное партнёрство в вопросах экономики, торговли, энергетики, культуры, науки, образования, транспорта и экологии. Простого взгляда на карту мира достаточно, чтобы любому стало ясно, что у России и ЕС, являющихся соседями и имеющих общие интересы безопасности, есть только один выбор в нашем многополярном глобализованном мире – развивать



существующее партнёрство дальше. Такой подход к отношениям ЕС и России должен учитывать два фундаментальных обстоятельства: «близость» и «взаимодополнение».

С точки зрения обстоятельства «близости», в отношениях между Европейским Союзом и Россией имеется мощный стратегический компонент, характеризующийся не только экономическими интересами, но и целью тесного сотрудничества по различным международным направлениям. Географически Россия является ближайшим соседом Европейского Союза и будет и дальше играть главную роль в евроазиатском и евроатлантическом пространствах. С этой точки зрения Европейский Союз и Россия "обречены" сосуществовать по соседству друг с другом и даже порой одна в окружении другого, как в случае с Калининградской областью, находящейся внутри ЕС.

С точки зрения обстоятельства «взаимодополнения», следует говорить о взаимодополнении ЕС и России в плане потребностей и ресурсов. Ресурсы этих двух глобальных действующих лиц, ЕС и России, дополняют друг друга почти на всех уровнях. С одной стороны, Российская Федерация является главным поставщиком энергоресурсов в Европу, а также одним из самых важных поставщиков подавляющего большинства сырьевых материалов, используемых промышленностью ЕС. С другой стороны, Европейский Союз является главным инвестором в российскую экономику, а также важным поставщиком технологического ноу-хау.

В такой динамичной среде существование этих двух вышеназванных обстоятельств, а именно: «близости» и «взаимодополнения», могло бы вылиться в два возможных сценария развития событий: с одной стороны, в положительный сценарий, характеризующийся «партнёрством» между этими двумя глобальными действующими лицами, которые понимают необходимость действовать вместе на международной арене, или, с другой стороны, в отрицательный сценарий, характеризующийся «конфликтностью», когда оба действующих лица пытаются усилить свою роль нападениями друг на друга. Тем не менее, в таких «стратегических отношениях», которые могут принять форму либо «партнёрства», либо «соперничества» между ЕС и Россией, «взаимодополнение» не является достаточно веским обстоятельством и не гарантирует сотрудничества. Сотрудничество между двумя глобальными игроками является политической опцией и выбор в его пользу должен быть осознанным и действительным.

Кроме этих двух обстоятельств – «близости» и «взаимодополнения» – вырисовывается ещё одно обстоятельство, вносящее свой вклад в формирование отношений между ЕС и Россией, а именно: совпадение их интересов – на глобальном и региональном уровне. Нетрудно выделить множество таких совпадающих интересов. При том что, с одной стороны, Россия играет роль увядающей жёсткой сверхдержавы, а, с другой стороны, Европейский Союз играет роль восходящей мягкой сверхдержавы, обе стороны заинтересованы в развитии многополярности. Такая многополярность должна отличаться отчётливой симметрией, где полюса власти – это не вершины пирамид, а центры окружностей, образованных взаимосвязями. Соединением этих центров будет гарантирован учёт глобального многообразия, а через это – гармоничная глобальная стабильность.



III. СОГЛАШЕНИЕ О ПАРТНЁРСТВЕ И СОТРУДНИЧЕСТВЕ: ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ

Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве служит, как видно по названию, организации общения, консультаций, согласования и сотрудничества между двумя равноправными партнёрами, а именно: ЕС и Россией по всем направлениям политических и экономических дел. После того как предыдущее Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве истекло в конце 2007 года, и хотя оно было продлено, ЕС и Россия договорились заменить его в обозримом будущем новым соглашением более высокого политического качества. Переговоры между ЕС и Россией по новому соглашению можно считать зеркалом, отражающим важнейшие дилеммы и тенденции в отношениях между двумя сторонами.

Переговоры по новому Соглашению официально начались 4 июля 2008 года, по окончании саммита ЕС-Россия в Ханты-Мансийске (26-28 июня 2008 года) после нескольких лет весьма холодных отношений. Вскоре после того, 1 сентября 2008 года, после грузино-российской войны в Южной Осетии, на чрезвычайном заседании Европейского совета было принято решение приостановить переговоры по Соглашению, до тех пор пока российские войска не будут отведены на позиции, которые они занимали до 7 августа. В конечном итоге, даже вопреки тому, что большинство членов ЕС разделяло мнение, что Россия не выполнила свои обязательства перед международным сообществом в отношении Грузии, переговоры были возобновлены в декабре 2008 года.

Текущий переговорный процесс выявил крупные расхождения в подходах ЕС и России. Так, в то время как Европейский Союз стремится к достижению всеобъемлющего соглашения, стараясь усовершенствовать посредством лучшего структурирования свои нынешние отношения с Россией, последняя нацелена всего лишь на рамочное соглашение, которое, по её мнению, следует дополнить отраслевыми соглашениями, круг которых будет определён в соответствии со взаимно согласованными приоритетами. До сих пор различные Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве ограничивались тематически и обычно были узкоспециальными по содержанию. Всеобъемлющее соглашение, касаясь всех вопросов стратегических интересов обеих сторон, могло бы усилить техническую конкретность и юридическую точность механизмов двустороннего сотрудничества, в то же время помещая их в ясные концептуальные рамки, которые отвечают политическому процессу в более широком масштабе, которого требуют якобы своеобразные и тесные отношения между ЕС и Россией. В случае успеха такое Соглашение и основанное на нём партнёрство могло бы открыть новые перспективы для подлинно общеевропейского механизма, выходящего за рамки ЕС, который мог бы стать краеугольным камнем устойчивости в глобальной системе безопасности и стабильности и который сможет отстаивать собственную политическую повестку дня в соревновании с традиционными и нарождающимися мировыми игроками, такими, как Китай, Индия, США и другие. Пока что, очевидно, Россия не считает, что это то направление, которое необходимо, или просто то направление, которое больше отвечает её национальным интересам.



Столь отличный подход российской стороны к действительной цели нынешних переговоров может означать одно из трёх. Первое: Россия не рассматривает ЕС в качестве реального глобально действующего игрока, а, следовательно, он не является реальным стратегическим партнёром большой важности, и поэтому она ищет с ЕС только ограниченных отношений в отдельных сферах, выбираемых лишь исходя из своих приоритетов, и не стремится к заключению чёткой системы соглашений. Второе: Россия уклоняется от вступления в устойчивые юридические отношения с Европейским Союзом, предпочитая настежь распахнутые юридические рамки, из которых не следует почти никаких обязательств, которые дополняются более ясными и более детализованными политическими документами, что даёт юридически необязательный, всегда полезный и ни к чему не обязывающий ориентир. (Это отражается в предпочтении, отданном Россией Партнёрству во имя модернизации, которое было оформлено как политически всеобъемлющий, но юридически необязательный документ, а не Соглашению, которое стараются сохранить на уровне рамочного документа. Если рамочное соглашение можно толковать и использовать по-разному, всеобъемлющее соглашение не даёт возможности для таких манёвров.) Третье: Россия предпочитает юридически обязательные всеобъемлющие двусторонние отношения со странами-членами ЕС, а не с Европейским Союзом в целом. К сожалению, такому подходу способствуют некоторые из стран-членов, которые пытаются на двусторонней основе решить некоторые из своих вопросов с Россией, таких, как энергетика, безопасность, транспорт и т.д. В итоге у России нет реальной «политики в отношении Европы», и она к ней пока не готова.

Этот подход, который ныне характеризует отношения между ЕС и Россией, может быть объяснён в том, что касается мотивов России, следующим образом: а) недоверие России к своим партнёрам, которое может быть либо следствием дезориентирующей и неверной политики ЕС в отношении России в прошлом, либо реакцией на слабость и непоследовательность политики ЕС, либо и тем, и другим вместе; б) предпочтительность для России вести переговоры с частью (каждым государством), чем с целым (ЕС), получая таким образом более благоприятное соотношение сил в ходе переговоров, имея возможность выбирать государства-партнёры, с которыми заводить привилегированные отношения, отделяя их от менее дружественных стран и извлекая выгоду из национальной дипломатии, более последовательной и спорой, чем дипломатия Евросоюза.

С другой стороны, стараясь убедить Россию принять идею всесторонних отношений, Европейский Союз в целом получает не только проблему, состоящую в том, что некоторые из входящих в него стран находят более целесообразным искать двусторонние решения проблем, которые у них имеются с Россией, но и проблему своей неспособности охватить все приоритеты и потребности своих стран-членов в рамках общей «российской политики». Пока страны-члены не будут убеждены, что их интересы будут лучше учтены и защищены Евросоюзом, они будут продолжать поиски решений в двустороннем порядке.

Поэтому Европейскому Союзу и, следовательно, Европейскому парламенту необходимо проводить ясную политику в отношении России и подвигнуть Россию к принятию логически последовательных и юридически обязывающих отношений. Точно так же страны-члены ЕС



должны почувствовать, что такой подход усилит их права и надёжнее гарантирует их, чем при самостоятельном непосредственном обговаривании их на переговорах в двустороннем формате.

Чтобы сделать Россию решительным сторонником принятия такой формулы, необходим ряд шагов. Во-первых, необходимо повысить доверие между сторонами. (Повышение доверия может быть достигнуто, если отношения между Европейским Союзом и Россией будут строиться симметрично, то есть если ЕС примет Россию не как младшего, а как равного партнёра.) Доверие возрастает также пропорционально с ростом мощи ЕС и его институциональной связанности. Слабость и непоследовательность Европейского Союза, равно как и путаница и нерешительность в стратегических вопросах, не сказываются благотворно на принятии Россией последовательной политики в отношении Европейского Союза. Во-вторых, необходимо ясно показать, что Европейский Союз мог бы предложить России большие гарантии, чем каждый его член в отдельности.

С другой стороны, государства-члены могли бы лучше обеспечить свои интересы, ведя переговоры с Россией не в двустороннем порядке, а через Европейский Союз. Чем сплочённее будут держаться государства-члены ЕС на переговорах с Россией, тем мощнее будет ЕС; чем мощнее будет Европейский Союз, тем более надёжные гарантии он сможет предложить России и, следовательно, тем заинтересованнее будет Россия в сотрудничестве с ним; чем о большем Россия договорится с ЕС, тем мощнее будет Евросоюз и, следовательно, его государства-участники, чувствующие себя неуверенно по отношению к России, почувствуют себя более защищёнными; чем более защищёнными почувствуют себя эти государства, тем дружественнее станет их отношение к России; чем дружественнее они будут, тем более настроенной будет Россия вести переговоры с ЕС в целом. Таким образом, порочный круг мог бы быть превращён в добродетельный.

Тем не менее, Россию убедят только дела и предложения Евросоюзом более важных и комплексных сделок, более надёжных гарантий в отношении полученных ею прав и, особенно, её возможности избегать неприятных ситуаций, спровоцированных государствами-участниками, скептически относящимися к России. Такой подход явился бы в среднесрочной перспективе очень полезным.

IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Советская Россия решила в одностороннем порядке положить конец как «холодной войне», так и Советскому Союзу, таким образом, оставив евроатлантический Запад без главного стратегического противника в обмен на получение подобающей роли в пост-биполярном миропорядке. Восприняв это решение как свою победу, евроатлантический Запад, согласившись с тем, что Россия больше не является его противником, но не будучи готовым принять её в качестве стратегического партнёра, сделал выбор в пользу однополярного миропорядка, который исключал Россию и пытался ущемлять её, не будучи в состоянии полностью нейтрализовать её силу или, по крайней мере, существенно сдерживать её. Отвергнутая в качестве союзника, Россия была вынуждена выбрать для себя роль



«легитимного оппонента» (т.е. квази-противника) в новом мировом беспорядке, который утвердился за крушением однополярности и, между прочим, способствовал относительному возрождению российской мощи. Освободив Россию от роли бастиона борьбы с исламским фундаментализмом и дав ей в актив высокие цены на нефть и газ на международных рынках, евроатлантический Запад взвалил на свои плечи груз, тащить который ему не под силу в одиночку, повысив таким образом стратегическую важность российского фактора. Вот почему теперь Евросоюзу следует взять на вооружение новую политику в отношении востока, цель которой предложить России интеграцию, в которой ей было отказано два десятилетия назад. Это означает отказ от логики игры с нулевой суммой в пользу игры, где в выигрыше оказываются все, выраженной в форме стратегического партнёрства. Такое партнёрство между ЕС и Россией может быть обеспечено только трехсторонним общением ЕС, России и США, но может быть только ослаблено попытками государств-членов ЕС решать свои проблемы с Россией на двусторонней основе. Соблазны таких двусторонних решений лишь отвращают Россию от принятия единой политики в отношении всей Европы, подпитывая старый российский инстинкт продвигать свою повестку дня и повышать свою безопасность, разделяя евроатлантический Запад. В среднесрочной и долгосрочной перспективе это будет вредно для всех: Россия и ЕС упустят шанс заручиться достаточно сильным партнёром, а США упустят возможность появления лучше структурированного мира, в котором силы распределены сбалансированно, а тяготы делятся по справедливости. В данной статье определена возможная концепция движения ЕС в этом направлении с точки зрения социал-демократов.

На основании проведённого анализа можно заключить, что Европейский Союз должен сформулировать единую и последовательную политику в отношении России, преодолев, таким образом, нынешнюю ситуацию, когда, с одной стороны, несколько государств-членов ЕС предпочитают двусторонние отношения с Россией, а, с другой стороны, сама Россия предпочитает пунктуальность в отношениях с Европейским Союзом и двусторонность с его странами-участницами. Такой единый и последовательный подход был бы выгоден не только для Евросоюза и его стран-членов, но и для России, поскольку политическое предложение ЕС последовательно и адекватно.



Экономическое сотрудничество между ЕС и Россией: путь вперед

Деннис Кредлер

Менеджер по стратегии и международным отношениям Европейского круглого стола промышленников, экономический советник Круглого стола промышленников России и ЕС

Сергей Афонцев

Заведующий отделом Института мировой экономики и международных отношений РАН, советник Круглого стола промышленников России и ЕС

Хотя экономические эксперты по-прежнему не уверены в том, действительно ли глобальный экономический кризис наконец закончился – учитывая растущие дефициты государственных бюджетов, проблемы с государственной и частной задолженностью и значительные колебания валютных курсов – нет никаких сомнений в том, что он изменил глобальный экономический ландшафт глубже, чем может показаться на первый взгляд. Большинство стран Европейского континента, включая Россию, испытало серьезные экономические затруднения. В то же время ведущие развивающиеся экономики быстро оправались от первого кризисного шока и последовательно сокращают свое отставание от экономически развитых стран, улучшая свои позиции в мировой экономике.

Перед лицом новых вызовов со стороны динамично развивающихся конкурентов Россия и ЕС должны объединить свои усилия, чтобы максимально использовать взаимодополняющую структуру сравнительных преимуществ обеих экономик. Для достижения этой цели необходимо сочетание инициатив частного бизнеса с ответственной политикой, направленной на поддержку двустороннего сотрудничества в сфере торговли, инвестиций и инноваций.

Круглый стол промышленников России и ЕС (КСП) имеет значительный опыт выработки предложений по совершенствованию экономической политики. Каждую весну и осень КСП представляет рекомендации для саммитов Россия-ЕС, доводя до сведения их участников как стратегические приоритеты деловых кругов, так и практические предложения по поддержке развития двустороннего экономического сотрудничества. В мае 2010 года КСП внёс на саммит ЕС-России в Ростове-на-Дону развернутый набор предложений, направленных на ускорение роста наших экономик.

Наиболее важные стратегические вопросы, стоящие на повестке дня КСП, связаны со вступлением России в ВТО и заключением нового Соглашения между ЕС и Россией. Отсутствие видимого прогресса на переговорах по этим вопросам является серьезным поводом для разочарования, особенно с учетом того, что из-за этого обе стороны теряют те значительные потенциальные выгоды, которые могут быть связаны с развитием сотрудничества на базе соответствующих соглашений. КСП убежден, что продвижение вперед по этим направлениям является ключевым фактором формирования надёжной правовой основы для долгосрочных экономических отношений между Россией и ЕС.



Переговоры по двум упомянутым вопросам тесно взаимосвязаны, поскольку вступление России в ВТО значительно ускорило бы выработку общих позиций по экономической части нового Соглашения. Напротив, в отсутствие членства России в ВТО все основные принципы нового Соглашения, регулирующие торгово-инвестиционное взаимодействие, должны будут прописываться в нем максимально подробно, что может существенно задержать его подписание. В свою очередь, прогресс в переговорах по новому Соглашению (в частности, консенсус по перспективам создания общего экономического пространства, предусматривающего свободу торговли, инвестиционной деятельности и передвижения людей) оживил бы усилия обеих сторон по скорейшему завершению процесса вступления России в ВТО.

В этой ситуации принципиально важно, чтобы образование Таможенного союза между Россией, Беларуссией и Казахстаном не рассматривалось ни как альтернатива, ни как препятствие для вступления в ВТО. Формирование Таможенного союза, опирающегося на принципы ВТО, Киотскую конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур и образцы лучшей мировой практики, может стать важной ступенью на пути присоединения России в ВТО. В тех случаях, когда правила и процедуры Таможенного союза отходят от условий вступления России в ВТО, согласованных между Россией и ЕС (что наблюдается, в частности, по некоторым позициям Единого таможенного тарифа), сторонам следует незамедлительно рассмотреть, связанные с возникающими при этом барьерами на пути России в ВТО. Работа по решению этих вопросов в настоящее время уже ведётся.

Между тем, важные шаги по повышению конкурентоспособности и переходу к устойчивому росту могут быть предприняты не дожидаясь достижения двух главных стратегических целей. Естественной отправной точкой служит инвестиционное и технологическое сотрудничество. Как ЕС, так и Россия испытывают настоятельную потребность в росте инвестиций частного сектора, играющих ключевую роль в обеспечении экономического роста. Сотрудничество между ЕС и Россией должно в полной мере использовать фактор взаимодополняемости структуры наших экономик. Содействие развитию двусторонних инвестиционных потоков будет способствовать скорейшему преодолению последствий кризиса. Капитал, технологии и компетенции инвесторов из ЕС, соединённые с российскими природными и человеческими ресурсами и потенциалом потребительского рынка, могут создать благоприятные условия для экономического роста и усилить экономическую интеграцию к выгоде обеих сторон.

В своих рекомендациях для стокгольмского саммита ЕС-Россия в ноябре 2009 года КСП выступил с инициативой Инновационного диалога, задача которого состоит в нахождении общих подходов к вопросу поддержки инновационного развития. Этот вопрос является важным приоритетом экономической политики как в России (в контексте стратегии экономической модернизации), так и в ЕС (в контексте Стратегии «Европа-2020»). Он с необходимостью должен стать одним из центральных в повестке дня Партнёрства для модернизации между ЕС и Россией. Поэтому в фокусе инициированного КСП Инновационного диалога находятся те проблемы инвестиционного сотрудничества, которые имеют непосредственное отношение к технологическому развитию. К ним относятся



совершенствование правовой среды для инновационного развития и инвестиций в технологическую модернизацию, а также складывание единого рынка разработки, коммерциализации и внедрения инноваций. Кроме того, должна быть создана необходимая база для эффективного трансферта технологий. В соответствии с этим КСП сформулировал следующие приоритеты Инновационного диалога Россия-ЕС:

- укрепление правовой базы инновационного развития и делового сотрудничества;
- содействие формированию единого рынка ЕС и России в сфере разработки, коммерциализации и внедрения инноваций;
- создание механизмов поддержки сотрудничества на уровне конкретных проектов, особенно в сферах, где совместная работа российских и европейских партнёров может принести стратегические конкурентные преимущества обоим экономикам.

Одной из сфер, критически важных для успеха Инновационного диалога, является защита инвесторов. В частности, КСП подчёркивает необходимость конкретных шагов по охране интеллектуальной собственности, в числе которых - гармонизация патентного законодательства, выработка единых стандартов патентной экспертизы, адекватное правовое обеспечение соблюдения лицензионных соглашений. Эти меры способны дать мощный импульс трансферту технологий и ноу-хау. Устранение дискриминации инвесторов по признаку национальной принадлежности также является неотложным вопросом, поскольку как российские, так и европейские компании часто чувствуют себя ущемленными на рынках партнёров. Российских инвесторов в основном беспокоит ощущение того, что их «не пускают» на европейские рынки, особенно в отраслях высоких технологий и в энергетике. В свою очередь, для европейских инвесторов в России самыми острыми вопросами остаются протекционизм, административные барьеры и ограничения входа на рынки.

КСП полагает, что во всех случаях, когда имеются подозрения относительно дискриминации в отношении конкретного инвестора по причине его национальной принадлежности, должно проводиться беспристрастное расследование с опорой на существующие механизмы разрешения споров и защиты конкуренции. Главным приоритетом является применение принципа недискриминации (национального режима) в отношении взаимных инвестиций. В стратегических отраслях, где переход на принципы национального режима может занять более длительное время, КСП предлагает рассмотреть возможность использования принципа взаимности для углубления инвестиционного сотрудничества. Естественно, данный принцип должен применяться только в том случае, если с его помощью можно обеспечить открытие рынков, и не использоваться для оправдания протекционистской реакции на применение партнёром «нежелательных» мер регулирования инвестиций. В любом случае переход к принципу недискриминации должен произойти как можно скорее.

Поскольку Инновационный диалог по определению является государственно-частной инициативой, КСП организовал проведение ряда семинаров для идентификации стратегических проектов инвестиционно-технологического сотрудничества между российскими



и европейскими компаниями, а также мер экономической политики, направленных на поддержку реализации этих проектов. Первый Проектный семинар прошёл в мае 2010 года в г.Новочеркасске (Россия). Его результаты будут включены в рекомендации КСП очередному саммиту ЕС-Россия, который пройдет в Брюсселе. В настоящее время ведется подготовительная работа к будущим семинарам, нацеленным на выработку общих подходов к поддержке технологического развития.

Другим вопросом, где радикальное изменение существующих правил послужило бы мощным стимулом для экономического сотрудничества, является либерализация пересечения границ физическими лицами. Профессиональные компетенции служат двигателем инноваций, и, следовательно, важной предпосылкой устойчивого экономического роста. Кроме того, повышение кросс-границной мобильности имеет принципиальное значение с точки зрения успеха Партнёрства для модернизации: облегчение передвижения людей через границы усилит обмен знаниями, улучшит распространение ноу-хау и трансферт технологий, будет содействовать притоку иностранных инвестиций, которые обычно требуют передвижения специалистов через государственные границы.

Несмотря на ряд шагов, предпринятых в последние годы (включая недавние решения по либерализации найма зарубежных специалистов в России), достигнутые результаты в сфере облегчения поездок и снижения их издержек пока весьма скромны. В частности, ныне действующее соглашение между ЕС и Россией об упрощении визовых процедур не привело к заметным изменениям в процедурах подачи заявлений на предоставление виз, не сократило бюрократические препоны и время рассмотрения заявлений. Пока бизнес не чувствует положительного эффекта от этих мер. В итоге как российские, так и европейские компании несут существенные издержки.

Учитывая это, КСП выступает за решительные шаги по снижению визовых барьеров. В качестве практической меры, которая может быть осуществлена безотлагательно, КСП предлагает предоставлять многократные визы сроком на 5 лет всем гражданам России и ЕС, которые ранее уже получали визы любого типа не менее двух раз в прошлом. Поскольку по заявлениям на такие визы можно провести детальную проверку информации и получить подтверждение добросовестности заявителя, повторение соответствующих процедур всякий раз, когда заявитель планирует пересечь границу, является излишним. Эта мера была бы особенно значима для высококвалифицированных специалистов, которым необходимы частые переезды между ЕС и Россией.

В долгосрочной перспективе КСП выступает за полный отказ от визового режима для поездок между Россией и ЕС, включая страны за пределами Шенгенской зоны. Аналогичным образом, должны быть устранены все существующие ограничения на свободу передвижения граждан ЕС по России, в том числе требования о регистрации иностранцев. Это сделает деловые контакты более динамичными и поможет распространению профессиональных знаний и навыков, что в конечном итоге будет способствовать росту конкурентоспособности наших экономик.



Играя ведущую роль в укреплении бизнес-диалога между ЕС и Россией, КСП уделяет большое внимание разработке рекомендаций для экономической политики, отражающих точку зрения делового сообщества России и ЕС по вопросам улучшения инвестиционного климата и содействия экономическому росту. Решительные шаги для завершения процесса вступления России в ВТО и переговоров по новому Соглашению между ЕС и Россией, запуск Инновационного диалога и поэтапное устранение визовых барьеров имеют ключевое значение для взаимовыгодного объединения сравнительных преимуществ российской и европейской экономики. Более тесное сотрудничество является залогом нахождения нашими экономикой действенных ответов на вызовы глобальной конкуренции.



Партнёрство во имя модернизации между ЕС и Россией

Катинка Бариш

Заместитель директора Центра европейских реформ (Лондон)²

На своём последнем саммите в Ростове-на-Дону 31 мая - 1 июня ЕС и Россия положили начало «Партнёрству во имя модернизации». Эта инициатива – которой на предыдущем саммите в конце 2009 года не дал хода председатель Еврокомиссии Баррозу – призвана оказать помощь России в диверсификации и перестройке её экономики и вдохнуть новую жизнь в задыхающиеся и порой напряжённые отношения между ЕС и Россией. Достижения успеха ни по одной из этих целей ожидать не приходится.

На первый взгляд модернизационное партнёрство выглядит как мудрая попытка улучшить отношения между ЕС и Россией. Разногласия и напряжённость останутся неизбежными в отношениях ЕС с Россией, будь то в вопросах о продаже газа, санкциях в отношении Ирана или судьбы Украины. Модернизационное партнёрство могло бы поощрять сотрудничество, которое не зависит от политики и направлено на технические, экологические или социальные вопросы. Такое сотрудничество могло бы помочь стабилизации двусторонних отношений и создать взаимное доверие. Укрепляя повседневное сотрудничество и обмены, оно могло бы сгладить пагубную интеллектуальную изоляцию, в которой, похоже, сегодня работают многие российские чиновники и учёные. Это, в свою очередь, могло бы способствовать прогрессу в более проблематичной сфере политики и экономики.

Опосредованно модернизационное партнёрство могло бы содействовать достижению конечной цели ЕС: сделать Россию более демократичной, подотчётной и открытой. Совместные проекты в бизнесе, науке и образовании могли бы позволить ЕС познакомить Россию с европейскими нормами и ценностями, делая это не путём наставлений, которые русские ненавидят, а в ходе повседневной совместной работы. В среднесрочной перспективе успешная модернизация могла бы содействовать трансформации апатичного российского среднего класса в предпринимательский класс, требующий прав собственности и гражданских свобод.

МОДЕРНИЗАЦИЯ – НОВАЯ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНАЯ МОДА

В политическом аспекте модернизационное партнёрство выглядит многообещающе. Сегодня вся Россия говорит о модернизации. Президент Медведев неоднократно предупреждал, что если Россия не преобразует коренным образом свою экономику, страну ожидает необратимый спад. Россия, убеждает он, должна диверсифицироваться, уходя от экспорта энергоносителей, и создавать рабочие места для приблизительно 95% трудоспособного

² www.cer.org.uk



населения, незанятого в нефтегазовой отрасли. Обзор, опубликованный Центром ЕС-Россия в начале 2010 года, показывает, что подавляющее большинство российских политиков считает, что России для модернизации необходима помощь извне. ЕС как крупнейший торговый партнёр России, зарубежный инвестор и источник капитала и технологий является логичным партнёром в этом смысле. Такое мнение, похоже, разделяется на самом высоком уровне. Служебная записка российского министра иностранных дел, о которой стало известно в результате утечки информации в мае, призывает ковать «модернизационные альянсы» с европейскими странами.

ЕС понял, что призывать Россию к реформам методом наставлений бесполезно – ничего не выходит. Так почему бы не подойти к вопросу с точки зрения интереса самой России и не предложить помощь в том, что стало – по словам её руководителей – национальным приоритетом? К тому же, некоторые европейские политики надеются, что, поскольку идеи модернизации отстаивает, главным образом, президент Медведев, переориентация отношений между ЕС и Россией на это направление может усилить его позиции по сравнению с более статичным и авторитарным кланом Путина.

И последнее, но не менее важное: ЕС очень заинтересован в будущем экономическом успехе России. Быстро растущий отечественный рынок стал пунктом назначения товаров и услуг из ЕС стоимостью 100 миллиардов евро (хотя во время спада 2009 года эта цифра значительно сократилась). Десятки европейских компаний ведут успешный бизнес в России – от производства автомобилей до продажи продуктов питания. Успешное партнёрство во имя модернизации дало бы новые возможности для ведения бизнеса компаниям из ЕС, которые могли бы, например, продавать России энергосберегающие технологии или помогать в разработке лекарств.

ГИГАНТОМАНИЯ НЕ ПРИНЕСЁТ ПЕРЕМЕН

Однако, хотя на первый взгляд партнёрство во имя модернизации выглядит многообещающим, на практике оно, скорее всего, наткнётся на множество затруднений.

Прежде всего, и это самое главное, то, что большинство людей в ЕС понимает под модернизацией, очень сильно отличается от представлений российского руководства. Хотя президент Медведев любит говорить о необходимости широкомасштабных перемен, от гражданского общества до армии, его модернизационная повестка дня нацелена, главным образом, на инновации. Он говорит, что Россия должна быть трансформирована из нефтедержавы в динамичную, наукоёмкую экономику в результате распространения техники, предпочтительно отечественного производства. (Представление Путина об обновлении России ещё более расплывчатое. Перед словами вроде слова «модернизация» он любит добавлять определение «консервативная» и подчёркивает необходимость стабильности.)

Представление о том, что Россия может совершить скачок из экономики, опирающейся на нефть, газ и тяжёлую промышленность, в передовую экономику высоких технологий, иллюзорно. России сперва надо попробовать повысить стоимостную ценность существующих



отраслей, используя зарубежные технологии и ноу-хау, а уж затем могут последовать собственные инновации в широких масштабах.

Кроме того, у российского руководства странное представление об инновациях, которые ему видятся как спускаемые сверху вниз и сконцентрированные на гигантских проектах. Кирпичиками, из которых строится инновационная экономика Медведева, выступают институт нанотехнологий, финансируемый государством, банки развития, принадлежащие государству и новейший «инновационный город» под Москвой, организованный по постановлению правительства.

В сегодняшней динамичной глобальной экономике правительства не могут выбирать победителей. Действительно инновационная экономика нуждается в открытых рынках, венчурном капитале, свободно мыслящих предпринимателях, быстрых судах по делам о банкротстве и надёжной защите интеллектуальной собственности. Российская же деловая среда характеризуется широким распространением монополий, повсеместной коррупцией, удушающим вмешательством государства, противоречивыми законами и неповоротливыми ангажированными судами.

Администрация Путина-Медведева объявила о новом походе против коррупции, сокращении импортных тарифов на высокотехнологичные товары и продаже государственных компаний или долей в них стоимостью 30 миллиардов евро. Однако нет признаков того, что она вступает на путь такого рода доскональных преобразований, которые были бы необходимы для радикального улучшения деловой среды. В последнем по времени обзоре Всемирного банка 183 стран на предмет их благоприятствования ведению бизнеса Россия занимает 120-е место, стоя далеко позади других молодых экономических держав, таких, как Южная Африка, Турция или Китай, и лишь немного опережая Нигерию. Когда международная бизнес-школа Европейский институт делового администрирования (INSEAD) обратился конкретно к тем компонентам деловой среды, которые важны для проворных и изобретательных компаний, показатели России оказались столь же плачевными. По «инновационному указателю» INSEAD Россия располагается в середине списка из 130 с лишним стран, мест на 10 позади Индии и на 20 позади Китая. Конкуренция сильная.

ПО ЗУБАМ ЛИ ЭТО РОССИЙСКИМ ЧИНОВНИКАМ?

Подход к экономическим переменам, в которых ведущая роль отдаётся государству, чреват особыми проблемами в сегодняшней России с её стратифицированной, коррумпированной и неповоротливой чиновничьей иерархией. Московский экономист Сергей Гуриев сравнил качество государственного управления и правовой системы сегодняшней России с состоянием Южной Кореи 12 лет назад, перед тем как она предприняла свой впечатляющий рывок в направлении экономического роста. Он пришёл к заключению, что институты Южной Кореи были намного более развиты, и что шансы России догнать самые развитые страны мира мизерны.



Российское руководство с трудом доверяет своему чиновничеству осуществление программы дорожного строительства. Каким образом от него можно ожидать создания копии Кремниевой долины? К своей чести российская власть стремится к тому, чтобы в преобразовании экономики большую роль играл частный бизнес. Она уговорила компании «Cisco», «Siemens», «Nokia» и «Google» прийти работать в Сколково – «инновационном городе» под Москвой, который только ещё предстоит построить, – и пригласила западные компании, от фармацевтических до венчурных, начать осуществление совместных проектов с российскими организациями.

Однако даже если такие отдельные инициативы были бы успешны, последствия для экономики в целом будут малоосязаемы, пока ограничена конкуренция и успешные предприятия должны опасаться занесённого над ними меча чиновников-клептократов. Существует даже риск того, что те миллиарды долларов, которыми правительство России сейчас накачивает избранные отрасли и громкие проекты, будут не просто потрачены впустую – они могут нанести вред перспективам будущего роста. Американские экономисты Клифф Гэдди и Барри Аикс предостерегают, что дотации новым отраслям и институтам создадут постоянный спрос в будущем на государственные ресурсы, которые могли бы быть истрачены с большей пользой на иные цели.

Коротко говоря, модернизация и диверсификация экономики России не нуждается в вертикальном вмешательстве государства, а нуждается в горизонтальном улучшении деловой среды. Российской власти надо было бы пресечь коррупцию, улучшить условия конкуренции, реформировать образование и науку и укрепить верховенство права. Игорь Юргенс и его коллеги в ИНСОРе идут ещё дальше. Они заявляют, что реальная модернизация нуждается не только во всесторонней экономической реформе, но и в политической открытости и социальных преобразованиях. Хотя полная демократизация сегодня в России в планы не входит (Путин вполне может решить вновь занять пост президента в 2012 году), рост политической конкуренции, децентрализация и подотчётность власти действительно стали бы предпосылкой построения современной экономики.

КАК ИЗМЕРИТЬ УСПЕХ?

Вопрос, который ЕС должен задать себе, состоит в том, должен ли он принять и поддержать российскую ущербную концепцию модернизации. Или ему следует обусловить свою поддержку осуществлением Россией хотя бы каких-то изменений, необходимых для укрепления верховенства права, прав собственности и конкуренции. В прошлом попытки ЕС выпросить у России или убедить её провести реформы оканчивались мало чем или вовсе ничем. Нынешнее партнёрство во имя модернизации вряд ли будет сильно отличаться от них.

Жуткий экономический спад, который России пришлось выдержать в 2009 году, вселил в кое-кого на Западе надежду, что Москва может всерьёз заняться реформами. Но с возвращением цены на нефть к уровню свыше 70 долларов за баррель и быстрым возобновлением экономического роста в России к российскому руководству вернулась самоуспокоенность. Российская политическая система усилиями самого нынешнего режима вполне могла стать



слишком заскорузлой и слишком подчинённой заинтересованным кругам для достижения радикальных преобразований изнутри. Брежневский застой выглядит как более вероятный сценарий развития событий, чем успешная модернизация.

Поэтому ЕС может быть обречён на неудачу. Партнёрство во имя модернизации – это ещё одна политическая линия ЕС, успех которой зависит от положительных изменений в России. Если Россия не сможет усовершенствовать свою экономику, как ЕС сможет претендовать на то, что его новая инициатива заработает?

Изначальное совместное заявление на саммите в Ростове затушёвывает такие основополагающие вопросы. В нём обтекаемо говорится, что партнёрство во имя модернизации будет «гибким рамочным средством содействия реформам». Затем там перечисляется более десятка «приоритетных направлений» нового сотрудничества – расширение торговли и инвестиций, оказание помощи малым компаниям, повышение экологичности российской экономики, поддержка исследований и разработок, борьба с коррупцией, совершенствование судебной системы, повышение роли гражданского общества – и подчёркивается, что «другие направления сотрудничества могут быть добавлены по мере необходимости». Также предполагается, что партнёрство во имя модернизации будет развивать дальше успехи, уже достигнутые ЕС и Россией в рамках существующих программ, особенно четырёх «общих пространств» взаимного сотрудничества и интеграции в области экономики, энергетики, безопасности, внешней политики, образования и культуры, восходящих к 2003 году. Прецедент не воодушевляет.

В рамках программы четырёх пространств ЕС и Россия уже создали совместные комитеты и рабочие группы по информационным технологиям, эффективности использования энергии, фундаментальным исследованиям, автомобильной промышленности и многому другому. Однако из отчёта за 2009 год следует, что большинство из них работает плохо или не работает вовсе. Неясно, почему помещение их под эгиду партнёрства во имя модернизации вдохнёт в них новую жизнь.

НЕКОТОРЫЕ УРОКИ ИЗ ГЕРМАНИИ

Раз уж ЕС решил отправиться по пути партнёрства во имя модернизации, ему, вероятно, следует вынести некоторые уроки из германско-российского партнёрства во имя модернизации, которое было запущено ещё в 2008 году. В отличие от концепции ЕС, которая пока состоит из списка неотложных, но туманных целей, немецкая инициатива сконцентрирована на пяти чётко определённых направлениях: здравоохранение, эффективность использования энергии, материально-техническое обеспечение, учёба и горизонтальная программа по совершенствованию правовой системы (которая на практике нацелена на улучшение регулирования в сфере бизнеса). Соблазн для ЕС связать партнёрство во имя модернизации со множеством более широких целей, таких, как стимулирование развития гражданского общества в России, понятен. Но это вполне может погубить новую инициативу прежде, чем она заработает. ЕС лучше выбрать небольшое число направлений, где он действительно компетентен, такие, как совершенствование работы таможи, поощрение



академических обменов и ужесточение стандартов эффективности использования энергии, и оставить вопросы, больше связанные с политикой, для существующих диалоговых площадок по этим вопросам.

Более узкий подход позволил бы ЕС увести партнёрство во имя модернизации с политического поля. В германско-российском партнёрстве правительства двух стран обычно дают начало проектам, а затем быстро передают их академиям, промышленным органам и т.п., которые сами занимаются поиском финансирования. ЕС следует устоять перед соблазном сохранять слишком сильный контроль над этим процессом и поощрять российское правительство тоже «отпускать» двусторонние проекты.

Меньшее политическое вмешательство имело бы несколько преимуществ. Это позволило бы учёным, менеджерам и преподавателям быть «собственниками» своих проектов сотрудничества и гибко развивать их. Это решило бы неизбежную проблему ограниченности ресурсов (в Москве то же самое должностное лицо министерства экономики, которое отвечает за германско-российское партнёрство во имя модернизации, вероятно, будет отвечать и за партнёрство между Россией и ЕС. У Франции, Дании и всё большего числа других стран ЕС теперь есть свои партнёрства во имя модернизации с Россией). И это поможет ЕС отвести российские обвинения в несправедливости и двойных стандартах, которые зачастую препятствуют прогрессу по другим политическим направлениям. Несмотря на довольно прагматичный характер германско-российского партнёрства во имя модернизации, Москва жалуется на отсутствие «взаимности», как свидетельствует Юстина Гоцковская из Центра восточных исследований Польши. Говорится, что русские расстроены тем, что это партнёрство не увенчалось увеличением российских инвестиций в промышленность Германии – как будто правительство в Берлине могло приказать немецким компаниям продавать пакеты акции российским инвесторам.

При правильном осуществлении партнёрство во имя модернизации между ЕС и Россией могло бы вылиться в полезные проекты на уровне промышленности, чиновничества и гражданского общества. Оно могло бы расширить связи между странами ЕС и Россией за пределами министерств и ведомств. Оно могло бы помочь России более эффективно использовать энергию, освоить более совершенные технические стандарты, создать лучшие условия для малых предприятий и осуществить другие очень необходимые перемены. Однако кое-что новое партнёрство не сделает: оно не трансформирует экономику России в наукоёмкую и не восстановит поступательного движения в отношениях между ЕС и Россией.



Максимум пользы из «Партнёрства для модернизации»

Марина Ларионова

доктор политических наук, директор Института международных организаций и международного сотрудничества, Государственный университет – Высшая школа экономики

Виталий Нагорнов

*кандидат экономических наук, PhD,
заместитель директора Центра международных сопоставительных исследований на основе методологий ОЭСР, Института международных организаций и международного сотрудничества, Государственный университет – Высшая школа экономики*

В 2009 году Россия преодолевала последствия глобального экономического и финансового кризиса на общенациональном, региональном и международном уровнях. В результате кризиса стало ясно – яснее, чем когда-либо прежде, – что устойчивого экономического роста в России не достичь без модернизации демократии и создания новой экономики. В данной работе исследуются усилия российской власти по осуществлению модернизации в нескольких взаимосвязанных областях: технологии, экономики, политической системы, власти и общества и реформирования международных политических и экономических институтов.

Авторы рассматривают главные средства, применяемые для технологической модернизации пяти приоритетных направлений, определённых Комиссией при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию экономики России, а именно: энергоэффективность и ресурсосбережение, ядерные технологии, космические технологии и телекоммуникации, медицинская техника и фармацевтика и стратегические компьютерные технологии и программы. Особое внимание авторы уделяют программам, поправкам в законы, проектам, финансированию, выделяемому на их осуществление, и механизмам, используемым для привлечения как отечественных, так и зарубежных инвестиций.

При рассмотрении модернизации в экономике в работе выделяются самые важные изменения в законодательстве, призванные поощрять инвестиции и инновации, такие, как поправки к перечню стратегических предприятий и нормативно правовые акты об особых экономических зонах. Авторы считают, что поддержка вузов, сотрудничество с предприятиями и меры по поддержке инновационной инфраструктуры в федеральных вузах, а также программа по привлечению ведущих учёных в российские учебные заведения окажутся действенными средствами в содействии инновационному развитию.

Далее анализ обращается к «текущей работе» по модернизации политической системы, власти и общества, где к числу самых последних мер относятся внесение поправок в федеральный закон о статусе судей в Российской Федерации, поправок в федеральный закон о политических партиях и поправок в закон о праве граждан на участие в референдумах.



Рассмотрев повестку дня по модернизации России с её сильными и слабыми сторонами, авторы обращаются к вопросу о том, как партнёрство в рамках международных институтов может способствовать процессам модернизации. В работе рассматриваются инициативы и примеры успешного сотрудничества между ЕС и Россией, такие, как экологическое партнёрство в рамках «Черноморской синергии», соглашения по пяти программам трансграничного сотрудничества, переговоры по заключению соглашения о партнёрстве в мирном использовании ядерной энергии и складывающееся Партнёрство «Северного измерения» по транспорту и логистике. В развитие этих скромных успехов в заключительной части работы сформулирован ряд предложений по плану работ по некоторым приоритетным направлениям «Партнёрства для модернизации».

ВВЕДЕНИЕ

На своём 25-м саммите в Ростове-на-Дону 31 мая – 1 июня 2010 года Европейский Союз и Россия провозгласили «Партнёрство для модернизации» на благо граждан своих стран. Ключевыми словами в Совместном заявлении являются «на благо граждан своих стран».

Другим пунктом, понятным читателю заявления, является поручение координаторам партнёрства разработать рабочий план и намерение постоянно контролировать осуществление диалога, что должно повысить его эффективность и целесообразность. Эти три аспекта вселяют надежду на то, что партнёрство может быть действенным инструментом. В остальном документ слишком расплывчат в плане отправной точки и механизмов осуществления и очень туманен в определении конечного пункта назначения. Такие цели, как продвижение реформ, усиление роста и повышение конкурентоспособности действительно являются общими, но они являются общими и далеко за пределами ЕС и России.

«Четыре пространства» и отраслевые диалоги, которые предполагается использовать в качестве главных инструментов, пока что не продемонстрировали своей продуктивности, а новое Соглашение между ЕС и Россией всё никак не может быть достигнуто. Перечень регулируемых направлений включает 11 пунктов и может быть дополнен новыми, если это будет сочтено целесообразным. Есть риск дублирования системы отраслевых диалогов.

Несомненно, диалоги – главный механизм обмена информацией, достижения взаимопонимания, устранения разногласий, сравнения позиций и формирования общих подходов. Они охватывают широкий спектр отношений между ЕС и Россией, отличаясь лишь степенью глубины и эффективности. Некоторые из них могут быть задействованы в «Партнёрстве для модернизации», и могут быть использованы элементы институционального



каркаса³. Это потребует изменения темпов и форматов, приглашения других заинтересованных участников и внесения изменений в рабочие программы или разработки новых.

Одной из возможностей сделать следующие шаги более эффективными была бы, во-первых, их увязка с непосредственными и несомненными приоритетами партнёров, такими, как энергетика, энергетическая безопасность, энергоэффективность, даже несмотря на расхождения в подходах. Во-вторых, сделать их привязанными к проектам. В-третьих, согласиться с тем, что медленное продвижение шаг за шагом может быть более надёжным способом перейти затем к более широкомасштабным шагам. В-четвёртых, использовать опыт успешных проектов России и стран-членов ЕС в качестве фундамента, на котором может быть построено партнёрство ЕС и России для модернизации. В-пятых, связать с общими целями, для достижения которых ЕС и Россия уже осуществляют сотрудничество в различных международных институтах, таких как, «Группа восьми» и «Группа двадцати», в которых уже наблюдается позитивная динамика.

ПРИОРИТЕТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ И ТЕКУЩАЯ ПРАКТИЧЕСКАЯ РАБОТА ПЯТЬ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ НАПРАВЛЕНИЙ

Когда в 2008 году в мире разразился глобальный экономический кризис, несбалансированность структуры экономики России стала ощутима острее, чем прежде. В марте правительство России вынесло на обсуждение проект программы правительственных антикризисных мер, которая затем была принята в апреле 2009 года⁴. В мае президент очертил план действий, нацеленных на модернизацию. Указом президента была учреждена Комиссия при Президенте по модернизации и технологическому развитию экономики России, чем, по сути, была заложена организационная основа процесса модернизации⁵. Это – важная мера, характерная для процесса, осуществляемого по инициативе сверху. Темпы деятельности Комиссии свидетельствуют об острой потребности действовать и не ослаблять усилия. В 2009 году заседания Комиссии проводились семь раз; в 2010-м к августу прошло ещё семь заседаний. За первые пять заседаний (к октябрю 2009 года) была достигнута договорённость

³ Постоянные советы партнёрства, определённые соглашения и рабочие группы, Соглашение о сотрудничестве в области науки и технологий между ЕС и Правительством Российской Федерации, Совместный организационный комитет ЕС-Россия и постоянные совместные рабочие группы ЕС и России по ряду вопросов, представляющих взаимный интерес с научной точки зрения, в том числе ИКТ, рабочие группы в рамках космического диалога; скоординированные конкурсы заявок 7-й Рамочной программы Еврокомиссии и Российским национальным контактным точкам на 2007-2012 гг.; Соглашение о сотрудничестве между Европейским сообществом по атомной энергии и Правительством Российской Федерации в области ядерной безопасности, совместная рабочая группа Евратома и России по исследованиям в области ядерной энергетики.

⁴ Антикризисная программа Правительства России на 2009 год. URL: <http://premier.gov.ru/eng/anticrisis/1.html> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁵ Д. Медведев издал указ о создании Комиссии при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию экономики России – 21 мая 2009 года. URL: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/news/2009/05/216661.shtml> (дата просмотра: 29.08.2010)



по приоритетным направлениям и был запущен процесс отбора проектов. В ноябре 2009 года в Послании Федеральному собранию президент представил результаты проделанной работы, принятые решения и объявил о планах по их реализации⁶.

Выбор «направлений технологического прорыва» был обусловлен четырьмя критериями. Во-первых, они должны обладать значимым заделом и потенциалом конкурентоспособности. Во-вторых, эти отрасли экономики должны обладать мультипликативным эффектом, который послужит катализатором развития в смежных и обслуживающих отраслях. В-третьих, должна быть привязка к задачам обороны и безопасности государства. В-четвёртых, они должны быть привлекательны и значимы для людей, при массовом распространении их результатов⁷.

Пятью направлениями в технологической области являются энергоэффективность и ресурсосбережение, в том числе разработка «нового топлива», ядерные технологии, космические технологии, прежде всего в области телекоммуникаций, в том числе Глобальная спутниковая навигационная система и программа создания соответствующей наземной инфраструктуры), технологии в области медицины (особенно диагностическое оборудование и лекарственные препараты). Наконец, пятым направлением являются стратегические компьютерные технологии, в том числе создание суперкомпьютеров и разработка программного обеспечения.

Каждое из этих направлений обладает высоким потенциалом для партнёрства между ЕС и Россией. ЕС обладает опытом и технологиями, которые могли бы помочь России в достижении цели повышения энергоэффективности и сокращения энергоёмкости на 40%⁸. Правительство России для достижения поставленной цели отобрало шесть проектов по этому приоритетному направлению: «Считай, экономь и плати», «Новый свет», «Энергоэффективный квартал», «Малая комплексная энергетика», «Энергоэффективный социальный сектор» и «Инновационная энергетика». Эти проекты были отобраны по следующим критериям: они должны поддаваться

⁶ Послание Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации от – 12 ноября 2009 года URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/11/12/1321_type70029type82912_222702.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)

⁷ Вступительное слово на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России – 18 июня 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/06/18/2019_type82913_218096.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)

⁸ Д. Медведев провёл совместное заседание (четвёртое) Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России и Президиума Президентского совета по науке, технике и образованию – 30 сентября 2009 года. URL: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/news/2009/09/221946.shtml> (дата просмотра: 29.08.2010)



тиражированию по всей стране, дать первые измеримые результаты за два-три года, быть экономически реальными и выполнимыми с минимумом бюджетных вложений⁹.

Первый проект предполагает установку счётчиков и преследует главную цель изменения моделей поведения потребителей. По оценке Министерства экономического развития, успешное осуществление этого проекта позволило бы сократить потребление энергии в жилищном и коммерческом секторе приблизительно на 20%. Поставлена цель за три года добиться того, чтобы 80% потребителей использовали счётчики. Для осуществления этого проекта потребуются согласование и налаживание выпуска современных счётчиков.

Вторым проектом предусматривается постепенное замещение в России технически устаревших осветительных систем. По подсчётам Министерства экономического развития, замена всех неэкономичных ламп в стране высвободила бы 10% мощностей по выработке электроэнергии и сократила бы издержки на электроэнергию до 60%. Для достижения этого проектом предполагается установление ограничений на продажу устаревших ламп, начиная с запрета на государственные закупки ламп накаливания. Эта мера должна создать спрос на энергосберегающие лампы, и она показала бы обществу их экономичность и потребительские качества.

Проект «Энергоэффективный квартал» нацелен на повышение качества жизни населения путём сокращения издержек на электроэнергию и повышения качества отопления и освещения. Вторая цель – сокращение муниципальных бюджетных расходов. Министерство экономического развития ожидает, что сокращение расходов могло бы составить до 25%. Проектом предусматривается внедрение стандартов финансирования мер усовершенствования энергоэффективности, которые затем могут быть распространены по всем регионам страны.

Проект «Энергоэффективный социальный сектор» нацелен на поиск стандартных решений для различного вида зданий социального сектора: школ, больниц и поликлиник. В итоге будет разработана всеобъемлющая программа повышения энергоэффективности социального сектора на основе опыта, полученного при осуществлении нескольких экспериментальных проектов в школах и медицинских центрах. Одна из ключевых составных частей проекта состоит в том, что объекты социального сектора смогут использовать деньги, сэкономленные в результате экономии энергии, на другие цели. Вторым ключевым механизмом являются долгосрочные контракты на энергетическое обслуживание, которые позволят привлекать профессиональные энергетические компании, занимающиеся энергосберегающими технологиями. Объектам социального сектора было бы выгодно экономить на расходах на электроэнергию, а энергетические компании зарабатывали бы в виде доли от экономии.

⁹ Отрывки из стенограммы начала совместного заседания Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России и Президиума Президентского совета по науке, технике и образованию – 30 сентября 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/eng/speeches/2009/09/30/1951_type82913_221945.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)



«Малая комплексная энергетика» предусматривает замену центрального отопления децентрализованной системой. Целью является сокращение потребления энергии, сократив его к 2020 году на 20 миллионов тонн топлива посредством замены 4,5 тысячи из 18 тысяч ныне работающих газогенераторных станций на более современную технику.

Инициатива «Инновационная энергетика» будет заниматься реальным инновационным развитием и передовыми техническими достижениями в производстве и передаче энергии: ветроэнергетикой, приливными электростанциями, использованием биомассы, солнечной энергией, геотермальной энергией, а также сверхпроводниками.

Ядерная энергетика не связана с большими выбросами углерода и её стоимость относительно стабильна, что делает её привлекательной с точки зрения надёжности поставки и борьбы с изменением климата, чем определяется её важность в структуре энергетики. Защита, безопасность и надёжность ядерной инфраструктуры являются принципами, которые разделяют ЕС и Россия и которые они подтвердили в международных институтах, таких, как МАГАТЭ и Группа восьми.

Россия намерена решить задачу занятия не менее 25-процентной доли глобального рынка. Эта цель может быть достигнута при условии доступа к новейшим технологиям и возможности осуществлять весь производственный цикл от добычи урана до текущего обслуживания и вывода из эксплуатации старых АЭС. Поэтому план модернизации включает три основные цели. За два-три года рабочие характеристики реакторов с водой под давлением должны быть существенно оптимизированы в результате использования современных промышленных и наукоёмких технологий. В среднесрочной перспективе цель состоит в создании новой технологической базы для производства ядерной энергии на основе замкнутого топливного цикла с реакторными установками на быстрых нейтронах. Правительство России одобрило Программу «Ядерные энерготехнологии нового поколения», в которой центральная роль отведена разработке реакторов на быстрых нейтронах и закрытого топливного цикла. Она открыта для участия в ней зарубежных партнёров. В долгосрочном плане стоит задача разработки и внедрения контролируемого термоядерного синтеза как основы энергетики будущего¹⁰. По этим направлениям есть опыт сотрудничества с партнёрами из ЕС, например, строительство экспериментального теплового ядерного реактора, осуществляемого в исследовательском центре Кадараш (Франция) – проект ИТЭР. Очевидно, что такое сотрудничество может быть расширено.

Для достижения этих целей правительство планирует обеспечить улучшение условий проведения исследований как основу для будущих достижений. Правительство также выделило свыше 2,5 миллиарда рублей (62,5 миллиона евро) на разработку суперкомпьютеров, которые позволят испытывать надёжность ядерного комплекса или ядерного щита, поскольку Россия – участница всеобщего запрета на проведение ядерных испытаний.

¹⁰ Выступление на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России – 22 июля 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/07/22/1848_type82913_220088.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)



Информационные технологии являются другим направлением, где существует целый ряд возможностей для сотрудничества между ЕС и Россией – от работы над спутниковыми навигационными системами до осуществления совместных исследовательских проектов и более тесной координации вопросов электронного правительства. Цели России по этому направлению определены в Стратегии развития информационного общества¹¹. Её приоритеты включают разработку цифровых сетей и создание инфраструктуры, в том числе суперкомпьютеры, объединённые системы, эффективное электронное правительство, электронное предоставление услуг связи, компьютеризация здравоохранения, образования и повышения квалификации, городское управление, обеспечение компьютерной грамотности граждан и доступ к интернету¹². Первоочередная задача состоит в ускоренном развитии технологии для обеспечения мировых стандартов скорости и качества передачи данных, поскольку средняя скорость передачи в России всё ещё составляет 512 килобит в секунду; хотя за последние годы был достигнут определённый прогресс, существует разрыв с Европой, США и Японией. Вторая задача – модернизация устаревших телефонных станций для предложения высококачественных интерактивных услуг. Третья задача – распространение цифрового телевидения и радио на всю страну и расширение диапазона частот. Одним из ключевых приоритетов остаётся развитие системы ГЛОНАСС. Ожидается, что, как только будет организована инфраструктура, рынок информационных услуг должен будет стать главным источником её дальнейшего развития¹³.

Наконец, существуют нереализованные возможности для сотрудничества между европейскими и российскими фармацевтическими компаниями и производителями медицинского оборудования. Спрос, как на лекарства, так и на новое оборудование велик, и он продолжает расти. Рынки лекарственных препаратов и медицинского оборудования показывают быстрый рост, в большой мере благодаря государственным программам и деньгам, которые стали поступать в эту отрасль. Национальный проект по здравоохранению подтолкнул этот процесс. По оценкам специалистов, продажа лекарств достигнет приблизительно 1,5 триллиона рублей (свыше 37,5 миллиарда евро) за следующие десять лет. Также ожидается быстрый рост продаж медицинского оборудования¹⁴.

¹¹ Стратегия развития информационного общества <http://www.scrf.gov.ru/documents/87.html> (дата просмотра: 29.08.2010)

¹² Вступительное слово на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России – 31 августа 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/08/31/2052_type82913type127286_221377.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)

¹³ Вступительное слово на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России – 28 октября 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/10/28/2113_type82913_222394.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)

¹⁴ Вступительное слово на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России – 31 августа 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/08/31/2052_type82913type127286_221377.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)



В настоящее время, по данным федеральных исполнительных ведомств, годовой объём продаж лекарств и медицинского оборудования в России достигает приблизительно 600 миллиардов рублей (около 12,5 миллиардов евро). Расходы бюджетов всех уровней на эти цели постоянно растут и составляют сейчас приблизительно 250 миллиардов рублей (свыше 6 миллиардов евро). В то же время, за последние три года доля государственных закупок отечественной медицинской продукции сократилась в стоимостном выражении с 20 до 5%, несмотря на то, что импортируемые лекарства могут быть замещены отечественными в более чем 6 тысячах случаев, а в сфере медицинского оборудования – на треть¹⁵. В 2008 году, например, около 60 миллиардов рублей (1,5 миллиарда евро) бюджетных средств было неэффективно израсходовано на государственные закупки импортных лекарств, имеющих отечественные аналоги. Проверка результатов и порядка закупки лекарств и медицинского оборудования из средств федерального бюджета, проведённая Контрольным управлением при Президенте РФ и Федеральной антимонопольной службой, показала, что исполнительные органы субъектов Российской Федерации не полностью используют потенциал отечественных производителей по поставке медицинской продукции, несмотря на то, что цены на отечественные товары в среднем на 20-30% ниже цен импортной продукции¹⁶.

Рынок лекарств специфичен, поскольку объёмы продаж лекарств не зависят от решений конечных потребителей, а скорее обусловлены предписаниями врачей и их выбором производителя. Иностранные фармацевтические компании часто прибегают к скрытым формам маркетинга и различным методам нечестной конкуренции для продвижения своих продуктов на российском рынке. Судя по результатам указанной проверки, широко распространена практика денежных пожертвований региональным органам здравоохранения, медицинским учреждениям и организациям пациентов от иностранных фирм. Они принимают форму дарения лекарств, денежных средств целевого назначения, имущества, оплаты учебных курсов повышения квалификации врачей, а также оплаты товаров и услуг. Широко распространена оплата медицинскому персоналу рекламы и продвижения иностранных лекарств (часто в виде лекций, статей, выступлений на семинарах, участия в различного рода мероприятиях). Суммы, выплачиваемые некоторыми компаниями докторам, значительно превышают их официальную заработную плату – в некоторых случаях сумма доходит до 4 миллионов рублей в год¹⁷.

В международной практике такой сговор между медицинским сообществом и фармацевтическими компаниями запрещён законом. Например, только в этом году некоторые компании, замешанные в такой практике в Корее и США, были оштрафованы на

¹⁵ Меморандум к указанию президента по итогам заседания Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России – 1 декабря 2009 года. URL: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/12/223133.shtml> (дата просмотра: 29.08.2010)

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.



общую сумму около 20 миллиардов долларов США, а некоторые врачи подверглись судебному преследованию¹⁸.

В России законодательные требования к отечественным и зарубежным производителям лекарств и медицинского оборудования пока ещё иные, и то же относится к выдаче разрешений. Необходимо преодоление существующего юридического разрыва, и законодательные положения и правоприменительная практика ЕС в этой сфере, видимо, могли бы быть использованы, что позволило бы сблизить законодательство России и ЕС, касающееся борьбы с коррупцией, а также законодательство о защите потребителей. В настоящее время, готовится проект закона о закупке лекарств и медицинского оборудования для государственных и муниципальных нужд, который нацелен на обеспечение того, чтобы при выполнении таких закупок приоритет отдавался российским производителям¹⁹. Закон должен содействовать эффективному расходованию бюджетных средств, росту российских компаний, коммерциализации их наилучших исследовательских достижений и обеспечению большей доступности отечественной медицинской продукции. В конечном итоге это должно обернуться для российского населения лучшим качеством жизни²⁰. Этот закон, очевидно, будет носить протекционистский характер, и хотя это не будет нарушением обязательств России перед ВТО, поскольку Россия пока не присоединяется к Многостороннему соглашению ВТО по государственным закупкам. Однако он будет противоречить духу обязательства, принятого «восьмёркой» и «двадцаткой» воздерживаться от создания барьеров инвестициям или торговле товарами и услугами. Таким образом, необходимо скорректировать законодательство, чтобы уравнивать требования к отечественным и зарубежным производителям. **Сотрудничество между ЕС и Россией по этому вопросу расширило бы возможности для компаний ЕС на российском рынке. Тем не менее, даже и в нынешних условиях имеются хорошие условия для налаживания совместного производства, равно как и исследований и разработок.**

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И РЕГУЛЯТИВНЫЕ МЕРЫ СОДЕЙСТВИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ

Никакое число комиссий, рабочих групп, распоряжений и постановлений, несмотря на всю их значимость в России и даже при выделении средств на их осуществление, не может совершить чуда модернизации. Меры, нацеленные на создание среды, поощряющей инвестиции и инновации, предприимчивость граждан и развитие малого и среднего бизнеса являются обязательным условием для продвижения этого процесса. Деятельность в этом направлении сосредоточена на обновлении государственных предприятий, развитии венчурных фондов, особых экономических зон и технопарков, предоставлении налоговых льгот и стимулов, совершенствовании технологических стандартов и госзакупок, а также на целевой поддержке исследовательских и образовательных программ. Эта система мер была изложена в послании

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

²⁰ Вступительное слово на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России – 31 августа 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/08/31/2052_type82913type127286_221377.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)



президента Федеральному собранию²¹, за которым последовал ряд указаний по составлению соответствующих законопроектов²². И то и другое произошло в преддверии 24-го саммита «ЕС – Россия» в ноябре 2009 года²³. Какие шаги были предприняты с тех пор?

Правительство выделяет 620 миллиардов рублей (15,5 миллиарда евро) на самые важные направления технической модернизации страны. Преследуется цель обеспечения их эффективного расходования, а также «внедрения системы софинансирования проектов исследований и разработок, отвечающих нашим приоритетам, создающих стимулы для инвестиций частного бизнеса в эти проекты и активно использующих предоставляемые ими возможности»²⁴.

Очевидная непосредственная потребность состоит в реформировании очень крупного государственного сектора страны, чья доля в экономике составляет почти 40%. Реформирование госкорпораций – один из главных процессов. Работающие на рынке государственные корпорации, такие, как «Роснано»²⁵, к концу 2010 года будут превращены в акционерные компании. Агентство страхования вкладов, выполняющее государственную функцию, сохранит свою организационную форму в неизменном виде. Жизненный цикл двух корпораций определен целью их создания: Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства прекратит своё существование в 2013 году, а «Олимпстрой» – в 2015-м. «Ростехнологии», «Внешэкономбанк»²⁶ и «Росатом», которые сочетают государственные и коммерческие функции, будут преобразованы, и коммерческие функции и активы будут выделены в акционерные компании. Разрабатывается проект федерального закона о повышении прозрачности госкорпораций, в котором будет предусмотрена обязательность принятия стратегии развития, показателей эффективности, системы проверок крупных сделок на предмет конфликта интересов, независимых директоров в составе Совета,

²¹ Послание Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/11/12/1321_type70029type82912_222702.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)

²² Д. Медведев дал ряд указаний во исполнение Послания Президента Федеральному собранию – 15 ноября 2009 года. URL: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/news/2009/11/222818.shtml> (дата просмотра: 29.08.2010)

²³ Пресс-конференция по итогам саммита «ЕС – Россия» – 18 ноября 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/11/18/1422_type82914type82915_222883.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)

²⁴ Выступление на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России – 25 ноября 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/11/25/2110_type82913_223009.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)

²⁵ Внесены изменения в законы о корпорациях «Роснано» и «Росатом» – 1 июня 2010 года. URL: <http://eng.kremlin.ru/acts/329> (дата просмотра: 29.08.2010)

²⁶ Подписание Федерального закона «О внесении поправок в Федеральный закон «О федеральном бюджете» – 4 мая 2010 года. URL: <http://eng.kremlin.ru/news/360> (дата просмотра: 29.08.2010)



обязательные проверки Счётной палатой и регулирование закупочной деятельности в соответствии с федеральным законодательством²⁷.

Также необходимы соответствующие законодательные положения для борьбы с коррупцией. В апреле президентом был одобрен проект Национального плана противодействия коррупции, который предполагается обновлять каждые два года²⁸. Он вытекает из Национальной стратегии противодействия коррупции и конкретизирует меры для федеральных, региональных и местных органов власти, которые не предусмотрены ни в каких иных нормативно-правовых актах и имеют непосредственное значение для борьбы с коррупцией, а также соответствуют рекомендациям Группы государств против коррупции (ГРЕКО). Не менее важен призыв, обращённый к Общественной палате, Торгово-промышленной палате, Ассоциации российских юристов, политическим партиям, общественным организациям, организациям промышленников и предпринимателей и другим общественным объединениям, укреплять общественную нетерпимость к коррупционным действиям. Это долгий путь, но важен каждый шаг, поскольку несовершенство федерального и местного управления, неэффективное законоприменение, коррупция, экономические преступления, завышенные административные, технические и информационные барьеры вредят инвестиционному климату, являющемуся ключевым фактором инновационного развития и одной из главных переменных для успешной модернизации России, которая всё ещё стоит на 120-м месте по качеству деловой среды.

Несмотря на антикризисные меры, меры по привлечению инвестиций и шаги по улучшению финансового регулирования в соответствии с решениями «двадцатки», общий объём капитальных вложений в экономику России сократился в 2009 году на 17% с поправкой на инфляцию. С учётом общего сокращения объёма прямых зарубежных инвестиций в мировой экономике приток инвестиций в Россию уменьшился на 41%. Инфраструктура и масштабы венчурного капитала остаются весьма скромными. Из 108 венчурных фондов, работающих в России, только 43 являются активными, и общий объём их капитала составляет около 1,5 миллиарда евро. Поэтому ясно, что сокращения налога на прибыль корпораций до 20%, либерализации валютного регулирования и снятия ограничений на движение капитала²⁹ недостаточно для привлечения и удержания инвестиций, будь то зарубежных или отечественных. Дальнейшие шаги нацелены на сокращение административного давления на инвестиционные фонды, введение налоговых стимулов, упрощение таможенных процедур для стимулирования экспорта и либерализации в отношении инновационной продукции и развитие финансовых рынков.

²⁷ Президент проверил выполнение своих указаний – март 2010 года. URL: <http://kremlin.ru/news/7114> (дата просмотра: 29.08.2010)

²⁸ Д. Медведев подписал указ «О национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» – 14 апреля 2010 года. URL: <http://eng.kremlin.ru/news/87> (дата просмотра: 29.08.2010)

²⁹ Вступительное слово на встрече по инвестиционному климату в России – 2 февраля 2010 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2010/02/02/1734_type82913_224092.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)



Одним из инструментов стимулирования деловой инициативы в наукоёмкой сфере и сокращения административной нагрузки является развитие особых экономических зон, начатое в 2005 году. В ОЭЗ деятельность бизнеса регулируется особо. Там действует упрощённый порядок выделения земли, свободный таможенный режим и ряд налоговых льгот для резидентов ОЭЗ. В России было две зоны промышленного развития, четыре зоны технологического развития и семь зон туризма и отдыха³⁰. В 2010 году была создана ещё одна ОЭЗ в Приморском крае и три портовые зоны в Красноярском и Хабаровском краях и Ульяновской области³¹. Успешность этой работы ещё предстоит оценить. Двадцать восьмого декабря 2009 года вступил в силу Закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» с поправками. Он расширил перечень промышленной деятельности в ОЭЗ и упростил вхождение в ОЭЗ зарубежным и отечественным инвесторам³². Одной из территорий, где сотрудничество компаний ЕС и России имеет все шансы на успех, является Калининградская зона отдыха в соответствии с обновлённым законодательством.

Достижения в области налоговых стимулов для привлечения инвестиций пока скромные. В рекомендациях Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) содержатся предложения³³ универсальных мер по стимулированию инвестиционной деятельности компаний, по мерам, касающимся инноваций, и использованию проектного подхода. Универсальные стимулы подразумевали бы уменьшение налоговой базы на сумму инвестиций, освобождение от налога на имущество энергосберегающего оборудования в первые три года его использования или налоговые льготы для всего технологического оборудования. К числу мер стимулирования инноваций относились бы преобразование системы социального страхования или введение компенсационных и (или) переходных условий, поощрение экспорта высокотехнологичной продукции и устранение барьеров в этой области (зелёный коридор для инновационных компаний и их товаров). Проектный подход, образцом которого является инновационный центр в Сколково, объединил бы весь спектр стимулов и ресурсов в одной точке.

Правительство пока ещё работает над пакетом налоговых льгот и стимулов, в том числе, порядком предоставления вычета НДС из издержек, 30-процентным льготным снижением стоимости вновь вводимых основных фондов, освобождении от налогов дивидендов

³⁰ Особые экономические зоны Российской Федерации. URL: http://invest.gov.ru/en/government_support/privileges/sez/ (дата просмотра: 29.08.2010)

³¹ Особые экономические зоны. URL: <http://www.rosez.ru/> (дата просмотра: 29.08.2010)

³² Поправки к закону «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» вступили в силу 28 декабря. URL: <http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/specialEconomicAreas/news200912281> (дата просмотра: 29.08.2010)

³³ Позиция РСПП по вопросам инновационной и модернизационной политики – 24 марта 2010 года. URL: <http://www.pcpp.pf/Default.aspx?CatalogId=7971> (дата просмотра: 29.08.2010)



индивидуальных стратегических инвесторов и освобождении от налогов доходов, полученных от продажи ценных бумаг долгосрочных инвесторов³⁴.

В настоящее время перечень налоговых льгот, предоставляемых инновационным компаниям, относительно невелик. Эти льготы можно разделить на две категории: льготы, предоставляемые всем налогоплательщикам, осуществляющим инновационную деятельность, и льготы, предоставляемые только резидентам технопарков. Вот перечень стандартных налоговых стимулов и льгот:

- Освобождение от НДС при реализации результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР)
- Освобождение от НДС в ходе проведения НИОКР
- Освобождение от НДС реализации прав на результаты интеллектуальной деятельности
- Льготы, учитывающие расходы на НИОКР
- Разовые затраты на закупку компьютеров
- Ускоренный порядок амортизации основных фондов при осуществлении научно-технической деятельности
- Освобождение от налогов прибыли траст-фондов
- Инвестиционная налоговая скидка

К налоговым стимулам и льготам резидентов технопарков относятся:

- Сокращённая ставка налога на прибыль с самой низкой ставкой подоходного налога в размере 13,5%. Срок действия сокращённой налоговой ставки закрепляется на период существования ОЭЗ или на конкретный период осуществления своей деятельности резидентами ОЭЗ.
- Льгота по налогу на имущество (ныне максимальная ставка составляет 2,2%), землю и транспортные средства, находящиеся в собственности резидентов ОЭЗ и используемые для осуществления производственной деятельности.
- Применение сокращённой ставки страховых выплат в размере 14% (вместо обычных 26%).

Таким образом, несмотря на некоторые достижения, работа над системой налоговых стимулов не закончена. Крупнейшим достижением на сегодня считается введение в действие

³⁴ Д. Медведев провёл заседание Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России – 11 февраля 2010 года. URL: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/news/2010/02/224268.shtml> (дата просмотра: 29.08.2010)



положений о расходах компаний на НИОКР с коэффициентом 1,5 для целей начисления налога на прибыль, что несколько снижает налоговое бремя³⁵.

Развитие финансового рынка и планы создания в России международного финансового центра также застопорились на время в силу неблагоприятных экономических условий³⁶. Тем не менее, Совет при Президенте по развитию финансового рынка, созданный в октябре 2008 года в разгар кризиса, продолжал свою работу по осуществлению Стратегии развития финансового рынка России до 2020 года. Россия полностью выполнила обязательство, взятое ею на себя на встрече «двадцатки» в Питтсбурге, о начале реформы финансового регулирования³⁷. Центральный банк России утвердил пересмотренную систему расчёта потребности в капитале для банков в соответствии с соглашением Базель II. Для повышения качества и количества банковского капитала были введены новый подход к оценке кредитных рисков (основанный на Классификации ОЭСР страновых рисков и различающийся в зависимости от валюты, в которой они выражены) и резерв на покрытие операционных рисков³⁸. На российском финансовом форуме 25 ноября 2009 года министр финансов России Алексей Кудрин заявил о намерении представить к концу 2010 года законопроект о повышении требований к банковскому капиталу, которые обяжут банки увеличить его за пять лет не менее, чем до 1 миллиарда рублей (25 миллионов евро)³⁹. Идёт подготовка мер совершенствования структуры компенсаций в банках и государственных компаниях в соответствии с рекомендациями Совета по финансовой стабильности и передовой международной практикой⁴⁰. Дума приняла поправки в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» в части регулирования производного рынка. Он регулирует порядок расчётов и определяет права и обязанности сторон⁴¹. В январе 2010 года Государственная Дума приняла проект закона «О клиринге и клиринговой деятельности», в котором устанавливаются

³⁵ Вступительное слово на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России – 25 декабря 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/12/25/1532_type82913_223542.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)

³⁶ Вступительное слово на заседании Совета при Президенте по развитию финансового рынка – 9 февраля 2010 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2010/02/09/2059_type82913_224232.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)

³⁷ Саммит «двадцатки» 2009 года в Питтсбурге: Отчёт о выполнении обязательств. URL: http://www.g20.utoronto.ca/analysis/Pittsburgh_G20_compliance_report.pdf (дата просмотра: 29.08.2010)

³⁸ Информация о нормативных актах Банка России, направленных на реализацию положений документа Базельского комитета по банковскому надзору «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы». 09.11.2009. URL: http://cbr.ru/press/Archive_get_blob.asp?doc_id=091109_161630bazel.htm (дата просмотра: 29.08.2010)

³⁹ Кудрин через год внесет законопроект о повышении минимального капитала банков до 1 млрд рублей через 5 лет. 25.11. 2009. URL: <http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=5&id4=8796> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁴⁰ Утверждён перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте по развитию финансового рынка. 17.02.2010. URL: <http://news.kremlin.ru/news/6889> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁴¹ Федеральный закон № 281-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 25.11. 2009. URL: <http://www.rg.ru/2009/11/30/nalog-dok.html> (дата просмотра: 29.08.2010)



механизм и система регулирования клиринговых операций с товарами и финансовыми инструментами, в том числе производными, на биржах и рынках ценных бумаг, не котирующихся на обычных фондовых биржах. В нём также определяются требования к капиталу и раскрытию информации для клиринговых организаций и правила клиринговых операций через центрального контрагента⁴². В апреле 2010 года Министерство финансов опубликовало проект поправок в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». В этом законопроекте разъясняются термины «банковский холдинг» и «банковская группа»; он также приведёт консолидированный надзор в России в соответствие с международной практикой. Ожидается, что принятие этих поправок повысит качество управления рисками в банках и сделает банковский надзор более эффективным в результате своевременного выявления рисков⁴³.

Президент Медведев подчеркнул приоритет сотрудничества с партнёрами по «двадцатке» и Совету по финансовой стабильности для создания новой глобальной финансовой архитектуры⁴⁴ и создания в России «финансовой системы, отвечающей интересам внутреннего финансового рынка и отечественного бизнеса». Важное требование к финансовому рынку состоит в том, что он должен способствовать инновациям и модернизации экономики в целом и должен повышать экономическую эффективность. Другое требование состоит в том, что финансовый рынок должен как можно больше содействовать сотрудничеству в рамках общего таможенного пространства России, Белоруссии и Казахстана и поощрять экономическую интеграцию с другими интеграционными объединениями, участником которых является Россия. Таким образом, это ещё одно направление, где сотрудничество между ЕС и Россией, очевидно, следует усилить как в рамках диалога о финансовых услугах и диалога о макроэкономической политике, так и в международных институтах.

Федеральная антимонопольная служба выступила инициатором внесения поправок в законодательство о доступе к стратегическим предприятиям. В июне 2010 года президент Медведев подписал указ об изменении перечня стратегических предприятий⁴⁵, утверждённый шесть лет назад, и подвергавшийся критике за его ограничительный характер. Новым указом из перечня исключены предприятия, доля государства в которых ниже 51%, за исключением нескольких компаний, в которых государство выступает мажоритарным акционером.

⁴² Государственная Дума приняла в первом чтении проект закона «О клиринге и клиринговой деятельности». 22.01.2010. URL: <http://duma.consultant.ru/page.aspx?8550;1049356> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁴³ Проект закона о внесении поправок в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». 07.04.2010. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/04/projFZ_banki.zip (дата просмотра: 29.08.2010)

⁴⁴ Вступительное слово на заседании Совета при Президенте по развитию финансового рынка – 9 февраля 2010 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2010/02/09/2059_type82913_224232.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)

⁴⁵ Перечень имеется на сайте URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2004/08/75174.shtml> (дата просмотра: 29.08.2010)



Изменениями предусматривается, что для иностранного инвестора, который уже владеет акциями компании и приобретает новые акции при дополнительной их эмиссии, не требуется соглашения при условии, что пропорциональные доли всех владельцев не изменяются. Тем не менее, закон критикуется за непрозрачность⁴⁶. Очевидно, здесь есть ещё, над чем поработать⁴⁷.

Согласование технических норм является одним из достижений процесса модернизации. В декабре 2009 года были внесены поправки в закон о технических нормах⁴⁸. Этот закон нацелен на обновление нормативных и технологических параметров, установление требований к продукции и технологическим процессам. Он предусматривает возможность принятия и использования лучших мировых стандартов, а также введение двух режимов технического регулирования на выбор, один из которых основан на российских стандартах, а другой – на требованиях зарубежных технических норм и стандартов. Правительству разрешается вводить на альтернативной основе технические нормы государств-членов таможенного союза, норм и правил ЕС в тех сферах, где отечественные нормы не разработаны или не приняты. Решение Правительства России поддержать применение европейских технических стандартов как основы для отечественных является значительным шагом в направлении дальнейшего согласования нормативной базы ЕС и России. Снижение нетарифных барьеров, препятствующих торговле и инвестициям, может стать большим шагом в направлении создания объединённого общего экономического пространства ЕС и России.

Другим важным положительным моментом является изменение в порядке получения виз и разрешений на работу. Закон об изменении юридического статуса иностранцев в Российской Федерации создаёт более благоприятные условия для работы зарубежных специалистов, приглашённых на работу в Россию. Он вступил в действие в июле 2010 года⁴⁹. Этим законом введена новая категория «высококвалифицированный специалист», которая определяется как гражданин иностранного государства (приезжающий в Россию по визе или без визы), обладающий опытом, навыками и достижениями в определённой сфере и зарабатывающий не менее 2 миллионов рублей (приблизительно 50 тысяч евро) в год. По этим правилам разрешение на работу и приглашение на въезд в Россию выдаются без каких-либо квот, установленных в РФ. Они действуют на срок срочного договора найма (гражданского договора) с работодателем, приглашающим такого специалиста, но не более трёх лет. Иммиграционные власти должны выдать разрешение на работу в течение 14 дней со дня

⁴⁶ Россия. URL: http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/reports/2010/NTE/2010_NTE_Russia_final.pdf (дата просмотра: 29.08.2010)

⁴⁷ Непрозрачность в российской торговле энергоресурсами. URL: http://csis.org/files/publication/100702_Smith_LackOfTransparency_Web.pdf (дата просмотра: 29.08.2010)

⁴⁸ Внесены изменения в закон о техническом регулировании. 30 декабря 2009 года. URL: <http://news.kremlin.ru/news/6556> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁴⁹ Федеральный закон от 19 мая 2010 года № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом статус иностранцев в Российской Федерации» и другие нормативные акты Российской Федерации» вступит в силу 1 июля 2010 года. URL: <http://www.hg.org/article.asp?id=19247> (дата просмотра: 29.08.2010)



подачи заявления, которое можно продлять на трёхлетние периоды, пока действует договор найма (гражданский договор). Существенно повышается мобильность: если специалист планирует работать в нескольких регионах России, может быть выдано одно разрешение, распространяющееся на все эти регионы. Работодатели должны сами оценивать квалификацию специалистов по их документам (дипломам об образовании, рекомендациям и другой информации, свидетельствующей о профессиональном опыте и навыках). Работодатель отвечает за обеспечение специалиста и его семьи страховкой добровольного медицинского страхования с первого дня пребывания в России. К числу организаций, которые могут нанимать таких специалистов, относятся как российские коммерческие структуры, так и научные и образовательные учреждения. Таким образом, университеты и другие академические учреждения будут пользоваться этим упрощённым порядком, которого они добивались несколько лет.

Образование и исследовательская деятельность являются движущей силой модернизации. В послекризисной действительности дефицита ресурсов был предпринят комплекс инициатив в ответ на необходимость строительства отечественных промышленных, технологических и научных мощностей, адекватных целям модернизации. К ним относятся создание федеральных университетов, которое консолидировало ресурсы и усилило вовлечённость образовательных учреждений в экономическую и социальную сферы жизни федеральных округов. Создано семь федеральных университетов, первые два из которых появились в Южном и Сибирском федеральном округах на базе действующих университетов и академических центров в Ростове-на-Дону и Красноярске. В 2009 году было принято решение создать ещё пять федеральных университетов: Арктический университет в Архангельске, Уральский университет в Екатеринбурге, Казанский университет, Северо-восточный университет в Якутске и Дальневосточный университет во Владивостоке. Новый юридический статус этих университетов как автономных учреждений расширяет их финансовую и исследовательскую самостоятельность. В 2010 году правительство выделило каждому университету не менее 400 миллионов рублей (10 миллионов евро) в соответствии с планами развития⁵⁰. Другой очень важной мерой является национальный проект «Национальные исследовательские университеты»⁵¹, запущенный в 2008 году для построения исследовательской инфраструктуры по ключевым направлениям, и не только, через поддержку закупок лабораторного оборудования, развитие информационных ресурсов, развитие образовательных программ нового поколения, программы повышения квалификации для преподавательского состава и модернизацию систем управления качеством образования и исследований. Федеральная целевая программа «Исследовательские и педагогические кадры для инновационной России» на 2009-2013 годы с бюджетом в размере 90 454 миллиарда рублей (около 2260 млрд. евро) нацелена на создание условий для совершенствования

⁵⁰ Председатель правительства В. Путин провёл встречу по модернизации системы высшего образования. 08.04.2010. URL: <http://premier.gov.ru/eng/events/news/10151/> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁵¹ Национальные исследовательские университеты. URL: <http://eng.mon.gov.ru/pro/ved/niu/> (дата просмотра: 29.08.2010)



качественной структуры исследовательско-педагогических кадров и на создание системы механизмов их обновления⁵².

К числу инициатив 2010 года относятся поддержка в 2010-2012 годах сотрудничества вузов с предприятиями по разработке высоких технологий и выпуску высокотехнологичной продукции. Она осуществляется через гранты (безвозмездные субсидии) в объёме до 2,6 миллиона евро в год, предоставляемые на исследования, разработки и технологические проекты, осуществляемые совместно предприятиями и российскими вузами, тогда как грантополучателями являются предприятия. Общий бюджет программы – 19 миллиардов рублей (490 миллионов евро)⁵³. Поддержка инновационной инфраструктуры в федеральных вузах в 2010-2012 годах нацелена на расширение практики образования инновационных компаний в результате отпочкования от материнских компаний при помощи предоставления грантов до 1,3 миллиона евро на протяжении трёх лет, где грантополучателями выступают университеты. На эту программу выделено 8 миллиардов рублей (205 миллионов евро)⁵⁴. Наконец, для привлечения в российские университеты ведущих учёных правительство выделило на 2010-2012 годы 12 миллиардов рублей (308 миллионов евро). Грантополучателями являются университеты, и гранты предоставляются в объёме до 3,9 миллиона евро на один-два года под осуществление научных проектов под руководством ведущих зарубежных учёных. **Связка «исследования – образование – инновации» может обеспечить укрепление и развитие сотрудничества между университетами и инновационными предприятиями ЕС и России⁵⁵. Эти инициативы расширяют возможности дальнейшего развития практики проведения скоординированных конкурсов заявок и синхронизированных действий в рамках исследовательских программ ЕС и России.**

Одним из проектов с высоким потенциалом сотрудничества является инновационный центр в Сколково. Этот центр создаётся как выделенная территория с конкретными условиями для исследований и научных разработок по пяти приоритетным технологическим направлениям: энергоэффективность, энергосбережение и новаторские технологии в энергетике; ядерные технологии; космические технологии, прежде всего в сфере телекоммуникации и навигационных систем и соответствующей наземной инфраструктуры; компьютерные технологии и программное обеспечение; медицинские технологии, включая оборудование и лекарства. По проекту закона, к числу особых условий, обеспечиваемых этому центру, относится широкий спектр льгот, распространяющихся на работающие в нём организации, самые передовые решения в вопросах городского планирования и особый статус участников проектов. Закон, регулирующий отношения земельной собственности на территории

⁵² «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009 - 2013 годы. URL: <http://www.kadryedu.ru/> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁵³ Развитие кооперации российских вузов и производственных предприятий. URL: <http://mon.gov.ru/pro/ved/koop/> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁵⁴ Развитие инновационной инфраструктуры в российских университетах. URL: <http://eng.mon.gov.ru/pro/ved/infr/> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁵⁵ Привлечение ведущих учёных в российские университеты. URL: <http://eng.mon.gov.ru/pro/ved/uch/> (дата просмотра: 29.08.2010)



инновационного центра в Сколково, предусматривает, что Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства может по решению Президента безвозмездно переводить землю, находящуюся в его собственности, наряду с расположенной на ней недвижимостью, в собственность юридических лиц, определённых Правительством. Это был первый закон, вступивший в силу, из пакета законопроектов, составленных Правительством по поручению Президента в рамках работы по созданию инновационного центра в Сколково⁵⁶.

Центр будет работать в рамках законодательства, объединяющего последние поправки по налоговым льготам, правилам миграции, таможенному «зелёному коридору» и охране прав интеллектуальной собственности⁵⁷. **Этот исследовательско-инновационный комплекс задуман как проводник модернизационной повестки дня и не должен замыкаться в своих местных рамках. Для его развития, несомненно, будет полезен опыт создания Европейского института инновации и технологии, и он мог бы воспользоваться опытом создания и работы его сообщество знания и инноваций. Сотрудничество Сколковского центра с ЕИТ и членами его сообществ знания и инноваций – несомненный кандидат на включение в рабочий план ЕС и России по модернизации.**

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА И ОБЩЕСТВО

Мы все подпишемся под заявлением, что «научно-технический прогресс неразрывно связан с прогрессом политических систем»⁵⁸. В своём обращении к Федеральному собранию президент Медведев выдвинул план действий по качественному совершенствованию политической системы⁵⁹, в том числе всех основных институтов государства: судов, правоохранительных и правительственных органов, институтов гражданского общества и политических партий⁶⁰. Некоторые изменения были осуществлены до ноябрьского обращения, такие, как сокращение до пяти процентов усиленно критиковавшегося барьера, который должны преодолеть партии для прохождения в Думу, или переход от столь же сильно критиковавшейся системы утверждения региональной Думой кандидатур губернаторов, назначаемых Президентом, к

⁵⁶ Д. Медведев подписал закон регулирующий земельные отношения и отношения собственности на территории инновационного центра в Сколково. URL: <http://eng.kremlin.ru/acts/260> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁵⁷ Д. Медведев представил Государственной Думе проекты федеральных законов о создании и работе инновационного центра в Сколково – 31 мая 2010 года. URL: <http://archive.kremlin.ru/eng/news/294> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁵⁸ Статья Д. Медведева «Россия, вперёд!» – 10 сентября 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/09/10/1534_type104017_221527.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)

⁵⁹ Послание Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации от – 12 ноября 2009 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/11/12/1321_type70029type82912_222702.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)

⁶⁰ Выступление на заседании Государственного совета, которое было посвящено вопросам развития политической системы России – 22 января 2010 года. URL: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2010/01/22/2000_type82913_223914.shtml (дата просмотра: 29.08.2010)



системе, где они наделяются властью местными законодательными собраниями на основании предложений партий при поддержке Президента и по его представлению законодательному собранию. В конце января на заседании Государственного совета, посвящённом развитию политической системы России, представители всех партий обсуждали достижения в «качестве демократических институтов»⁶¹, уделяя основное внимание необходимости обеспечения того, чтобы принципы, лежащие в основе политической системы и системы власти, соответствовали сложному составу общества и культурно-идеологическому многообразию.

Какие основные задачи и предложения согласованы? Прежде всего, регионы в России сильно отличаются друг от друга своей социальной структурой и разнообразием политических предпочтений населения. Однако система представительства совершенно произвольна и порой приводит к результатам, которые трудно объяснить в плане доли представленного населения и количества фракций. Поэтому необходимо ввести единый критерий для установления количества депутатов в региональных законодательных собраниях Российской Федерации. Для обеспечения представительства политических предпочтений всех граждан все партии в региональных парламентах должны иметь возможность создания фракций. В Думу представлен законопроект, устанавливающий порядок определения размера законодательных собраний в регионах, и законопроект, гарантирующий представительство во всех региональных парламентах партиям, которые получили больше пяти процентов голосов, как и на федеральном уровне. Все субъекты Федерации должны принять законы, гарантирующие равное освещение в средствах массовой информации партиям, представленным в региональных парламентах. Кроме того, партии, не представленные в Думе, но имеющие фракцию в региональном законодательном собрании, должны быть освобождены от обязанности собирать подписи для участия в региональных выборах на своих территориях. Президент предложил использовать тот же принцип и в муниципальных выборах.

Для упорядочения процедуры досрочного голосования на местных выборах в федеральное и региональное законодательство будут внесены поправки, опирающиеся на законы о выборах Президента и депутатов Государственной Думы. Наконец, законы и конституции регионов России будут дополнены статьями, требующими от глав исполнительных органов власти ежегодно отчитываться перед местными парламентами, аналогично порядку, принятому на федеральном уровне. Президент попросил Федеральное собрание рассмотреть все проекты законов, представленные во исполнение предложений, сформулированных в Обращении, на весенней парламентской сессии.

В мае был подписан закон, гарантирующий равенство всех политических партий, представленных в региональных законодательных собраниях, в плане освещения их деятельности в средствах массовой информации⁶². В июне политическим партиям, не представленным в Государственной Думе или законодательных собраниях, было

⁶¹ Там же.

⁶² Д. Медведев подписал Федеральный закон «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О политических партиях». URL: <http://eng.kremlin.ru/news/380> (дата просмотра: 29.08.2010)



предоставлено право не менее одного раза в год принимать участие в пленарных заседаниях Государственной Думы или соответствующих региональных законодательных собраний⁶³. После этого Президент подписал закон, по которому, фракция, состоящая из одного депутата, имеет право на существование, если этот депутат является единственным из кандидатов от данной политической партии, получающей депутатский мандат по результатам подсчёта голосов и распределения мест между всеми соперничающими партиями. Закон гарантирует права депутатов, представляющих «малые партии» на адекватное участие в работе региональных законодательных собраний⁶⁴.

Для совершенствования порядка выдвижения и регистрации кандидатов в одномандатных и многомандатных округах на региональных выборах законом об основных гарантиях прав на участие в выборах и референдумах вводятся единые требования к заверению таких списков, а также основания для отказа в заверении⁶⁵.

Другие нововведения в сфере власти включают меры по улучшению качества судебной системы, повышению прозрачности деятельности властных структур и ограждения бизнеса от избыточного надзора. Федеральный закон о статусе судей⁶⁶, принятый Думой в июне 2010 года, предусматривает регулярное повышение квалификации для судей. Поправки к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливают административную ответственность за нарушение прав граждан и организаций на получение информации о деятельности государственных органов⁶⁷. Для совершенствования порядка регулирования инспектирования частных предприятий государственными или муниципальными контролирующими органами закон об охране прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей требует от надзирающих органов обоих уровней согласовывать все внеплановые проверки с органами прокуратуры⁶⁸.

В законодательстве, касающемся прав человека или гражданского общества, никаких крупных прорывов не было. Однако в июне 2009 года Государственная Дума приняла поправки в Федеральный закон № 7-ФЗ от 12 января 1996 года «О некоммерческих

⁶³ Подписан закон, дающий право партиям, не представленным в парламенте, участвовать в его заседаниях. URL: <http://eng.kremlin.ru/news/347> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁶⁴ Подписан закон, допускающий существование фракций, состоящих из одного депутата, в региональных законодательных собраниях. URL: <http://eng.kremlin.ru/news/348> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁶⁵ Внесены изменения в закон о гарантии прав избирателей и права на участие в референдумах. URL: <http://eng.kremlin.ru/news/550> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁶⁶ Внесены изменения в закон «О статусе судей в Российской Федерации» – 3 июня 2010 года. URL: <http://www.news.kremlin.ru/news/8250> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁶⁷ Д. Медведев подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях». URL: <http://eng.kremlin.ru/news/330> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁶⁸ Подписан Федеральный закон «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного или муниципального контроля (надзора)». URL: <http://eng.kremlin.ru/acts/116> (дата просмотра: 29.08.2010)



организациях» (Закон об НКО). Закон с поправками вступил в действие в августе. Внесённые им изменения облегчают регистрацию, упрощают отчётность и сокращают число проверок⁶⁹.

В феврале 2010 года Дума ратифицировала Протокол № 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, изменяющий систему контроля Конвенции⁷⁰, и он вступил в силу 1 июня 2010 года. Учитывая, что протокол даёт возможность Комитету министров решить большинством в две трети голосов передать на рассмотрение Большой палаты Суда дело против любого государства, которое отказывается соблюдать окончательное решение Суда, и что 30 тысяч дел из 120 тысяч, ожидающих разбирательства судом, происходят из Российской Федерации⁷¹, это важный сигнал.

Таким образом, работа по улучшению качества политической системы, при всей её скромности, всё-таки проводилась. Практика правоприменения покажет, насколько она эффективна.

ЕС - РОССИЯ: СОТРУДНИЧЕСТВО К ОБОЮДНОЙ ВЫГОДЕ ГРАЖДАН

На пресс-конференции по окончании саммита в Ростове-на-Дону его участники представили длинный перечень направлений сотрудничества от энергоэффективности и энергетической безопасности до сближения нормативной сферы. Очень важно, чтобы это партнёрство было успешным. В самом деле, ЕС и Россия находятся на одном континенте. Безопасность и благосостояние их народов взаимосвязаны. Они несут ответственность за то, чтобы это партнёрство работало на благо будущего их экономик и обществ. Их успех будет способствовать глобальному развитию, как и их собственному росту. Таким образом, это грандиозная задача, но она выполнима. Сформировано множество различного рода фундаментных блоков, на которые можно опираться. Можно назвать некоторые. Европейский Союз является ведущим инвестором в Россию: его прямые зарубежные инвестиции составляют 25 миллиардов евро. Россия является третьим торговым партнёром ЕС с ежегодным объёмом в 180 миллиардов евро. Существует устоявшаяся институциональная структура для осуществления сотрудничества, в том числе регулярные саммиты, 20 отраслевых диалогов, четыре общих пространства и партнёрство в рамках проекта «Северное измерение». К числу последних событий относятся подписание соглашений о финансировании по пяти программам трансграничного сотрудничества, образование новых рабочих групп по «банковскому делу и ценным бумагам» и «стратегиям выхода и устойчивому росту» в соответствии с решениями «двадцатки» в рамках диалога по финансовым услугам и макроэкономической политике и переговоров по сотрудничеству в области спутниковой

⁶⁹ Международный центр по вопросам законодательства в отношении гражданского общества. URL: <http://www.icnl.org/knowledge/ngolawmonitor/russia.htm> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁷⁰ Ратификация Протокола №14 Российской Федерацией – 4 февраля 2010. URL: <http://www.kremlin.ru/news/6786> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁷¹ Ратификация Протокола № 14 открывает путь для присоединения ЕС к Европейской конвенции о правах человека. URL: <http://afs.wordpress.com/2010/01/19/the-approval-of-protocol-14-opens-the-way-to-the-eu-adhesion-to-the-european-convention-on-human-rights/> (дата просмотра: 29.08.2010)



радионавигации. Россия привела свои технические нормативы и стандарты в соответствие с действующими в ЕС. ЕС и Россия приняли на себя одни и те же обязательства по широкому спектру стратегических направлений в международных организациях, в том числе в рамках «восьмёрки» и «двадцатки». Сокращение перечня приоритетных стратегических направлений исходя из общности интересов и «обеспечения продвижения вперёд по плану»⁷² смогло бы способствовать успеху партнерства. Прагматично было бы начать с очень конкретных вопросов с последующим выходом на более широкие направления. Таким образом, предложения в отношении плана работы направлены на то, чтобы постараться не распылять внимание.

Раздел «Следующие шаги» по энергетическому диалогу в отчёте за 2009 года по общим пространствам ЕС и России, выпущенном в марте 2010 года, на удивление не амбициозен⁷³. Однако модернизационные цели повышения энергоэффективности и сокращения энергоёмкости дают возможность усиления сотрудничества между ЕС и Россией в области энергетики. Имеется потребность как в инвестициях, так и в новых технологиях. Компании ЕС работают в России и с российскими партнёрами. Осуществляется несколько системных двусторонних и многосторонних проектов. Партнёрство между ЕС и Россией в сфере энергетики могло бы использовать опыт Российско-немецкого энергетического агентства⁷⁴ или Меморандума по энергоэффективности и возобновляемым источникам энергии с Финляндией⁷⁵. К важнейшим характеристикам первого относятся совместная работа, нацеленная на достижение энергоэффективности в строительной отрасли, в промышленности, и повышение эффективности в инфраструктуре благодаря использованию централизованного теплоснабжения, совместной выработки электрической и тепловой энергии, а также использованию возобновляемых источников энергии. Одной из главных целей последнего является усиление сотрудничества между компаниями благодаря улучшению условий работы в обеих странах и осуществлению экспериментальных и инвестиционных проектов. В российско-финских проектах также участвуют исследовательские учреждения, равно как и местные и региональные органы власти, и здесь присутствует сотрудничество в разработке регулятивных мер на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Проект «Северный поток»

⁷² Президент Медведев. Пресс-конференция по окончании саммите ЕС-Россия – 1 июня 2010 года. URL: <http://www.archive.kremlin.ru/eng/transcripts/322> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁷³ Отчёт за 2009 года по общим пространствам ЕС и России, март 2010 года. Европейская комиссия. URL: http://ec.europa.eu/external_relations/russia/index_en.htm (дата просмотра: 29.08.2010)

⁷⁴ Создание Российско-немецкого энергетического агентства – 16 июля 2009 года. URL: <http://www.buildup.eu/news/4957> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁷⁵ Финляндия и Россия наращивают сотрудничество в области энергоэффективности и возобновляемых источников энергии – 4 февраля 2010 года. URL: http://www.energy-enviro.fi/index.php?PAGE=2&NODE_ID=4&LANG=1&ID=3008 (дата просмотра: 29.08.2010)



является примером очень эффективного многостороннего сотрудничества в энергетической отрасли с особым статусом трансъевропейской энергетической сети⁷⁶.

Как ЕС, так и Россия признают важность совместной работы по осуществлению стратегического энергетического партнёрства между ЕС и Россией. Потенциал соглашения в этой области между ЕС и Россией особенно велик, равно как и возможные выгоды в плане технологий и экономической эффективности производства, энергосбережения, надёжности поставки и охраны окружающей среды. В настоящее время «как российские, так и европейские инвесторы выражают всё большую обеспокоенность в связи с формальными и неформальными препятствиями на пути инвестиций. Для российских инвесторов главная обеспокоенность состоит в дискриминации, особенно в высокотехнологичных и энергетических отраслях. Для инвесторов из ЕС в России главными факторами, влияющими на принятие инвестиционных решений, остаются обеспокоенность в отношении защиты инвестиций, административные барьеры и ограничения при выходе на рынок»⁷⁷. Несомненно, необходим переход к недискриминационному обращению, но для этого потребуется время. Для открытия новых перспектив можно рассмотреть вариант заключения между ЕС и Россией соглашения о сотрудничестве в области энергетики и защите инвестиций с упором на приоритетные проекты. Переговоры о его заключении могут пройти в рамках нового Инновационного диалога между ЕС и Россией, предложенного Круглым столом промышленников ЕС и России. В качестве более смелой долгосрочной цели можно предложить создание Энергетического агентства ЕС и России.

Сотрудничество между ЕС и Россией в области ядерной энергетики давно упрочилось, имеет как сложившийся правовой формат в виде соглашений с Европейским сообществом по атомной энергии, так и несколько форматов сотрудничества. Данная линия сотрудничества просто нуждается в дальнейшем упрочении как через участие России в 7-й Рамочной программе и программе Евратома по исследованиям и технологическому развитию, так и через участие ЕС в российской целевой программе «Ядерные энерготехнологии нового поколения». Обе возможности необходимо использовать.

В области информационных технологий и космоса необходимо укреплять сотрудничество в сфере спутниковой связи и радионавигации, в том числе работу над системами «ГЛОНАСС» и «Галилео», сотрудничество между космическими агентствами и другими участниками, как частными, так и государственными, для разработки совместных приложений и сервисов, сотрудничество в фундаментальной космической науке и прикладных областях космической науки и технологии, а также сотрудничество, касающееся космодромов и будущей космической системы транспортировки экипажей, о чём достигнуты договорённости в рамках

⁷⁶ Д. Медведев принял участие в церемонии начала строительства подводной секции газопровода «Северный поток» – 9 апреля 2010 года. URL: <http://archive.kremlin.ru/eng/news/16> (дата просмотра: 29.08.2010)

⁷⁷ Рекомендации Круглого стола промышленников ЕС и России к саммиту ЕС-Россия в Ростове-на-Дону. URL: <http://www.eu-russia-industrialists.org/index.php> (дата просмотра: 29.08.2010)



Руководящего совета «ЕС-ЕКА-Россия»⁷⁸. Новым долгосрочным проектом, осуществление которого может принести обоюдную выгоду, является строительство нового космодрома «Восточный» на Дальнем Востоке, которое началось в 2010 году и где должен начаться запуск космических кораблей в 2015 году. Подобно ядерной энергетике, это ещё одно стратегическое направление, где сотрудничество ЕС и России стыкуется с приоритетами модернизации и интересами и потребностями обоих партнёров в дальнейшей консолидации и развитии.

Цели модернизации в сфере лекарств и медицинского оборудования дают возможность изменить медленный ход диалога между ЕС и Россией о сближении законодательства и регулятивной практики, так как очевидно, что координация законодательства и его применение необходимы как для защиты потребителей, так и для поддержки производителей.

ЕС мог бы внести существенный вклад в осуществление долгосрочного плана России по созданию международного финансового центра, осуществляемого под эгидой Совета при Президенте по развитию финансового рынка. Сотрудничество могло бы идти в рамках диалога по финансовым услугам и макроэкономической политике, но и вне их, вплоть до координации в различных международных организациях. Поскольку одной из главных целей плана является создание более благоприятного инвестиционного климата, его успех будет очень важен для других направлений сотрудничества между ЕС и Россией. Сотрудничество между государствами-членами ЕС и московскими финансовыми центрами стало бы важным элементом не только будущей региональной, но и глобальной финансовой архитектуры.

Раннее начало сотрудничества между ЕС и Россией в создании и работе сколковского инновационного центра позволит использовать опыт Европейского института инновации и технологии и достижений членов его сообществ знания и инноваций, а также модель работы, планов в отношении будущих совместных проектов НИОКР по пяти приоритетным направлениям и не только. Необходимо усилить сотрудничество в области образования, поскольку образование является общей ценностью и его развитие составляет одну из ключевых целей и инструментов как стратегии «Европа 2020: Стратегия умного, устойчивого и инклюзивного роста»⁷⁹, так и концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года⁸⁰.

Наконец, Партнёрство должно включать широкое сотрудничество по общим приоритетам в ключевых многосторонних институтах, чьи коллективные решения определяют правила международных отношений в многополярном мире возрастающей взаимозависимости. Как ЕС, так и Россия содействуют усилению многосторонности и осуществлению реформы

⁷⁸ Отчёт за 2009 года по общим пространствам ЕС и России, март 2010 года. Европейская комиссия. URL: http://ec.europa.eu/external_relations/russia/index_en.htm (дата просмотра: 29.08.2010)

⁷⁹ «Европа 2020: Стратегия умного, устойчивого и инклюзивного роста». URL: http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm (дата просмотра: 29.08.2010)

⁸⁰ Концепция долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 года. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/concept/> (дата просмотра: 29.08.2010)



международной архитектуры. Глобальная реформа отвечает интересам как ЕС⁸¹, так и России. Позитивная динамика согласования в рамках «двадцатки»⁸² даёт надежду на то, что Россия и ЕС могут действовать согласованно по таким сложным вопросам, как стратегии оздоровления и роста, реформа финансового сектора, климат и энергетика, эффективность международных институтов, чтобы гарантировать безопасность, благополучие и процветание своих граждан, а также устойчивое развитие международного сообщества.

⁸¹ Th. Renard and S. Biscop. A Need for Strategy in a Multipolar World: Recommendations to the EU after Lisbon. Egmont Royal Institute for International relations. Security Policy Brief # 5. January 2010.

⁸² От всего одной консультации с канцлером Германии А. Меркель и ни одной с ЕС перед саммитом в Лондоне до серии встреч, на которых проходили согласования по вопросам «двадцатки» («восьмёрки»), стоявшим на повестке дня перед саммитом в Маскоке-Торонто. В их числе были саммит ЕС-Россия, российско-немецкие переговоры на высшем уровне 5 июня 2010 года, российско-французские переговоры 19 июня 2010 года, трёхсторонняя встреча между Д. Медведевым, федеральным канцлером Германии А. Меркель и президентом Франции Н. Саркози 27 июня 2010 года.



Без виз: модернизация россиян

Сергей Уткин

*Заведующий сектором политических проблем европейской интеграции
Института мировой экономики и международных отношений РАН*

Русские обожают путешествовать по миру. К такому выводу можно прийти, видя растущее число русских туристов и иммигрантов российского происхождения. На протяжении десятилетий наши люди были заложниками отвратительного режима, отгороженные от других стран «железным занавесом». Даже государства коммунистического блока были труднодостижимыми для граждан СССР. Само слово «заграница» излучало аромат запретного плода. Товары, импортированные из «заграницы», редко появлявшиеся в советских магазинах, считались бесспорно высококачественными (во всяком случае, лучшими, чем что-либо, что могла произвести советская промышленность). Подавляющее большинство русских прекрасно осознавали тот простой факт, что у них никогда не будет возможности пересечь границу своей страны. Фраза «мне в Париж, по делу, срочно!», созданная советским сатириком, встречалась слушателями смехом: за исключением крайне тонкого слоя дипломатов и высших руководителей поездка в Париж была столь же немислимой, как и полёт на Луну. Неудивительно поэтому, что с 1991 года русские - заядлые путешественники по миру.

Тем не менее, изменения происходят относительно медленными темпами. По данным Федеральной миграционной службы, не более 20 процентов граждан России получили загранпаспорта⁸³.

МОДЕРНИЗАЦИЯ СТЕН

Для поездок в страны ЕС путешественникам из России приходилось получать визы в 90-е годы, и то же самое им приходится делать сегодня. Но есть прогресс, даже если международные средства массовой информации его почти не замечают. Поломанное починили, а существующие механизмы были усовершенствованы.

Паспортная система претерпела серьёзные изменения за последние десять лет. Подавая заявление на выдачу паспорта в 2000 году, я должен был найти пишущую машинку, чтобы заполнить бланк заявления, существовавший только в бумажной форме, а паспорт, который я получил, был всё ещё украшен надписью «Союз Советских Социалистических Республик» и советским гербом на обложке и все данные казались напечатанными вручную. Девятилетней от роду новой России, разумеется, было чем заняться помимо нахождения замены некогда растражированным корочкам советских паспортов. Я путешествовал с этим документом до 2005 года. К середине десятилетия дело сдвинулось. Бланк заявления можно было заполнить

⁸³ Менее 20% россиян могут ездить за границу // Travel.ru. 19.04.2010
(<http://www.travel.ru/news/2010/04/19/179182.html>)



на компьютере, и выдаваемый паспорт был украшен российским двуглавым орлом. Что ещё важнее, ряд изменений в способе печати защитил новые паспорта от подделки. Наконец, в 2006 году был введён паспорт с микрочипом с биометрическими данными⁸⁴. Теперь же, в 2010 году, россияне могут заказывать загранпаспорт, действительный не пять лет, а десять. Паспортов выдаётся по несколько миллионов в год со средней скоростью 12 тысяч в день⁸⁵.

Хотя «железный занавес» пал и баррикады русской старорежимной бюрократии разобраны, другая стена всё ещё стоит непоколебимо, стена, призванная сдерживать неконтролируемый приток мигрантов в процветающий Европейский Союз. Эта стена называется «Шенген», что одновременно и верно, и неверно. Необходимо помнить, что Шенгенская зона не совпадает с ЕС, потому что в неё не входят Великобритания и Ирландия, но входят не являющиеся членами ЕС Норвегия, Исландия и Швейцария, а Болгария, Румыния и Кипр ещё только намереваются стать её частью. И Шенгенская виза предназначена для кратковременных поездок до 30 дней и не является разрешением на работу. Из года в год Шенгенское соглашение облегчает жизнь многим людям за пределами ЕС. Им требуется всего одна виза для поездки по нескольким странам, и порядок подачи заявлений более однообразен, чем было бы без Шенгена. Однако люди всё равно, по большей части, едут в какую-то одну страну ЕС, и у них нет лишнего времени на другие страны, поскольку большинство получает однократные визы всего на несколько дней. С учётом этих оговорок, для многих Шенген ничего не меняет ни в лучшую, ни в худшую сторону.

Но положение меняется. Скоро Россия почувствует, что Шенгенские правила мешают нововведениям, которые были бы возможны, если бы не эти правила. Визовые барьеры рассматривались как неизбежные в отношениях с более бедными странами, в том числе с Россией, на протяжении долгого времени. Конкретные правила, рождённые в сообществе государств, таком, как Шенген, вряд ли строже тех, что могли быть установлены одной страной. Новейшие биометрические технологии наряду с беспрепятственным обменом оцифрованной информацией между пограничными службами изменяют картину радикально. Визовая система становится излишней везде, где можно внедрить должную проверку личности и соглашения о реадмиссии. Эта точка зрения разделяется многими Шенгенскими государствами, но не всеми, и может потребоваться немало времени, чтобы они все согласились на безвизовый режим. Готовым избавиться от виз придётся дожидаться тех, которые не готовы.

Влияние Шенгенского принципа «наименьшего общего знаменателя» пока является вторичным. Шаги, необходимые для приближения нас к безвизовым поездкам были совершены только этим летом. Соглашение о реадмиссии между ЕС и Россией было подписано в 2006 году⁸⁶. Оно гарантирует, что люди, незаконно проживающие в одной стране-участнице после въезда из другой, являющейся участницей соглашения, будут приняты там, откуда они

⁸⁴ Биометрия ограничена цифровым фото с высоким разрешением.

⁸⁵ Уже полтора миллиона россиян имеют 10-летние загранпаспорта // Travel.ru. 19.08.2010 (<http://www.travel.ru/news/2010/08/19/182461.html>)

⁸⁶ Соглашение между Европейским Сообществом и Российской Федерацией о реадмиссии. Сочи, 25.05.2006



прибыли. Для граждан России это соглашение вступило в силу в 2007 году, но России было дано три дополнительных года (до июня 2010 года) на достижение аналогичных договорённостей со своими соседями, чтобы ЕС мог отправлять нелегальных мигрантов обратно в Россию, даже если они являются гражданами третьих стран.

Это соглашение о реадмиссии было частью более общей работы по упрощению получения виз⁸⁷. Упрощение выразалось в предоставлении льгот тем, кто ездит часто, потому что теперь они могут легче получать многократные визы, а также туристам, которые теперь уплачивают меньший сбор (35 евро). Соглашение разъясняло требования к заявлениям на выдачу виз и срокам обработки заявлений (не более десяти дней в большинстве случаев). Когда соглашение вступило в силу в 2007 году, оно было встречено без особого энтузиазма⁸⁸. Наблюдатели жаловались на то, что новые члены ЕС повысили визовые сборы, поскольку новая договорённость пришла на смену существовавшим условиям, о которых каждая страна договаривалась с Россией. Кроме того, бюрократии консульств ЕС было необходимо время, чтобы приспособиться к изменениям, что внесло больший, чем обычно, хаос в визовые процедуры. В целом это соглашение помогло России договориться с расширившимся Евросоюзом. Но изменения психологически неощутимы. Людям по-прежнему надо изучать визовые требования, заполнять бланки, собирать документы, стоять в очереди перед посольством, возможно и несколько раз, если им не повезёт и они забудут какую-то мелочь в процедуре, остающейся сложной даже после упрощения.

Гораздо глубже визовую процедуру изменило создание «визовых центров», организованных коммерческими компаниями, нанятыми рядом посольств европейских стран. Новый механизм облегчил утомительный процесс, когда надо было вставать среди ночи, чтобы прибыть к консульству до образования длинной очереди или часами стоять на улице перед консульством, порой на холоде или под проливным дождём. Теперь люди могут заранее подать заявление в визовом центре на назначение собеседования или, по крайней мере, ожидать в тёплом помещении, где есть, где присесть, и где очередь регулируется электронной системой. Недостатком является то, что услуга, предоставляемая визовыми центрами, оплачивается самими клиентами, т.е. теми, кто желает получить визу. Общая стоимость в результате возрастает и больше не ограничивается соглашением об упрощении визовых процедур между ЕС и Россией. Как подчёркивает российский МИД, у людей по-прежнему должна быть возможность подавать заявления непосредственно в консульство, чтобы соблюдались размеры сборов, определённые соглашением⁸⁹. Польза от визовых центров очевидна, но дополнительные расходы, в том числе на телефонные звонки в эти центры, порой создают у людей ощущение, что их ограбили⁹⁰.

⁸⁷ Соглашение между Европейским Сообществом и Российской Федерацией об упрощении предоставления виз гражданам Европейского Союза и Российской Федерации. Сочи, 25.05.2006

⁸⁸ Гриднева Н. Страны ЕС ужесточили визовый режим для россиян // «Известия», 18.06.07

⁸⁹ МИД РФ: Визовые центры обязаны соблюдать визовый кодекс ЕС // Rosbalt. 8.04.2010 (<http://www.rosbalt.ru/2010/04/08/726825.html>)

⁹⁰ Меринов С. Платная дорога // «Российская газета». 14.04.2010 (<http://www.rg.ru/2010/04/14/vizy.html>)



Для десятков миллионов граждан России, живущих за пределами тех нескольких городов, в которых по счастью имеются консульства некоторых стран ЕС, трудностей гораздо больше, чем те, что были описаны выше⁹¹. Для этих людей для поездки в ЕС сначала необходимо совершить поездку в региональный центр, где может быть приобретена вожденная виза. Огромные просторы России вполне могут превратить эту поездку в маршрут в несколько тысяч километров и, следовательно, сделать её стоимость значительной.

ВОПРОС О ПРЕДПОЧТЕНИЯХ

По своему культурному наследию Россия всегда была в основном европейской страной. Российская царская династия и аристократия были связаны родством со всей Европой в результате многих веков международных браков, а российские мыслители находили источник вдохновения и знаний на Западе. Советская власть могла бичевать западный капитализм, она могла запрещать общение с иностранцами, но она никогда всерьёз не пыталась стереть привлекательный образ европейского историко-культурного наследия. В конце концов, сам марксизм происходил с Запада, и Маркса нельзя было адекватно понять без учёта европейского опыта. Находясь за «железным занавесом», русские люди всё равно оставались частью европейской цивилизации. Если бы тогда режим разрешал ездить за границу, то люди, наверняка, отдавали бы предпочтение европейским странам.

Спустя два десятилетия после кончины советской системы перечень стран, где хотят побывать русские, гораздо разнообразнее. Большинство русских туристов едет в Турцию, Египет и Китай⁹². Турция лидирует с большим отрывом, а Египет опередил Китай только год назад. Следующими идут страны-члены ЕС, самой популярной из которых выступает Финляндия, в которую русские туристы ездят приблизительно наполовину реже, чем в Китай. Несомненно, Турция, Египет и Китай стоят того, чтобы в них побывать и познакомиться с их богатой и экзотической культурой. Высокие показатели по Китаю также объясняются челночными поездками многочисленных торговых агентов, завозящих китайские товары в Россию. При ужесточении таможенных правил поток приезжих из России сокращается⁹³. Эти показатели также отражают тот факт, что русские предпочитают проводить отпуск в странах, для поездки в которые не надо прикладывать никаких усилий для получения визы⁹⁴.

⁹¹ Например: помимо Москвы и Санкт-Петербурга у Германии есть консульства в Калининграде, Екатеринбурге и Новосибирске, у Франции – в Екатеринбурге, у Финляндии – в Петрозаводске и Мурманске. Италия располагает сетью визовых центров в Казани, Краснодаре, Липецке, Нижнем Новгороде, Новосибирске и Самаре, Испания – в Ростове-на-Дону, Екатеринбурге и Новосибирске.

⁹² Ростуризм опубликовал статистику за 9 месяцев без данных Росстата // RATA-news. 18.11.2009 (http://www.ratanews.ru/news/news_18112009_1.stm).

⁹³ Егоршева Н. Забрались на пирамиду // «Российская газета». 22.03.2010 (<http://www.rg.ru/2010/03/22/turizm.html>)

⁹⁴ Турция ввела безвизовый режим с Россией в июле 2010 года. До тех пор турецкие визы выдавались прямо в аэропорту прибытия за 20 долларов США, что Египет делает до сих пор за 15 долларов. Китай принимает туристические группы без личных заявлений и предлагает особые условия для людей из соседних регионов России: им для получения визы не требуется приглашение.



Лидерство Финляндии среди стран ЕС в качестве страны, наиболее посещаемой людьми из России, также в большой мере объясняется визами. Финские консульства славятся своим либеральным отношением к визовым процедурам в соседних регионах России, в том числе в Санкт-Петербурге. Жители северо-запада России обожают ездить в Финляндию и используют эту страну как пересадочный пункт, из которого ездят по другим странам ЕС. В финских аэропортах работают авиакомпании эконом-класса, до сих пор не присутствующие на российском рынке.

Германия, Италия, Испания, Греция и Чехия занимают места вслед за Финляндией. Эти пять стран даже вместе не набирают тех 1,6 миллиона россиян, которые побывали в 2009 году в Египте. Франция отстаёт, но при этом принимает вдвое больше гостей из России, чем Великобритания, у которой собственный визовый порядок. Более строгие правила не позволяют государствам Шенгенской зоны соперничать со странами, предпочитаемыми россиянами.

Индустрия туризма ЕС может рассматривать количество гостей из России с сожалением об упущенной прибыли, но визы относятся к обоюдоострому оружию, и результат его применения истинным бедствием оборачивается для туристической отрасли именно российской экономики. В 2009 году Россия приняла два миллиона туристов со всего мира – это ровно столько, сколько россиян в том же году съездило в Турцию⁹⁵. Россия может пока поддерживать своё развитие нефтью и газом, но всё большее значение приобретают другие отрасли, в том числе туризм.

СЛОМАЙТЕ ЭТУ СТЕНУ

Пока на границе существует паспортный контроль, любому человеку может быть не позволено въехать в другую страну. Здесь речь идёт о здравом смысле, подобном тому, в силу которого вы можете по своему желанию захлопнуть свою входную дверь. Однако в отличие от отдельного дома страна неизбежно впускает миллионы людей, о которых она мало что знает. Запрет на въезд в страну может явиться результатом какого-то нарушения закона. Визы в этом отношении многого не меняют. Получение визы – занятие нудное, но сделать это возможно, каковы бы ни были реальные намерения, стоящие за вашей поездкой. Никто не способен досконально проверить уйму крупных и мелких работодателей, о работе на которых сообщают заявители. Никто не может быть уверен в том, что тот банковский счёт, о котором сообщил заявитель для подтверждения своей платёжеспособности, будет иметь достаточно средств ко времени начала его поездки в ЕС. Строгая визовая система в конечном итоге не облегчает нагрузку полицейских служб, а лишает экономику страны тех денег, которые приезжий мог бы потратить, пробыв в ней пару лишних дней.

В последнее время Россия с успехом проталкивает идею безвизовых поездок. Она достигла договорённости с Израилем, Таиландом, Сербией, Черногорией, Аргентиной, Бразилией и Венесуэлой. Хорватия и Македония становятся безвизовыми для россиян, всякий раз когда их

⁹⁵ Статистика выезда из России и въезда в Россию, 2002-2009. (<http://profi.travel.ru/stats/inout.html>)



правительства понимают, что вопрос об их членстве в ЕС откладывается. Это лишь некоторые улучшения, которые делают мир более открытым для России⁹⁶. Шаг за шагом Шенгенская стена становится исключением.

Безвизовый режим также сохраняется между странами Содружества независимых государств (СНГ)⁹⁷. Он критикуется русскими националистами, для которых избавление от мигрантов является навязчивой идеей. Между тем, как и во многих развитых странах, мигранты выполняют низкооплачиваемую, неприятную, но необходимую работу. В России экономическое положение намного лучше, чем в соседних странах СНГ. У неё дела идут лучше, чем у Болгарии, Румынии и Латвии (также члена Шенгенской зоны) и кандидатов в члены ЕС Македонии и Турции⁹⁸. Россия по-прежнему беднее в расчёте на душу населения, чем самые бедные государства Западной Европы, но чтобы подтянуться ей не понадобится много времени.

Об этих достижениях России хорошо известно руководителям ЕС. Один за другим они открыто высказываются за введение безвизового режима поездок⁹⁹. Большинство европейских экспертов разделяет эту точку зрения¹⁰⁰. Тем не менее, оговорки остаются. Польша готова говорить сначала о дальнейшем упрощении визового режима для Калининградской области России, а уж потом, в будущем, о переговорах о безвизовом режиме для всех граждан России плюс (обязательно) для Украины. На протяжении долгого времени правительство России не хотело предоставлять Калининградской области льготного режима, который стал бы дискриминационным по отношению к другим россиянам. Но то ли в силу возобладания более реалистичного взгляда на область, зажатую между Польшей и Литвой, то ли из-за протестных выступлений против налоговой политики правительство теперь передумало. Беспрецедентный призыв министров иностранных дел России и Польши был обращён к ЕС, чтобы Евросоюз изменил своё законодательство и облегчил поездки для жителей соседних регионов¹⁰¹. Однако Литва эту идею не поддерживает¹⁰².

Отношение Литвы к безвизовому режиму въезда, а также к другим возможным улучшениям в отношениях между ЕС и Россией принадлежит к числу наиболее противоречивых. Официальные заявления из Литвы в основном осторожны и допускают безвизовый режим для

⁹⁶ Подробности по каждой стране (на русском языке) можно найти на сайте <http://archive.travel.ru/>

⁹⁷ Армения, Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Украина, Узбекистан

⁹⁸ The CIA World Factbook: Country comparison – GDP (PPP) per capita.

⁹⁹ Италия, Франция, Испания, Греция, Бельгия, Люксембург, Словакия и Кипр поддерживают этот шаг.

Германия, Финляндия и Эстония относятся благосклонно, но считают необходимым отложить его до тех пор, пока всё не будет готово.

¹⁰⁰ Страхи ЕС и ожидания России, *Обзор Центра ЕС-Россия*, Номер 13, 2008, с. 12. (http://www.eurussiacentre.org/wp-content/uploads/2008/10/Review_XIII_english.pdf)

¹⁰¹ О совместном воззвании министров иностранных дел России и Польши к Европейской Комиссии.

Российский МИД, 435-06-04-2010, 6.04.2010.

¹⁰² Литва не желает безвизового режима с Калининградом // Rosbalt. 9.08.2010 (<http://www.rosbalt.ru/2010/08/09/760618.html>)



России в неопределённом будущем, наряду с другими восточными соседями ЕС¹⁰³. Президент Литвы Даля Грибаускайте заявила, что любые решения по визовому режиму должны приниматься Евросоюзом, и Литва не будет выступать против них¹⁰⁴. Но решения ЕС вырабатываются и одобряются членами Союза, и судя по слухам, при обсуждении Евросоюзом вопросов, касающихся России, Литва может выступать главным скептиком. Партия «Союз Отечества» – христианские демократы Литвы, возглавляемая нынешним премьер-министром Андриусом Кубилиусом, знаменита своей трёхлетней давности стратегией по сдерживанию России¹⁰⁵, которая по-прежнему считается актуальной¹⁰⁶. Визы рассматриваются как инструмент сдерживания, по крайней мере, некоторыми консерваторами.

Обеспокоенность Литвы в отношении внешней политики России и характера российского политического режима, несомненно, найдет ряд сторонников в других странах. Действительно, демократия в России ещё только строится. Конфликт с Грузией 2008 года, каковы бы ни были его причины и результат, помогли противникам России в ЕС в качестве дополнительного довода. Вопрос состоит в том, может ли безвизовый режим поездок рассматриваться как награда за хорошее поведение.

Безвизовый режим с ЕС, если он будет достигнут, неизбежно будет выглядеть как крупная победа правительства России, победа Дмитрия Медведева и Владимира Путина. Демократические механизмы в России не работают должным образом, но авторитарное государство всё равно вынуждено подчиняться основным правилам политики, стремясь к легитимности, и прислушиваться к требованиям народа, по крайней мере, периодически. Когда россияне слышат о ЕС, они неизбежно думают о Шенгенских визах. Всякая попытка поставить вопрос о визах на повестку дня встречи между ЕС и Россией тепло встречается средствами массовой информации. Даже те, кто богат, кто с лёгкостью получает многократную визу, не любят быть просителями у посольства.

Российские власти настойчивы в своём стремлении привести страну в безвизовый рай. Они часто подчёркивают, что Россия готова отменить визы для граждан ЕС¹⁰⁷, но в то же время российские дипломаты придерживаются принципа взаимности и сохраняют визовую систему, чтобы дать жителям ЕС почувствовать, каково россиянам. Раздражающая всех система регистрации для приезжающих иностранцев будет быстро устранена, если будет принято решение отменить визы. Чтобы поддержать заявку России на проведение в ней чемпионата

¹⁰³ МИД Литвы: Безвизовый режим ЕС-Россия – долгосрочная перспектива // Regnum. 11.05.2010 (<http://www.regnum.ru/news/1282470.html>)

¹⁰⁴ Грибаускайте: Идея безвизового режима для Калининградской области – «пиар» // «Литовский курьер». 25.08.2010 (<http://www.kurier.lt/?r=100000&n=10156>)

¹⁰⁵ Стратегия сдерживания России. Проект соглашения между политическими партиями. 9.05.2007 (www.tsajunga.lt/uploads/files/dir20/dir1/15_0.php)

¹⁰⁶ А. Ажубалис: отношусь к России без иллюзий, но с оптимизмом "Delfi.lt". (<http://rus.ruvr.ru/2010/05/01/8823758.html>)

¹⁰⁷ Россия готова отменить визы с ЕС и ожидает встречных шагов – Лавров // РИА «Новости» 15.04.2009 (<http://www.rian.ru/politics/20090415/168224277.html>)



мира по футболу в 2018 году, Владимир Путин обещал разрешить и участникам и гостям безвизовый въезд в Россию¹⁰⁸. Эта идея может быть осуществлена на четыре года раньше, когда в России будут проходить Зимние Олимпийские игры 2014 года в Сочи. Стремясь получить ответ от ЕС, президент Медведев неожиданно использовал саммит ЕС-Россия в Ростове-на-Дону, чтобы вынести на рассмотрение руководителей ЕС проект соглашения о безвизовом режиме въезда¹⁰⁹. Можно предположить, что этот проект построен по образцу соглашений России с Израилем или Аргентиной, которые уже вступили в силу.

Если правительство России так заинтересовано в этом вопросе, можно было бы надеяться, что на курс российской политики можно было бы воздействовать неопределенным перечнем условий для введения безвизового режима, который заставил бы российские власти делать то, чего от них хочет ЕС. Загвоздка в том, что российские власти не намерены складывать все аспекты отношений между ЕС и Россией в одну корзину, и если вопрос о визах останется на повестке дня навсегда, они могут смириться с этим. Они не рискуют лишиться президентского кресла или мест в парламенте. Политика России не может быть изменена при помощи визового инструмента, но, как ни удивительно, его отсутствие может привести к изменениям в российской политике.

Стабильная демократия требует наличия жизнеспособного гражданского общества. Сверху их построить невозможно. Люди наверху становятся диктаторами, если большинство граждан позволяет им это. Российский опыт наступления апатии после больших потрясений не уникален. Эта апатия постепенно отступает, но очертания новой эры пока неопределённые. Нас могут ожидать новые потрясения, но задача состоит в том, чтобы добиться складывания открытого общества и обеспечения подотчётности власти. Авторитарное государство может попытаться модернизировать экономику и инфраструктуру России, но оно не может навязать модернизацию населению России. Граждане должны сами стать более динамичными, толерантными, конкурентоспособными и образованными.

Визы затрудняют этот процесс. Они заставляют людей чувствовать себя ущербными, лишёнными прав, являющихся само собой разумеющимся в «нормальных» странах. Страна, где люди могут решить беспрепятственно съездить на несколько дней в Париж или Рим, не может сохранять пережитки советского менталитета. У ЕС есть возможность подтолкнуть политическую модернизацию России режимом безвизового въезда.

¹⁰⁸ Алексеев С. «Ради чемпионата мира отменим визы» // Gazeta.ru, 17.08.2010
(http://www.gazeta.ru/sport/2010/08/a_3408270.shtml)

¹⁰⁹ Пресс-конференция по итогам саммита Россия-Евросоюз, Ростов-на-Дону, 1.06.2010
(<http://www.kremlin.ru/transcripts/7932>)

