

**УДК 339**

## **ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ДВУСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА СНГ И ЕС**

***Секачева А. Б.***

*Дипломатическая Академия Министерства иностранных дел Российской Федерации, Москва,  
Российская Федерация  
E-mail: aline\_ph@rambler.ru*

В данной статье анализируются проблемы двустороннего политического и экономического сотрудничества между двумя крупнейшими интеграционными объединениями – ЕС и СНГ. В условиях мирового экономического кризиса интерес к проблемам политического и торгово-экономического взаимодействия между различными интеграционными группировками и объединениями в глобальной экономике значительно вырос. Вместе с тем, отношение к перспективам развития двусторонних отношений неоднозначное и противоречивое как в странах–членах СНГ, так и в ЕС.

**Ключевые слова:** СНГ, ЕС, двустороннее сотрудничество, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, мировой экономический кризис.

### **ВВЕДЕНИЕ**

Европейский союз рассматривает сотрудничество со странами СНГ в качестве одной из приоритетных целей своей внешней политики, поскольку он является поставщиком сырьевых товаров и рынком для своей продукции с высокой добавленной стоимостью. Но формально концепция ЕС в отношении СНГ базировалась на идее, что техническая и финансовая помощь Европы будет способствовать экономической стабилизации новых независимых государств, укреплению демократии и тем самым сведет к минимуму риск дестабилизации евразийского пространства.

Поэтому исторически стратегия ЕС в отношении стран СНГ осуществлялась в рамках следующих направлений: стабилизация политической ситуации в странах СНГ и оказание экономической помощи новым государствам в процессе рыночных реформ и установления внешнеэкономических связей. В настоящее время в связи с развитием кризисных явлений внутри ЕС его сотрудничество с СНГ сталкивается с рядом сложных проблем, решение которых во многом зависит от позиции России как крупнейшей страны СНГ.

### **ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ**

Содружество независимых государств (СНГ) было создано после распада Советского Союза в 1991 году, которое президент РФ В. В. Путин назвал крупнейшей геополитической катастрофой. Государства Западной Европы в своем совместном заявлении от 31 декабря 1991 года признали новые независимые государства, появившиеся на территории бывшего Советского Союза. Первоначально внешняя политика западноевропейских стран в отношении постсоветских стран основывалась на стремлении распространить на них сферы своего влияния с целью получения односторонних политических и экономических выгод. Евросоюз после своего

возникновения в результате Маастрихтского договора 1993 г. также был нацелен на установление выгодных для него политических, торговых и экономических отношений с СНГ.

В частности, принятая в 1991 году программа технической помощи СССР, переименованная в программу ТАСИС (TACIS, Technical assistance for Commonwealth of independent states), была распространена на все страны СНГ. Она предусматривала поддержку и финансирование конкретных проектов, которые, с точки зрения ЕС, должны были содействовать установлению демократии и ускоренному переходу национальных экономик постсоветских стран на рыночные принципы хозяйствования. Сотрудничество в рамках данной программы осуществлялось на основе трехгодичных соглашений для каждой страны–партнера и ежегодных программ совместной деятельности [1]. За 1991–1998 гг. на обеспечение реализации данной программы было выделено около 4 млрд евро. Ее приоритетными направлениями являлись совместные проекты в таких сферах, как ядерная безопасность и защита окружающей среды, модернизация государственного управления, развитие социальных услуг и образования, приватизация государственных предприятий и создание эффективного частного сектора, реформирование энергетики, транспорта и телекоммуникационных сетей. Из финансовых средств примерно четверть (более 1 млрд евро) была направлена на реализацию региональных программ в области логистики, трансграничного сотрудничества, ядерной безопасности и экологии.

С учетом полученных результатов в декабре 1999 г. Совет ЕС принял новую программу ТАСИС на период 2000–2006 гг. в размере более 3 млрд евро. Ее действие распространялось на Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Молдавию, Монголию, Россию, Таджикистан, Туркменистан, Украину и Узбекистан.

В России выделенные Евросоюзом финансовые средства использовались в основном для проведения институциональной, правовой и административной реформ, а также для формирования частного сектора и нивелирования негативных социальных последствий, возникших в результате политики разгосударствления экономики. В 2006 г., то есть перед окончанием действия программы, ревизионная комиссия ЕС установила, что в целом за весь период действия ТАСИС примерно 5 млрд долл., то есть большая часть выделенных средств, были использованы неэффективно. Аудиторы ЕС выявили, что только 5 из 29 проектов в России дали ожидаемый результат. В результате Европарламент обратился в Европейскую комиссию (ЕК) с предложением об окончании программы. Вместо ТАСИС было разработано и с 2007 г. вступило в действие Положение об Инструменте Европейского Соседства и Партнерства (ИЕСП) [2]. Кроме того, ЕС принял программу Трансъвропейского сотрудничества в целях сбалансированного развития (ИНТЕРРЕГ) в области межрегионального сотрудничества [3].

Основываясь на полученных результатах, страны–бенефициары Евросоюза пришли к заключению, что программа ТАСИС доказала свою эффективность, в первую очередь, при создании системы обучения кадров для рыночной экономики, а также в формировании рыночных структур, которых ранее не было при социализме. Однако не является секретом, что значительная доля средств расходовалась для оплаты услуг европейских экспертов, которые далеко не всегда правильно ориентировались в

## ***ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ДВУСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА СНГ...***

экономических реалиях стран СНГ. Это существенно снижало практическую ценность даваемых ими предложений. Поэтому большинство западноевропейских банков, включая Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), не принимали данные рекомендации. Кроме того, проекты ТАСИС для стран-членов СНГ (в отличие от схожих проектов ФАРЕ для стран Центральной и Восточной Европы, и Балтии), как правило, не имели дальнейшего продолжения, поскольку Евросоюз не планировал включение в свой состав стран Содружества.

Такая политика ЕС объясняется тем, что территория СНГ привлекательна для ЕС, прежде всего, с точки зрения поставок полезных ископаемых. На сегодняшний день СНГ обладает значительным ресурсным потенциалом: доля государств-членов СНГ в мировых запасах нефти составляет около 8 %, газа – 30 %, угля – 26 % и железа – 36 %. Они являются основными экспортерами нефти, газа, хрома, марганца и титана, алюминия, никеля и меди, платины и алмазов, что оказывает значительное влияние на конъюнктуру мировых рынков [4]. Кроме того, транспортные и коммуникационные системы государств-членов СНГ играют все более важную роль в глобальных транспортных соединениях, и поэтому ЕС стремится в той или иной степени контролировать их развитие в своих интересах.

Высокая степень ресурсообеспеченности СНГ объясняет стремление ЕС видеть в нем в основном поставщиков дешевого сырья и полуфабрикатов. В первую очередь, это положение относится к России. Так, в 2006 году руководитель программы «Россия–ЕС» Финского института международных отношений А. Мошес писал: «Если исходить из того, что Россия навсегда останется внешним, чуждым для Европы государством – сибирской Нигерией или Алжиром, то в значительной степени логичным становится проведение по отношению к ней эгоистичной политики, сводящейся к получению доступа к ее источникам сырья и транзитным путям, лишению страны естественных конкурентных преимуществ и одновременным мерам по ограждению себя от возможных рисков в сфере «мягкой» безопасности» [5].

Такой односторонний подход ЕС к странам СНГ особенно ярко проявился в нормативно-правовой сфере. После распада Советского Союза ЕС начал переговоры с Россией, Украиной и Молдовой о заключении соглашений о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Несколько позднее начались переговоры и с другими государствами Содружества. В результате этих переговоров в начале 2003 г. ЕС подписал СПС со всеми странами СНГ, кроме Таджикистана. Однако еще два соглашения (с Беларусью и Туркменистаном) не были ратифицированы Евросоюзом и его государствами-членами под тем предлогом, что принципы демократии и права человека не соблюдаются в этих странах. Такого рода СПС со странами СНГ, как декларирует ЕС, должны быть основаны, в первую очередь, на соблюдении сторонами демократических норм и прав человека, а также обеспечении добрососедских отношений. В экономической сфере стороны предоставили друг другу статус наиболее благоприятствуемой нации в соответствии с нормами и принципами ВТО. Это означало отмену всех количественных квот во взаимной торговле, что в долгосрочном плане предоставило значительные выгоды ЕС, поскольку позволило ему беспрепятственно наращивать экспорт своей продукции на рынки СНГ.

В свою очередь, имея статус государства с переходной экономикой, все страны СНГ, включая Россию, использовали стандартные таможенные преференции, хотя они постепенно и сокращались. Для некоторых стран Содружества, таких как Киргизия, Грузия и Молдова, Евросоюз расширил указанные преференции. Кроме того, кредиты на макроэкономическую стабилизацию были предоставлены ЕС Украине, Грузии и Армении. Напротив, Беларусь была исключена из всех форм льготной финансовой помощи, что и понятно – она в своей внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности до последнего времени ориентировалась на Россию.

Вместе с тем, каждое СПС имело свои особенности, отражавшие проблемы экономического развития и международного статуса государства – партнера ЕС. В конечном счете, СПС, которые заключил ЕС со странами СНГ, закрепили их позиции как периферийных стран в мировой экономике. Безусловно, такое положение не устраивало Российскую Федерацию, и с 2007 г. СПС ежегодно пересматривается, так как условия, навязанные ЕС нашей стране, не позволяют ей перейти к инновационному этапу развития национальной экономики. ЕС настойчиво пытается сохранить Россию в качестве поставщика дешевых сырьевых ресурсов для производства своей продукции.

Однако СПС создали политическую основу для постоянных переговоров и консультаций между ЕС и СНГ на основе осознания необходимости сохранения мира и обеспечения региональной безопасности. Но деструктивная политика ЕС, основанная на силовом давлении и санкционной политике в отношении с Россией, привела к свертыванию многих программ и проектов взаимного сотрудничества.

Вместе с тем, даже в последние годы сотрудничество между СНГ и ЕС в той или иной форме происходит практически во всех сферах. Так, в июне 2017 года финансово-банковский совет СНГ совместно с российско-чешской совместной торговой палатой при поддержке Исполнительного комитета СНГ организовал в Праге международный финансово-экономический форум стран СНГ и Евросоюза под названием «Пражские деловые встречи». Программа данного мероприятия включала рассмотрение различных вопросов инвестиционного и финансового сотрудничества, крайне актуальных для абсолютного большинства стран СНГ.

В настоящее время на фоне мирового экономического кризиса сфера политических отношений со странами СНГ приобретает все большее значение для ЕС. Согласно заявлениям своих руководящих структур, Европейский Союз заинтересован в мирном разрешении различного рода конфликтов в СНГ. Между тем, именно деструктивная политика ЕС и США в Украине в 2014 г. привела к государственному перевороту в этой стране, присоединению Крыма к России и возникновению гражданской войны в Донбасском регионе.

Следует отметить, что изначально ЕС не был заинтересован в развитии интеграционных процессов внутри СНГ, рассматривая их как попытку восстановить Советский Союз. Поэтому для того, чтобы экономическое сотрудничество СНГ и ЕС осуществлялось на равных условиях, Содружеству необходимо завершить формирование и функционирование зоны свободной торговли в рамках СНГ, созданной в 2012 г., в соответствии с принципами, апробированными в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Необходимо отметить, что чем эффективнее будут

## ***ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ДВУСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА СНГ...***

проходить интеграционные процессы в ЕАЭС, тем привлекательнее будет являться данный союз для стран СНГ, не входящих в него.

В настоящее время политика Евросоюза по отношению к СНГ не отличается последовательностью. Так, в октябре 2019 года спецпредставитель ЕС в Центральной Азии П. Бурян допустил возможность членства Узбекистана в ЕАЭС. Это произошло несмотря на то обстоятельство, что США осудили эту инициативу, а в Европе ЕАЭС воспринимается, в первую очередь, как «российский проект». Таким образом, выступление представителя Евросоюза является определенным признаком формирования новой стратегии ЕС в Центральной Азии – менее конфронтационной и более ориентированной на партнерство с Россией и другими странами СНГ, несмотря на сохраняющиеся противоречия и разногласия.

Новая стратегия ЕС в Центральной Азии была официально опубликована в мае 2019 г. [6], и некоторые из ее идей более подробно изложены в заявлениях Ф. Могерини на презентации в Бишкеке в июне 2019 г. Во–первых, они касаются изменения в политике ЕС по отношению к СНГ, предусматривающие, прежде всего, отказ от попыток силовой перестройки политической системы центрально-азиатского региона. Во–вторых, в данной стратегии имеются ссылки на региональную политику ОДКБ, ЕАЭС, ШОС и китайской инициативы Экономического пояса Шелкового Пути, которая была проигнорирована в предыдущих официальных документах ЕС. В–третьих, в данной стратегии констатируется необходимость расширения партнерских соглашений ЕС с ЕАЭС. Таким образом, Евросоюз в условиях углубления экономического кризиса в определенной мере осознает необходимость перехода к «неконфронтационной стратегии» в отношениях со странами–членами СНГ и ЕАЭС.

Подтверждением этого тезиса является тот факт, что в декабре 2020 г. руководители стран–членов ОДКБ выдвинули предложение организовать встречу уполномоченных представителей ОДКБ, СНГ, ШОС, ОБСЕ, НАТО и ЕС для обсуждения стратегий обеспечения безопасности стран, о чем говорится в совместном заявлении по итогам сессии Совета коллективной безопасности Организации.

Вместе с тем, имеются и противоположные тенденции. Так, в 2019 г. глава Европейского совета Д. Туск обвинил Россию в проведении «агрессивной» политики и назвал ее «стратегической проблемой» ЕС, осознавая при этом, что наша страна является ядром Содружества. Кроме того, 21 января 2021 г. Европарламент принял резолюцию, призывающую прекратить строительство газопровода «Северный поток–2» и ввести санкции против российских чиновников [7]. Но при этом ЕС, проводя курс на развитие возобновляемых источников энергии, не учитывает тот факт, что страны СНГ являются крупнейшими производителями и экспортерами традиционных источников энергии. Но на сегодняшний день, по данным агентства Bloomberg, 84 % электроэнергии в мире производится за счет нефти, газа и угля [8]. В результате такой односторонней энергетической политики, предусматривающей достижение максимальной независимости от России и других стран СНГ в энергетике, Евросоюз столкнулся со значительными трудностями. Холодная зима в январе 2021 г. привела к тому, что в северо-европейских странах солнечные батареи покрылись снегом и льдом, а в Германии примерно 30 тыс. ВЭС были вынуждены обеспечивать только подогрев своих собственных агрегатов для недопущения обледенения. В этой ситуации экспорт

«Газпромом» природного газа в Европу в январе 2021 г. достиг максимальных объемов за всю историю существования этой корпорации.

Дискриминационная политика ЕС по отношению к России и СНГ в целом проявилась и в планировании введения пограничного углеродного налога, предложенного Европейской комиссией (ЕК) в декабре 2019 г. Законопроект, как ожидается, будет опубликован в первой половине 2021 г., а его введение планируют осуществить в 2022 г. По данным Института народно-хозяйственного прогнозирования РАН, потери российских экспортеров могут составить до 2,8–3,6 млрд евро в год при уровне цен 20–25 евро за тонну углекислого газа и применении платы к объему только прямых выбросов при производстве экспортируемой продукции [9]. Следует заметить, что введение данного налога не соответствует принципам и нормам ВТО.

Таким образом, в ЕС в настоящее время все-таки доминирует точка зрения, что с Россией необходимо вести переговоры без учета ее интересов и с позиции силы, а такой подход не может не отражаться на двустороннем сотрудничестве СНГ и ЕС. Кроме того, ЕС по-прежнему негативно относится к любым инициативам России по евразийской интеграции. Это подтверждается созданием альтернативных интеграционных проектов без участия нашей страны, как, например, «Восточного партнерства» 2009 г., направленного, как отметил министр иностранных дел России С. В. Лавров, «на отрыв от России наших ближайших соседей, с которыми нас связывают многовековые узы» [10].

Существующие проблемы осознаются руководством России. В Стратегии экономической безопасности РФ до 2030 г. указано, что «стремление развитых государств использовать свои преимущества в уровне развития экономики, высоких технологий (в том числе информационных) в качестве инструмента глобальной конкуренции» находит конкретные подтверждения в реальной политике США и ЕС. Как отмечено далее в данной Стратегии, «усилилась тенденция распространения на сферу экономики вызовов и угроз военно-политического характера, а также использования экономических методов для достижения политических целей». Вследствие этого необходимо «выстраивание отвечающей национальным интересам Российской Федерации международно-правовой системы экономических взаимоотношений, недопущение ее фрагментации, ослабления или избирательного применения» [11].

Построение такой системы выгодно и для Евросоюза, поскольку в настоящее время усилились дискуссии о его возможном распаде. Так, бывший канцлер Германии Г. Шредер заявил, что ЕС находится на перепутье: «Политическая имплозия некогда главного партнера Америки, необъяснимые отношения с Россией и Китаем, экономические неудачи в результате коронавируса и несогласованная борьба с этой пандемией привели Европейский Союз к глубокому кризису» [12].

Выход из этой ситуации для ЕС, как нам представляется, один – налаживание взаимовыгодных и дружественных отношений с Россией и СНГ в целом.

## **ВЫВОДЫ**

ЕС и СНГ имеют давнюю историю сотрудничества по решению двухсторонних и международных вопросов, включая проблемы изменения климата и энергетического

сотрудничества. Но попытки ЕС построить взаимные отношения по принципу «центр–периферия», в которых странам СНГ отводится роль поставщиков дешевого сырья и полуфабрикатов, не устраивает большинство стран Содружества и, в первую очередь, Россию.

В условиях пандемии коронавируса ЕС по-прежнему, невзирая на отдельные исключения, стремится решить многие вопросы политического и экономического сотрудничества за счет более слабых партнеров. Это проявляется в проведении им протекционистской политики, противоречащей нормам и принципам ВТО. Планируемое в 2022 году введение пограничного углеродного налога является ярким тому подтверждением.

В этой связи необходимо отметить, что, по данным ЕК, даже при отсутствии второй волны пандемии, экономический рост в 2021 г. не компенсирует экономические потери 2020 г. Восстановление экономик ЕС и СНГ в настоящее время происходит крайне медленно в отличие от Китая и Индии. Поэтому сворачивание санкционной политики ЕС по отношению к России и другим странам СНГ и развитие взаимовыгодного многостороннего сотрудничества является необходимым шагом для стабилизации геополитической и геоэкономической ситуации на евразийском континенте.

#### **Список литературы**

1. Technical Assistance for the Community of Independent States (TACIS). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wdcb.ru/grants/tacis.htm>.
2. The European Neighbourhood Instrument (ENI). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.euneighbours.eu/en/policy/european-neighbourhood-instrument-eni-21>.
3. Руководство. Объединение финансирования программ ТАСИС и ИНТЕРРЕГ. [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/interreg3/documents/tacis\\_ru.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/interreg3/documents/tacis_ru.pdf).
4. О состоянии и развитии минерально–сырьевой базы государств–участников СНГ. [Электронный ресурс]. URL: <https://e-cis.info/cooperation/2897/78337/>.
5. Газовая Нигерия. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.apn.ru/index.php?newsid=1591>.
6. The EU's new Central Asia strategy. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS\\_BRI\(2019\)633162\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI(2019)633162_EN.pdf).
7. On January 21, 2021, the European Parliament adopted a resolution calling for an end to the construction of the Nord Stream 2 gas pipeline. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.dw.com/en/>.
8. David Fickling. Big Oil Seeks Redemption in the Hydrogen Revolution. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-n>.
9. Круглый стол Совета Федерации. 16.11.2020. «Об основных направлениях политики Российской Федерации в области климата и о стратегии долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/122708/>.
10. Соседи по Европе. Сергей Лавров об итогах 30–летних отношений между Россией и Евросоюзом. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2019/12/18/>.
11. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru>.
12. Altkanzler Schröder und Historiker Schöllgen: Europa muss jetzt von Grund auf reformiert werden. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/>

*Статья поступила в редакцию 10.02.2021*