

РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В РЕГИОНЕ БАЛТИЙСКОГО МОРЯ

Введение

В экспертных оценках сотрудничества России со странами региона Балтийского моря (РБМ), особенно Прибалтики, основное внимание традиционно уделяется двусторонним отношениям. При этом недостаточно учитывается членство этих государств в Европейском союзе — с сопутствующими обязательствами по выполнению общих решений. При разборе их взаимодействия с Россией ссылки на ЕС чаще встречаются в контексте энергетической тематики со свежим акцентом на режим санкций и ответные меры.

Если исходить из перспектив сотрудничества России в РБМ, то фактор ЕС и значение каналов между Москвой и Брюсселем при естественной зависимости других стран региона от общих решений Союза следует поднимать выше. Помимо передачи многих полномочий в принятии и выполнении решений на российском направлении наднациональным механизмам, эти страны получают и в будущем рассчитывают на еще большее содействие Евросоюза как для своего развития, так и для компенсации разнообразных потерь от начавшегося ухудшения общеевропейской обстановки. Не будем забывать о действующей Стратегии ЕС в РБМ, макрорегиональной политике, программах приграничного и трансграничного сотрудничества с Россией и иных важных проектах Союза.

В то же время нужно принимать в расчет заметное усиление политического голоса государств РБМ при формировании и проведении единой политики Союза — в неблагоприятную для Москвы сторону на волне украинского кризиса. Брюсселю под таким влиянием труднее работать с Москвой хотя бы над купированием нарастающих проблем. Возник резкий дисбаланс между политическими мотивами и экономическими интересами в пользу первых, что создает сложности при нахождении должных развязок на российском треке.

В свою очередь, Москва, поднимая ставки в сфере обеспечения европейской безопасности и конфликтности с Западом в целом, постепенно сужает поле для маневра в налаживании диалога и с ЕС, и со своими соседями в РБМ. Это накладывается на растущее непонимание

значительной частью членом Союза целого ряда направлений внутренней политики России.

В результате на нашем горизонте все ближе указатель длительного невозврата к былому (пусть и весьма непростому) состоянию отношений России с ЕС и большинством его членом. Эта реальность с необычно большим клубком вызовом и со взаимными обвинениями в нарушении «базовых правил игры» не имеет аналогов за последнюю четверть века. Потому одна из ключевых задач для политиков и экспертов заключается в том, чтобы ясно осознать ее и найти нетривиальные походы для выправления ситуации.

Такого рода усилия должны опираться на междисциплинарную основу с отходом от доминирующих ныне обсуждений отдельных, пусть и наиболее актуальных вопросов, — таких, как растущие традиционные угрозы безопасности. Это поспособствует выстраиванию схем и повесток для компромиссных решений с увязкой разных сфер интересов — начиная от безопасности и кончая гуманитарным сотрудничеством. В РБМ эти интересы переплетаются еще чаще и теснее, чем в других регионах.

Политика и безопасность

Новые реалии и вероятные перспективы отношений между Россией и ЕС, напрямую затрагивающих ход событий в РБМ, уже проявляются в базовых документах Европейского союза. Одобрение Европейским советом в конце июня 2016 г. проекта «Глобальной стратегии» стало ответом Брюсселя на новые, нетрадиционные вызовы в области внешней политики и безопасности — «терроризм, гибридные угрозы, изменение климата, экономическую нестабильность, угрозы в сфере энергетической безопасности». Хотя документ не сконцентрирован на «российской угрозе» (часто, впрочем, звучащей «между строк»), «нарушение Россией международного права и дестабилизация Украины» названы «вызовом основам европейской безопасности». Российским фактором во многом объясняется повышенное внимание к гибридным угрозам.

Важно также то, что указанный вызов на сей раз увязан с традиционными угрозами военного и военно-политического порядка. Уровень беспокойства ЕС на российском треке касательно этой категории представляется наивысшим после падения «железного занавеса», включая времена конфликта с Грузией в 2008 г.

Это отразилось на заметном акценте документа на секьюритизацию политического курса на обозримую перспективу. Российский фактор все

ощутимее чувствуется на разных направлениях, включая внешнеэкономическое, а также при прочтении принятой в 2003 г. и пока действующей Общей политики ЕС в сфере обороны и безопасности.

Тем не менее, наряду с непризнанием «нелегальной аннексии Крыма» и озабоченностью «дестабилизацией востока Украины» отмечена необходимость выстраивания отношений с Россией. При этом признается «взаимозависимость» ЕС и России и возможность сотрудничества, «если и когда наши интересы будут пересекаться».

В качестве сфер для «избирательного взаимодействия» (*selective engagement*) с Москвой в стратегии названы «вопросы климата, Арктика, безопасность на море, образование, научные исследования и приграничное сотрудничество». Взаимодействие должно также «включить в себя более тесные связи между обществами за счет упрощения визового режима для студентов, представителей гражданского общества и бизнесменов».

Таким образом, помимо предлагаемой в формулировках свободы маневра, предложенный (и далеко не полный) список областей «избирательного взаимодействия» указывает на возможность использовать их потенциал для смягчения разногласий по внешнеполитическим вопросам. Он также высвечивает степень вклада в этот потенциал государств РБМ, многие из которых в данном списке сфер взаимодействия с Россией находятся значительно выше среднеевропейского уровня.

Наряду с российским фактором, и другие отмеченные в документе мотивы на темнеющем небосклоне по границам Союза (терроризм, миграция и др.) будут поддерживать акцент на секьюритизацию. Однако при выстраивании политики на российском треке эти факторы могут вести к позитивным развязкам: успешное сотрудничество здесь способно содействовать снижению политической напряженности.

Пока Москва не отреагировала аналогичным документом, ее свобода действий больше, нежели у Евросоюза. Так, в последнее время на высшем и высоком уровнях в России громче раздаются голоса в пользу укрепления торгово-экономического взаимодействия и даже поиска здесь интеграционных форматов. Тем самым поднимается значение невоенных факторов в проведении курса на снятие других проблем.

В такой ситуации ожидается скорое появление очередной и внеплановой Концепции внешней политики Российской Федерации. Она послужит реальным руководством к действию на ближайшие годы, а ее положения могут нести отпечаток текущего хода событий и нынешнего настроения на перспективу. Скорее всего, ответом будет тот же селективный

подход. Без возврата в обозримом будущем к «комплексному» сотрудничеству с ЕС на всех возможных направлениях, о котором с разными нюансами говорилось в предыдущих концепциях.

К сожалению, пока вопросы политики и безопасности в диалоге России и ЕС, включая и РБМ, подмяли под себя другие направления сотрудничества, экономического и гуманитарного порядка, могущие быть важными инструментами выправления общей ситуации. Это в заметно большей степени, по сравнению с рядом других регионов ЕС, затронуло РБМ. Именно здесь особенно ощущаются отголоски украинского кризиса, охлаждения отношений России с НАТО и ЕС и введенных санкционных мер.

Отношения России со странами РБМ в сфере безопасности определяются членством Латвии, Литвы, Польши и Эстонии в НАТО и нейтральным статусом Финляндии и Швеции. После начала «украинского кризиса» на этих отношениях отразились существенное ухудшение ситуации и заметная милитаризация региона.

Россия существенно расширила масштабы военной активности у своих западных границ. В свою очередь, ее соседи занялись открытием центров передового опыта (в области кибернетической защиты, энергетической безопасности и стратегических коммуникаций), ориентированных в первую очередь на противодействие России, созданием передовых командных пунктов НАТО, размещением тяжелого вооружения; на Варшавском саммите НАТО было принято решение о развертывании дополнительных воинских контингентов в странах Балтии и Польше.

Обоюдное закручивание этой спирали даже без заметных изменений в военном балансе повысило конфликтогенность — при вероятности опасных сбоек и просчетов с непредсказуемыми последствиями. Вместе с этим оно уже влияет на оценку перспектив принципа «действие-противодействие» в военном и внешнеполитическом планировании. Выход на новые уровни напряженности в сфере безопасности и внешнеполитических предпочтений создает дополнительные барьеры для достижения позитивной динамики на других направлениях сотрудничества. В результате в повестке РБМ голос НАТО становится слышнее, нежели голос Евросоюза, а вместе с этим возрастает роль каналов между этими объединениями.

К опасному развитию ситуации на прибалтийском направлении добавилась новая «головная боль» Москвы, вызванная беспокойством сценариями вступления Швеции и Финляндии в НАТО.

Однако и без таких сценариев развитие событий проходит по неблагоприятному для России вектору. Гораздо значимее, чем вероятность

присоединения к НАТО, действия обеих стран как членов ЕС с его новыми акцентами в сфере безопасности, затрагивающими РБМ, и новым уровнем сотрудничества с Альянсом.

Указанный документ ЕС, получивший одобрение на саммите НАТО в Варшаве в июле 2016 г., не может не воздействовать на политику Швеции и Финляндии. В этих странах набрали темпы перемены в настроениях политиков и общественности — весьма неприятного для России свойства.

В этой ситуации для России большое значение приобретают характер и направления сотрудничества этих стран с НАТО без членства в Организации. Получение Альянсом права проводить учения и дислоцировать силы быстрого реагирования на шведской территории означает выход на новый уровень сотрудничества вместе с закрепленной формализацией отношений с НАТО.

По всей видимости, кооперация Швеции и Финляндии с НАТО будет набирать обороты параллельно с повышением степени взаимодействия между Альянсом и ЕС. Последнее позволит обеим странам заниматься укреплением военных возможностей при сохранении нейтрального статуса.

К тому же обе страны заметно активизируют сотрудничество с США. Динамично укрепляются связи по другим каналам, затрагивающим кооперацию с НАТО, включая Северное оборонное сотрудничество. Наконец, за последнюю пару лет Финляндия и Швеция заметно расширили двустороннее взаимодействие.

Для России указанные подвижки, особенно со стороны Финляндии, являются новым и серьезным фактором в выстраивании политики в РБМ, действиях по каналам с НАТО и ЕС. Для снятия такого дополнительного напряжения необходимо выправление общей ситуации через диалоги с ЕС, Альянсом и этими странами.

Сейчас наиболее востребованная задача — уменьшить риски военного противостояния в регионе во избежание разного рода случайностей и ошибок с непредсказуемыми последствиями. К тому же у России в РБМ есть опыт конструктивного сотрудничества с НАТО: обеспечение поставок, а затем и обратного транзита грузов невоенного назначения для Международных сил обеспечения безопасности поездом «Балтика-транзит» с задействованием транспортно-логистической инфраструктуры России и стран Балтии, а также взаимное исполнение Договора по открытому небу — даже в условиях украинского кризиса.

Но существуют и другие сферы взаимодействия, чреватые не меньшими опасностями. Среди них — нейтрализация киберугроз, в чем пока крайне сложно найти точки соприкосновения с НАТО, но легче через

механизмы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Запущенный Организацией проект формулирования правил в рамках этого нового направления укрепления мер доверия открывает перспективу купирования разногласий, а затем — путь к взаимоприемлемым договоренностям России с другими объединениями (и ЕС, и НАТО) и их отдельными членами. Здесь позиция Евросоюза способна сыграть значительную роль.

Однако многое стопорится дефицитом должной политической воли, особенно в отношениях России с государствами Балтии. Официальный диалог России с ними оказался практически заморожен. Не приходится говорить о возможности государственных визитов на высшем уровне. Рабочие встречи руководителей внешнеполитических ведомств (за исключением Латвии) несколько раз проводились лишь на полях международных форумов. В основном сохраняются контакты на уровне департаментов профильных министерств, участвующих в двустороннем сотрудничестве, а также некоторых отраслевых рабочих групп межправительственных комиссий.

При таких же ограничителях работают каналы с Польшей и Швецией. При некоторых благоприятных отличиях на российско-финском треке, он также существенно снизил обороты.

Для оживления диалогов необходимо возобновление встреч межправительственных комиссий на высоком уровне. С отдельными странами не помешает закрытие некоторых вопросов — например, завершение процесса ратификации договора о границе с Эстонией.

В этой связи и в контексте отношений Россия-ЕС важным вопросом повестки для РБМ представляются перспективы сложившихся региональных механизмов сотрудничества с участием России и членов Союза. К ним относятся прежде всего Совет государств Балтийского моря (СГБМ), Совет Барнцева/Евроарктического региона (СБЕР) и Арктический совет (АС). В российских приоритетах до нынешнего кризиса первенствовал СГБМ; высокое значение по-прежнему придается «Северному измерению».

Сигналы о сохранении конструктивного настроя идут из АС, где сейчас председательствуют США — даже при активном противодействии России предоставлению статуса наблюдателя для Евросоюза.

Вопрос заключается в том, каким образом стимулировать в нынешних непростых условиях работу этих организаций с учетом их традиционного внимания к решению местных и конкретных проблем. С одной стороны, они оказались жертвами «высокой политики» и вынуждены работать при ухудшающихся отношениях России с Евросоюзом и его союзниками. С

другой — остаются важные направления взаимодействия, которые требуют постоянных совместных усилий, например, в сфере экологической безопасности Балтийского и Арктического ареалов.

В разрешении этой дилеммы усиливаются голоса в поддержку выхода на более широкую повестку, чем ранее, что позволит как оживить эти механизмы, так и несколько потеснить ослабленные сейчас каналы Россия-ЕС. Но такие голоса исходят преимущественно от экспертных кругов, нежели из властных коридоров.

Вместе с тем, для этого потребуется повышение уровня полномочий и представительства этих организаций, а также политическая воля для стимулирования работы — чтобы к решениям этих структур прислушивались Москва и Брюссель.

Но такое реформатирование чревато новыми проблемами. С выходом на более просторное поле повесток (при сопутствующих дополнительных разногласиях) могут затеряться действительно важные местные проблемы.

По всей видимости, в нынешних условиях региональным механизмам логичнее опираться на политику «малых дел», в которых можно найти синергию интересов всех участников. Это поспособствует минимизации ущерба от более обширных вызовов в отношениях между Россией и ее западными соседями и ремонту мостов между Москвой и Брюсселем. К таким делам относятся общие экологические вызовы, наращивание приграничного и гуманитарного сотрудничества, оживление программ и проектов в Северо-Западном федеральном округе и др.

Торгово-экономические отношения

Политикам и экспертам, занимающимся РБМ, полезно обратить более пристальное внимание на то, как может изменить ситуацию в регионе взаимодействие между Москвой и Брюсселем. Взаимные внешнеэкономические интересы ЕС, его членов в РБМ и России следует высвобождать из тени текущих размышлений о военно-политических угрозах. Ввиду того, что и прежде разногласия по международно-политическим вопросам превышали степень конфликтности на внешнеэкономическом направлении, а последнее во многом способствовало купированию первых.

Если исходить из желания улучшать отношения Москвы с ЕС в целом и с его отдельными членами, необходима выверка взаимных интересов на

внешнеэкономическом треке, выявление степени их воздействия на отношения в целом и возможных в будущем состыковок. Это нужно в том числе для понижения политического накала и вывода общего диалога на взаимоприемлемую траекторию.

При этом такого рода усилия должны учитывать не только те новые реалии, которые возникли с введением режима санкций (и принципиально не изменятся даже в постсанкционной ситуации — во всяком случае, на ее первых этапах). Они касаются изменений на самих рынках спроса и предложения товаров и услуг (региональных и глобальных), воздействия режимов санкций и российских ответных мер на долгосрочные приоритеты ЕС и России, последствий российского «поворота на Восток» для сотрудничества после возможной отмены взаимных санкций и, соответственно, со снятием ряда политических разногласий. Эти обстоятельства следует оценивать с оглядкой на свежие приоритеты Москвы и Брюсселя, а также прилагать к перспективам отношений России с другими государствами РБМ.

Отметим несколько новых реалий на поле Евросоюза. Это полезно, чтобы определиться с «точками невозврата» к прежней ситуации и с вариантами дальнейшего хода кооперации в Балтийском регионе.

В отличие от прежних времен с их официально задекларированным вектором на «комплексное развитие» отношений, в ближайшей перспективе Евросоюзу и России, как отмечалось выше, придется ориентироваться на «селективное сотрудничество» по заметно сократившемуся списку вопросов. Это касается и внешнеэкономического взаимодействия. Даже при полном или частичном снятии санкций с разрешением конфликта на Юго-Востоке Украины и с сохранением «фактора Крыма» тренд на избирательность сохранится — в большей мере по инициативе Евросоюза. Вопрос лишь в его характере и масштабах.

Это обусловлено целым клубком взаимных озабоченностей — начиная от внешнеполитических и кончая внутренним развитием России и Евросоюза. Этот «клубок» отмечен в принятых в марте 2016 г. пяти принципах, положенных в основу политики ЕС в отношении России.

Один из принципов предполагает «избирательное взаимодействие» как по внешнеполитическим, так и «по другим вопросам, представляющим интерес для Евросоюза». К последним отчасти относятся и внешнеэкономические.

Со внешнеполитическими картина яснее — урегулирование кризиса на Ближнем Востоке, ситуации вокруг Северной Кореи, а также миграционные потоки, борьба с международным терроризмом, изменение

климата. К этому добавим первый принцип — о выполнении Минских соглашений.

Что касается «других вопросов», экспертам нужно детальнее разобраться с выбором сфер взаимодействия по ним. Но такой разбор должен исходить из реальной выполнимости вероятной «дорожной карты» взаимодействия без ухода на наезженную декларативную колею.

Сигналы с обеих сторон подчеркивают необходимость, как уже отмечалось, расширения междисциплинарного подхода на международных дискуссионных площадках по вопросам отношений как между Россией и ЕС, так и в РБМ. Естественная сейчас «заикленность» многих площадок на вызовах безопасности должна дополняться и постепенно заменяться междисциплинарными повестками. В этом процессе роль внешнеэкономической тематики объективно должна повышаться. Такие повестки позволят лучше оценить ситуацию, перспективы и направления «селективности», а также нащупать взаимоприемлемые компромиссы с подключением смежных политических и экономических факторов.

«Избирательный» подход актуализирует вопрос о «точке невозврата» к обратному движению. Он адресует к выявлению сфер взаимодействия, где она уже пройдена с расчетом на снятие обоюдных запретов или где все стороны к ней динамично приближаются. Если опираться на список приоритетных внешнеэкономических партнеров, то Евросоюз уже, по всей видимости, начал с этим определяться.

В одобренной Еврокомиссией в октябре 2015 г. торговой политике на обозримую перспективу Россия, которая в предыдущих документах традиционно занимала третье-четвертое места, поставлена на последнее место.

Более того, в отличие указанных шести региональных и страновых блоков Россия более-менее внятных ориентировок на будущее не удостоилась¹. Она лишь упомянута в энергетической части, но не в контексте важной для ее развития промышленной кооперации с ЕС и его членами. Все это дает серьезный сигнал о том, что место России в указанном таблице о рангах продолжит снижаться, как по статистическим

¹ «Trade for All. Towards a More Responsible Trade and Investment Policy». Россия следует за США и Канадой с уступающими им Азией и Тихоокеанским регионом, Африкой, Латинской Америкой и странами Карибского бассейна, Турцией и государствами из зоны «Европейской политики соседства» — к востоку и югу от границ Союза (в которую она формально входит, но без упоминания).

показателям, так и по приоритетности в выстраивании долгосрочной торгово-экономической политики Союза за своими рубежами.

В то же время довольно размытые ссылки на Россию также дают Евросоюзу определенную свободу маневра — в зависимости от перемен в ситуации. В документе эта зависимость нашла отражение в формулировке: «Сохраняется стратегический интерес ЕС к развитию тесных экономических связей с Россией. Такие перспективы, однако, будут определяться прежде всего внутренним и внешним курсами России, которые пока не дают сигналов о необходимых изменениях». Этот посыл в торгово-экономической части позднее вошел в «клубок» пяти принципов.

Как и в этих принципах, Брюссель на внешнеэкономическом направлении не расставил окончательно точки над “i” и занял выжидательную позицию с оглядкой на будущее российское «поведение». Из этого вытекает, что многое зависит от его оценок подвижек во внутренней и внешней политике Москвы. По всей видимости, среди последних лидерство в ближайшее время будет принадлежать внешнему измерению и вероятным состыковкам по целому ряду международных и двусторонних вопросов. Этими состыковками, с одной стороны, будут стимулироваться позитивные подвижки в решении внешнеэкономических задач, а с другой — будет происходить и обратная связь.

Пока же выжидательная (фактически менее жесткая) позиция на внешнеэкономическом треке сравнительно с политическим, без серьезных позитивных изменений ситуации будет и дальше повышать уровень внутреннего конфликта интересов членов Евросоюза — с разными предпочтениями по характеру и масштабам сотрудничества с Россией. В этой ситуации «посредническая» роль руководящих органов ЕС со всеми механизмами и каналами воздействия будет возрастать. Такое воздействие касается и стран РБМ.

В свою очередь, несмотря на «поворот на Восток» и санкции, Москва по-прежнему считает Европейский союз важным стратегическим партнером на внешнеэкономическом направлении. Это — данность сохранения масштабов и балансов внешнеэкономической кооперации для российских интересов. Акценты в официальных заявлениях свидетельствуют о надеждах на хотя бы некоторое восстановление сотрудничества и возвращение места России в список ведущих внешнеэкономических партнеров ЕС со снятием взаимных санкций.

Однако помимо внешнеполитических неурядиц в этом стремлении многое будет зависеть от перспектив внутренней ситуации в России и их оценки в Евросоюзе. С одной стороны, в Брюсселе может делаться расчет на то, что по ходу ухудшения экономической ситуации вероятность

перемен на политическом, экономическом и гуманитарном треках, предпочтительных для ЕС, будет возрастать. С другой — на вероятность дальнейшего ужесточения внутренней политики с соответствующими внешнеполитическими антизападными ориентирами, озабоченность чем все заметнее проскальзывает в экспертных рассуждениях. Такая дилемма во многом объясняет неясности официальных формул ЕС.

В свою очередь, в Москве внутренние неурядицы будут сильнее стимулировать ключевой (помимо энергетики) интерес в сотрудничестве с ЕС — инвестиционный. Евросоюз всегда удерживал лидерство в прямых иностранных инвестициях — более 70%. Их резкое сокращение с началом свертывания производств на российской территории оказывает самое существенное влияние на перспективы экономического развития России. Но без понятных и четких для инвесторов правил игры и мер по улучшению инвестиционного климата «точка невозврата» в этой сфере взаимодействия с ЕС может быть пройдена довольно быстро.

Вместе с тем, «точка невозврата» уже очевидно пройдена в наиболее чувствительной сфере для России — энергетической. Москве придется адаптироваться к новой ситуации, связанной с переменами на мировом и региональном энергетических рынках. Не стоит полагаться на отмену санкций, рост нефтяных цен и повышение уровня торговли с ЕС как основным потребителем российского экспорта. Следует принимать в расчет, что реальные интересы всех членов Евросоюза в т.н. «энергетической безопасности» далеко не ограничиваются страхом «российской угрозы».

Реальность свидетельствует о других долгосрочных интересах членов ЕС, во многом завязанных на вызовы конкурентоспособности в мире, особенно в промышленном и технологическом секторах, на озабоченность экологическими и климатическими вопросами и многое другое. Потому установка на внедрение энергосберегающих технологий, возобновляемых источников энергии, на другие решения такого рода вряд ли будет пересмотрена. В свою очередь, и курс на диверсификацию поставок с сопутствующим воздействием на цены на энергоносители в том числе для сокращения собственных затрат на производство и бытовые нужды граждан вряд ли будет пересматриваться.

В этом смысле Москве стоит внимательнее вчитываться в документы ЕС по Энергетическому союзу. Его создание — вопрос форматов и названия, но не содержания выбранного вектора развития, где отход от российской зависимости является лишь одним из мотивов.

Поэтому России при оценке намерений ЕС и его членов в РБМ в сфере энергетической политики полезно прочитывать их мотивы не только в

контексте «антироссийского настроения». Понимая, что запросы ЕС на предмет энергетических поставок с Востока останутся масштабными, но будут снижаться.

В то же время Москва не может оставлять без внимания то, что при всех указанных объективных интересах Евросоюза события вокруг Украины дали заметный толчок формированию единой энергетической политики — одной из немногих сфер, где суверенные права членов ЕС пока доминируют над полномочиями Брюсселя. Еврокомиссии удалось ослабить разногласия между государствами, хотя на ее пути еще стоят довольно высокие барьеры.

С учетом существенной доли поставок и транзита энергоносителей во внешнеторговом балансе России с другими государствами РБМ не мешает заранее определиться со взаимными будущими интересами на внешнеэкономическом треке. Так, Россия в долговременной перспективе не может не быть заинтересована в программах энергоэффективности, где Евросоюз и его члены являются мировыми лидерами. Поэтому установки энергетической политики ЕС с упором на кластер «чистых технологий» и на «зеленую экономику» имеют важное значение и для России. В приложении к РБМ сотрудничество, например, с Финляндией в этом кластере имеет высокий потенциал.

В свою очередь, Россия обладает солидным опытом, например, в освоении Арктики и технологиях ликвидации последствий техногенных и природных катастроф. Он уже востребован на некоторых рынках, и это направление сотрудничества в РБМ представляется перспективной сферой.

Таким образом, сотрудничество с ЕС и странами РБМ имеет существенный потенциал в обеспечении баланса в торговле энергоносителями и модернизации российской экономической базы через масштабное внедрение энергосберегающих технологий, возобновляемых источников энергии и других технологий, что, как и в документах ЕС по Энергетическому союзу, должно опираться на задачи повышения конкурентоспособности и др. Заметим, что на эти задачи в последнее время обращает особое внимание руководство России.

В поисках компромиссов, которые бы затрагивали политические и экономические вопросы и отражались на взаимодействии с ЕС и в РБМ, следует повысить интерес к налаживанию сотрудничества между Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) и ЕС. Это побуждало бы Москву к сотрудничеству и на других треках. В последнее время Москва, помимо акцентов на активизации торгово-экономического взаимодействия, подчеркивает серьезное значение контактов между

Евразийской экономической комиссией и Еврокомиссией как драйвера улучшения общего климата. Определенные позитивные отклики на такое взаимодействие звучат из европейских столиц. Но в целом в ЕС превалирует прохладное отношение к перспективам Евразийского экономического союза. Эти настроения характерны и для некоторых стран РБМ.

Речь идет прежде всего об инструменте, который поспособствует преодолению ряда разногласий. В условиях сохранения санкций развитие контактов между Евразийской экономической комиссией и Еврокомиссией представляется важным для улучшения нынешней атмосферы.

Европейским экспертам не помешает отойти от привычного скепсиса касательно перспектив ЕАЭС и упора на тезис о его политической, а не экономической основе. Полезно объективнее просчитать все преимущества и издержки этого объединения вместе с плюсами и минусами налаживания каналов сотрудничества с Евросоюзом — причем в комплексе вопросов, учитывая не только внешнеэкономические интересы, но и необходимость разматывания «клубка» пяти принципов ЕС и других долгосрочных ориентиров.

Такого рода контакты непосредственно затрагивают интересы государств РБМ в рамках сотрудничества с Россией. Не стоит обходить вниманием и налаживание взаимодействия ЕАЭС с другими государствами и объединениями, особенно на Востоке, что может непосредственно коснуться интересов и ЕС, и его членов в РБМ.

Другие важные вопросы в рамках отношений Россия-ЕС, непосредственно касающиеся сотрудничества России в РБМ, относятся к агропромышленной и транспортной областям.

Даже при отмене обеими сторонами санкционных режимов и налаживании диалога между Россией и ЕС российские запросы на агропромышленную продукцию из стран Союза, сохраняя большие объемы, скорее всего будут показывать тенденцию к дальнейшему сокращению. Российские ответные действия уже набрали свою внутреннюю динамику и активизировали государственные программы импортозамещения. К тому же довольно оперативно проработаны новые рынки для замены сельскохозяйственных товаров из ЕС (вместе с «серыми схемами» поставок последних в Россию). По всей видимости, на сей раз с российской стороны здесь точка невозврата пройдена.

Тем не менее, Россия и дальше будет заинтересована в импорте этих товаров из стран ЕС, пусть и в меньших объемах. Помимо перспектив отмены режима санкций, многое будет определяться стоимостной конкуренцией, курсом рубля к евро и др. В целом же следует больше

ориентироваться на «новую реальность» на агропромышленном рынке России для ее европейских партнеров.

Эту реальность полезно внимательнее учитывать странам РБМ, прежде всего прибалтийским и Финляндии. В отличие от них, некоторые другие члены ЕС успешнее адаптировались к российским ответным мерам.

На нынешнем неблагоприятном фоне активизировались российские усилия по ослаблению зависимости от транспортной инфраструктуры стран Балтии. Четкая политика в этом направлении проявилась еще в начале века, но по разным причинам не была реализована в задуманной степени.

Очевидно, и по транспортной составляющей можно с определенными оговорками говорить о прохождении точки невозврата по инициативе России. И здесь сотрудничество сохранится, но в заметно меньших масштабах, чем ранее.

Эти масштабы будут зависеть не только от состояния общих отношений. Их определенное поддержание определяется, например, потерей ряда украинских портов, финансовыми возможностями по выполнению утвержденных планов развития портовой инфраструктуры Северо-Запада России (в том числе успехами в поиске неевропейских зарубежных партнеров), тарифной политикой и др.

Важным направлением анализа будущего внешнеэкономических связей России с другими странами РБМ является вопрос о возможных нишах при смене партнеров и воздействии сужения сотрудничества на экономическое развитие всех стран региона.

В интересах и России, и других стран РБМ поиск должного компромисса в торгово-экономической части на базе перспективных ниш в новых реалиях. Именно это представляется необходимым условием для снятия политических разногласий.

Вместе с тем, России полезно объективнее разобраться со своим воздействием на экономическое развитие и интересы других стран РБМ. К тому же в официальных заявлениях и в СМИ она большое внимание уделяет кризисным процессам в Евросоюзе, охватывающим и страны РБМ. Однако, сравнительно с отрицательной динамикой экономических показателей в России, в этих странах наличествует и ожидается в ближайшей перспективе незначительный, но все же прирост ВВП.

Для России, с учетом серьезных встрясок на энергетических рынках и твердого намерения повысить продовольственную безопасность путем стимулирования отечественных производителей, крайне важно определиться с новыми нишами в сотрудничестве в РБМ и с ЕС в целом за пределами санкционного режима. Эта задача, однако, затрудняется

отсутствием программы собственного развития хотя бы на ближайшие пару лет: если речь идет о серьезной модернизации промышленности и технологического потенциала, то многие внешнеэкономические «метания» были бы преодолены.

Небольшой пока опыт «поворота на Восток» свидетельствует о серьезных препонах для такой модернизации, если даже такая программа и будет принята при жесткой политической воле. В то же время странам РБМ стоит внимательнее отслеживать рост конкуренции между ведущими странами Азиатско-Тихоокеанского региона за российский рынок, включая несырьевые сектора. После некоторого затишья озабоченность креном на сотрудничество России с Китаем стали проявлять Япония и Южная Корея. Эти изменения учитываются и в Брюсселе.

Представляется, что странам РБМ в силу их успехов, по сравнению со многими членами ЕС, в сфере инновационной экономики полезно заранее определиться с направлениями и проектами сотрудничества с Россией. Лучшими позициями здесь обладает Финляндия, которая является для России одним из основных технологических партнеров.

Приграничное, трансграничное и гуманитарное сотрудничество

Культурное сотрудничество традиционно было наиболее беспроблемной сферой отношений России с другими странами РБМ. На прибалтийском направлении однако в последние годы и оно стало рассматриваться с точки зрения проецирования российского влияния, как инструмент «культурного империализма» и «пропаганды». Закрытие музыкальных фестивалей, запрет гастролей российских артистов, прекращение вещания российских телеканалов — все это не служит позитивному развитию российско-прибалтийского культурного диалога.

Более того, как показывает статистика выдаваемых виз соответствующего вида, количество поездок ученых и деятелей культуры из стран Балтии в Россию сокращается, уменьшается также и число поступающих в российские вузы прибалтийских студентов (за исключением Эстонии). Это представляется настораживающим сигналом.

Сотрудничество в гуманитарной сфере практически не может влиять на современную ему политическую конъюнктуру. Но оно способно создавать благоприятный фон, а также способствовать формированию критической массы людей, нацеленных на позитивное развитие и взаимовыгодное сотрудничество.

В этой связи среди актуальных задач — возобновление работы совместных комиссий историков, поддержание на прежнем уровне и по мере возможности расширение культурного сотрудничества — гастролей театров, музыкальных коллективов, проведение выставок и т. д., увеличение числа академических обменов и отказ от внесения деятелей культуры в санкционные списки.

РБМ уже долгое время отличается высокой степенью развития трансграничного сотрудничества. Существенную роль играют совместные проекты в различных областях, которые призваны содействовать формированию механизмов долгосрочного сотрудничества. В нынешней непростой обстановке это сотрудничество приобретает особое значение для позитивных подвижек в регионе, и не стоит забывать о процессах его институционализации и о создании устойчивых сетевых структур. Напомним, что об этом упоминалось в базовых документах Кремля в более благополучные времена.

Приграничное сотрудничество традиционно занимает особое место в общем диалоге Россия-ЕС, так как практически не подвержено влиянию международно-политической конъюнктуры, и сохраняет роль очень важного драйвера развития отношений России с ЕС и со странами РБМ. Реализуемые на этом треке взаимодействия цели и задачи носят исключительно практический характер. Они ориентированы на решение конкретных, специфических для своего региона проблем, без претензий на быстрое преодоление политических противоречий.

Отчасти поэтому это направление мало пострадало от нынешнего ухудшения климата. Все региональные программы сотрудничества с Россией по-прежнему работают, хотя ЕС и сократил финансирование ряда проектов, включая программы научного и образовательного профиля.

Евросоюзом утверждены или согласованы новые программы приграничного сотрудничества на период 2014—2020 гг., а Москва ведет с ним переговоры по соглашению о финансировании и реализации этих программ. Она недавно подписала заявление об участии в программе трансграничного сотрудничества «Интррег. Регион Балтийского моря» на 2014—2020 гг. и приняла решение продолжить совместное финансирование «Северного измерения».

Вероятно восстановление в ближайшее время малого приграничного передвижения между Польшей и Калининградской областью, а власти последней планируют в следующем году приступить в 2017 г. к реализации новых проектов по линии Россия-ЕС. Вновь заработала межправительственная комиссия по приграничному сотрудничеству России и Финляндии.

Приграничное и трансграничное сотрудничество имеет большое значение для России и ее соседей. Оно касается в том числе развития субъектов малого и среднего бизнеса, совершенствования транспортно-логистической и таможенной инфраструктуры, внедрения лучших практик в реализацию проектов Северо-Западного федерального округа, развития промышленной кооперации и поддержки кластерных инициатив.

На этом фоне основной задачей всех участников должно быть сохранение достигнутого уровня приграничного сотрудничества. Взаимодействие со странами Балтии в формате еврорегионов, а также реализация двусторонних стратегий приграничного сотрудничества объективно остаются ресурсом сохранения рабочих отношений в областях взаимного интереса и важным инструментом для сглаживания проблем на других треках отношений России в РБМ и с ЕС.

Заключение

Рост напряженности на европейском континенте, заметный и в регионе Балтийского моря, существенно сказывается на состоянии и перспективах отношений между Россией и Европейским союзом. Ее ослабление или снятие — жизненно важная задача, которую необходимо совместно — и оперативно — решать по каналам взаимодействия с ЕС, НАТО, ОБСЕ и другими важными механизмами.

Однако для ее выполнения следует не ограничиваться диалогами по вопросам безопасности, а «подтягивать» другие знаковые направления сотрудничества в качестве составных частей общего пакета взаимоприемлемых договоренностей, ориентированного на улучшение политического климата в Европе. К числу таких направлений относятся развитие внешнеэкономических связей, гуманитарных и трансграничных контактов, преодоление нетрадиционных угроз безопасности (включая миграционные потоки), реализация экологических программ, противодействие изменению климата и др.

Здесь видится существенный потенциал в содействии купированию рисков безопасности. Он особенно заметен в РБМ, где Россия широко представлена в многообразных сферах сотрудничества.

Высокие политические разногласия, которыми оказались «задавлены» повестки взаимодействия в регионе, нужно разрешать в том числе через «низовую мобилизацию» — деловые круги, органы местного самоуправления, некоммерческие организации. Они должны активнее

работать с государственными структурами, а также с региональными механизмами и с Брюсселем.

На кону — экономические интересы, сохранение гуманитарных и научных связей, возможность позитивных сдвигов в нынешней крайне неприятной обстановке. Это касается не только России и других государств региона, но и всех членов Европейского союза.

Такие сдвиги могут быть существенно простимулированы по каналам Россия-ЕС, двусторонними контактами России с другими государствами РБМ, а также позитивными сигналами из столиц последних в адрес Брюсселя. Сделать это сейчас крайне сложно, но необходимо.

Для снижения напряженности, возвращения к прежним масштабам взаимовыгодного сотрудничества в отношениях России и Запада — и государств региона Балтийского моря как части Большого Запада — безусловно, необходимо, чтобы обе стороны проявили реальную политическую волю, причем не только на высшем, а и на всех остальных уровнях взаимодействия. Но реализовать ее будет возможно только при четком, детальном и трезвом понимании потенциала и устройства каждого конкретного канала взаимодействия. В представленном докладе изложены общие подходы к этой проблематике; она представляет собой широкое поле для экспертной работы. Настойчивый и оперативный запрос на такую работу требуется и от Москвы, и от Брюсселя, и от столиц стран РБМ.

ПРИЛОЖЕНИЕ
Торгово-экономические отношения России со странами Балтии
(для русскоязычной версии)

Таблица 1
Место России в импорте стран Балтии (%)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Латвия	8,7 (3)	8,5 (3)	7,8 (3)	8,4 (3)	10,6 (3)	10,7 (3)	10,0 (3)	8,6 (3)	9,5 (3)	8,4 (4)	8,1 (4)	8,4 (4)
Литва	23 (1)	27,8 (1)	24,4 (1)	18,0 (1)	29,9 (1)	29,9 (1)	32,6 (1)	32,8 (1)	32,3 (1)	29,2 (1)	21,6 (1)	16,9 (1)
Эстония	9,2 (4)	9,2 (3)	12,8 (2)	10,1 (4)	7,6 (6)	8,2 (6)	8,2 (5)	8,3 (5)	7,3 (6)	5,7 (7)	6,2 (7)	5,8 (7)

Источники: <http://www.stat.gov.lt> (Lietuvos statistikos departamentas); <http://www.csb.gov.lv/> (Latvijas statistika), <http://www.bank.lv/> (Latvijas banka); <http://www.stat.ee/> (Eesti statistika).

* В скобках указано место, которое занимает Россия среди всех стран-импортёров соответствующей страны.

Таблица 2
Место России в экспорте стран Балтии (%)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Латвия	6,4 (6)	7,9 (5)	8,9 (4)	9,6 (3)	10,0 (3)	8,8 (3)	10,6 (3)	10,6 (3)	11,5 (3)	11,6 (3)	10,8 (3)	8,0 (3)
Литва	9,3 (3)	10,4 (1)	12,8 (1)	15,0 (1)	16,1 (1)	13,2 (1)	15,7 (1)	16,6 (1)	18,6 (1)	19,8 (1)	20,8 (1)	13,7 (1)
Эстония	5,6 (5)	6,5 (4)	7,8 (4)	8,8 (4)	10,4 (3)	9,3 (4)	9,7 (3)	11,0 (3)	12,1 (3)	11,5 (3)	9,8 (4)	6,7 (4)

Источники: <http://www.stat.gov.lt> (Lietuvos statistikos departamentas); <http://www.csb.gov.lv/> (Latvijas statistika), <http://www.bank.lv/> (Latvijas banka); <http://www.stat.ee/> (Eesti statistika).

* В скобках указано место, которое занимает Россия среди всех стран-экспортёров соответствующей страны.

Под воздействием санкций торговый оборот снизился в 2015 г. (по сравнению с 2014 г.) с Латвией — на 44%, с Литвой — на 30%, с Эстонией — на 25%, при этом в структуре российского экспорта сохраняется доминирование минеральных продуктов.

Наиболее пострадавшим оказался транзитно-логистический сектор стран Балтии (см. *Таблицу 3*), поскольку к последствиям санкционной войны добавилась еще общая тенденция расширения использования Россией собственных портовых транзитных мощностей в Ленинградской области. Вместе с тем, динамика грузооборота портов прибалтийских государств неоднозначна. В частности, растет перевалка грузов через литовские порты, тогда как порты Латвии и Эстонии второй год показывают спад грузооборота, что в свою очередь требует особой активности для привлечения партнеров не только из России, но также и азиатских государств (с учетом реализации Китаем стратегии «Экономического пояса Нового шелкового пути»).

Таблица 3
Грузооборот портов восточного побережья Балтийского моря в 2014—2016 гг.

Порт	Общий объем, тыс. т		Изменение	Общий объем, тыс. т		Изменение
	Январь-декабрь 2014 г.	Январь-декабрь 2015 г.		Январь-июль 2015 г.	Январь-июль 2016 г.	
Всего	368 196,4	368 550,0	+ 0,1 %	215 465,0	212 196,6	- 1,5 %
Усть-Луга	75 692,1	87 868,3	+ 16,1%	50 093,2	52 952,4	+ 5,7 %
Приморск	53 656,3	59 606,1	+ 11,1%	34 251,0	37 669,0	+ 10,0 %
Санкт-Петербург	61 177,6	51 513,2	- 15,8%	30 370,7	27 846,4	- 8,3 %
Рижский свободный порт	41 080,4	40 055,8	- 2,5%	23 707,5	21 230,1	- 10,4 %
Клайпедский порт	36 410,6	38 507,1	+ 5,8%	22 216,9	23 150,3	+ 4,2 %
Терминал Бутинге	7 332,2	8 678,6	+ 18,4%	5 017,1	5 204,7	+ 3,7 %
Вентспилс	26 206,0	22 524,0	- 14,1%	14 828,0	11 473,0	- 22,6 %
АО «Таллина Садам»	28 321,4	22 431,3	- 20,8%	13 705,3	12 335,3	- 10,0 %
Высоцк	17 428,1	17 483,6	+ 0,3%	9 896,5	9 626,1	- 2,7 %
Калининград	13 897,3	12 712,1	- 8,5%	7 478,7	6 971,9	- 6,8 %
Лиепая	5 299,8	5 611,4	+ 5,9%	3 071,1	3 023,4	- 1,6 %
Выборг	1 694,6	1 558,5	- 8,0%	829,0	714,0	- 13,9 %

Источник: официальный сайт Клайпедского порта. URL: <http://www.portofklaipeda.lt/>

Помимо этого, по всей видимости, еще продолжается процесс постсоветского размежевания интересов экономических субъектов России и стран Балтии (к примеру, уход «Газпрома» и «Лукойла» из региона), достигнув предела которого можно и нужно будет вновь искать точки соприкосновения. В этом смысле можно обнаружить и определенное положительное действие санкционного режима, продемонстрировавшего те сферы сотрудничества, где наши страны испытывают особую взаимозависимость.

Как показывают статистические данные выдачи деловых виз для въезда в Российскую Федерацию из стран Балтии (*см. таблицу 4*), деловая активность литовского и латвийского бизнеса на российском направлении в среднесрочном периоде снижается довольно значительно, в то же время с Эстонией количество выдаваемых виз этого типа растет в последние несколько лет даже несмотря на кризис.

Таблица 4
Статистические данные по некоторым видам виз, выданным
российскими дипломатическими представительствами и
консульскими учреждениями в странах Балтии в 2006—2015 гг.

Страна	Виды визы		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Латвия	Всего		1284	1474	1049	7249	7752	8568	8223	7632	7234	7032
	Деловая		43	26	38	4	0	0	7	5	7	8
	Учебная		2154	2191	2118	2261	2986	3289	3164	2901	2757	2664
	Гуманитарная		9	6	1	2	1	0	1	1	5	8
			312	362	333	302	337	304	279	308	375	386
		4471	5744	6610	5461	7166	8463	9366	10165	8910	7764	
Литва	Всего		1155	8835	8727	7337	7825	8140	7970	7989	6797	5307
	Деловая		23	0	9	7	4	6	8	3	9	1
	Учебная		2388	2260	3422	3317	3529	3848	4080	4035	3386	2365
	Гуманитарная		7	7	0	9	6	3	1	1	4	0
			354	967	459	435	255	229	309	364	253	196
		369	9683	4109	4314	6580	8038	7888	8091	6176	3983	
Эстония	Всего		1272	1078	8745	1218	7063	6697	7404	7442	7321	7795
	Деловая		16	07	0	60	2	6	1	0	6	3
	Учебная		1457	1501	1726	3009	1740	1690	2259	2511	2595	2794
	Гуманитарная		6	0	3	9	7	6	0	6	4	2
			255	184	230	306	208	254	283	240	338	721
		2087	2306	4551	8917	9857	14205	15621	13803	12915	14007	

Источник: официальный сайт Консульского департамента МИД России.
 URL: <http://www.kdmid.ru/cons.aspx?lst=cnslfunk&it=/visa.aspx>.

В отсутствие политических ограничений экономика сама способна создавать возможности для деловой активности в том случае, если эта активность будет приносить прибыль все участникам процесса. Достаточно привести несколько примеров. Латвия продолжает оставаться «тихой гаванью» для российских капиталов — более 53% вкладов в латвийских банках принадлежат нерезидентам, 80% из них приходятся на страны СНГ, прежде всего Россию² — и нет оснований полагать, что

² Нерезиденты и «золотой век» латвийских банков. — «The Baltic Course», 19 мая 2016; http://www.baltic-course.com/rus/kruglij_stol/?doc=120918

ситуация будет меняться. 80% регистрируемых в Латвии патентов принадлежит гражданам России, поскольку это позволяет выводить инновационный продукт сразу на рынки ЕС. Наконец, аэропорт Риги не один год используется российскими компаниями в области бизнес-авиации в качестве аэропорта базирования, поскольку дешевле оплачивать стоянку в нем и летать в Москву, чем держать самолеты в пределах московского авиаузла.