

**Инициатива стала знаковой в отношениях между Россией и Европейским Союзом. Обе стороны вложили в нее много самых разных смыслов. Сейчас, по прошествии первых лет ее осуществления, можно подводить промежуточные итоги того, что получилось, что не получилось и почему.**

### **Проплывающие облака**

У известной французской писательницы Франсуазы Саган есть очень яркий, хватающий за сердце образ. Он сразу задает настроение и одновременно многое объясняет. В качестве эпиграфа к одной из своих книг она берет поэтическое обращение к облакам – удивительные, чудесные, обворожительные облака, проплывающие где-то там в высоте. Этот образ в какой-то степени применим и к тому, что выходит у России и Европейского Союза с программой «Партнерство для модернизации». Вы это сейчас и сами ощутите.

С помощью инициативы «Партнерство для модернизации» Москва и Брюссель как бы говорили: мы хотим избавиться от наслоений прошлого и придать нашему взаимодействию и сотрудничеству новое качество. Да, было время недопонимания, бесконечных претензий друг к другу, когда дело доходило чуть ли не до разрыва и прямого противостояния – как в ходе и сразу после вооруженного конфликта в Закавказье, – но оно прошло.

Наши отношения нуждаются в перезагрузке, как бы мы не отрицали этого на словах. И мы запускаем ее. Только делаем совсем иначе, чем американцы. И мощнее, и дальновиднее.

У нас есть богатый опыт взаимодействия. Неплохая правовая база. Нарботанные процедуры. Достаточно солидная институциональная основа. Некоторое общее видение будущего. Все это мы возьмем с собой. И будем использовать для углубления и совершенствования наших отношений.

Но не вообще, не абстрактно, а чтобы привязать к стратегическим целям, которые Россия, которые наши общества поставили перед собой. Эти цели – модернизация, повышение конкурентоспособности, построение новой «зеленой» экономики, основанной на знаниях и самых передовых технологиях. Эти цели – переориентация двусторонних связей на решение приоритетных задач, стоящих перед нашей экономикой и обществом в целом.

И не просто к стратегическим целям, а в том, что касается Москвы, к тем приоритетам внутриполитического курса, которые уже были обозначены и утверждены на высшем государственном уровне. Тогда бы связи по линии Россия-ЕС, углубление взаимодействия, придание отношениям нового качества из чего-то внешнего, самодовлеющего превращались бы в фактор внутренней политики и вектор внутреннего развития, существенное подспорье для нынешней политической власти.

В том, что касается Брюсселя, к реализации курса на мягкое неназойливое подталкивание Москвы, вслед за всеми участниками «Восточного партнерства», признать преимущества продвигаемой ЕС модели развития. Тогда бы и видение слагаемых и условий модернизации у Москвы и Брюсселя оказались бы сходными, а ЕС взял бы на себя заветную роль ведущего, оставив России роль ведомой. Бонус – все то же, что и годы назад, когда Россия только становилась на ноги – содействие ее интеграции в мировую экономику и доступ, по крайней мере, на словах, к западным технологиям.

Однако, похоже, Россия и ЕС заложили в инициативу «Партнерство для модернизации» не во всем согласующиеся смыслы. В результате вверх взяло стремление подчинить ее практическое насыщение разноплановым целям. В ущерб самому проекту и концепции равноправного взаимовыгодного партнерства.

**Кабы не было войны**

Насколько разным бывает восприятие одних и тех же вещей разными людьми, политиками, социумами, хорошо иллюстрирует нижеследующая история, срисованная с действительности. Чуть позже мы увидим, что и к инициативе «Партнерство для модернизации» она в какой-то степени применима.

Арабисты рассказывают ее так. Выступает премьер-министр Израиля при большом стечении народа и говорит, обращаясь к согражданам: «У меня для вас две новости – одна хорошая и одна плохая. Хорошая новость – Палестинское псевдогосударство скоро будет уничтожено. Страшный катаклизм сотрет его с лица Земли. Плохая же новость заключается в том, что вместе с ним будет уничтожено и все живое на нашей планете».

Американисты и европейцы продолжили шутку. Примерно так. Президент Обама выступает с регулярным обращением к народу и, как того требует традиция, провозглашает: «У меня есть две новости – одна плохая, одна хорошая. Плохая – нас всех в скором времени ждет страшная глобальная катастрофа (она же конец Света). Но зато, как выяснилось, Рай в действительности существует, и все мы, и наши друзья окажемся в Раю, а наши недруги будут гореть в Аду».

Новость докатывается до России. Здесь она также приобретает несколько иную интерпретацию в связи с тем, что для многих глобальная катастрофа давно уже случилась в результате распада некогда могучего и системообразующего Советского Союза. Кто-то из высшего руководства громко заявляет: «У меня два известия – одно хорошее, другое плохое. Хорошее – Рай все-таки существует, и у нас есть шанс туда попасть. Плохое – к сожалению, наши нефть и газ там никому не нужны. Они ничего не стоят».

Присказка возвращается обратно на Ближний Восток. Арабские лидеры, хотя правильнее было бы сказать исламские, пересказывают ее совсем иначе: «Ура! Подлая, обманчивая, разложившаяся, противоестественная западная цивилизация будет уничтожена. Жаль только, что не нашей рукой».

Казалось бы, причем тут инициатива «Партнерство для модернизации». Она от всего этого очень далека. Отнюдь нет. Для нас ведь важна не сама новость, не ее содержание, а то, как по-разному к ней относятся мировые игроки.

## Лебедь, рак и щука

Под этим углом зрения – вспомните об описанных выше смыслах – трактовка инициативы/программы «Партнерство для модернизации», скорее всего, могла бы выглядеть примерно следующим образом.

Обсуждение ПДМ на слушаниях в Конгрессе США – то ли в нижней палате, то ли в Сенате. Выступающий высокий представитель Администрации Президента поясняет: «По поводу развития отношений между Россией и Европейским Союзом у нас есть три новости, хотя последняя и с длинной-предлинной бородой. Одна – плохая, другие – вроде бы, хорошие. Плохая – Москва и Брюссель снова женихаются. Они решили связать себя узами «Партнерства для модернизации». Вещь классная, если бы ее реализацией занялся кто-нибудь другой. Но – и это хорошие новости, играющие нам на руку, – у них заведомо ничего не получится. Никогда не получалось в прошлом, не получится и теперь. Во-первых, Москва и Брюссель наверняка не знают, о чем они в действительности договорились. Во-вторых, их бюрократия настолько закоснелая и неповоротливая, что скачка конкурентоспособности от наших дражайших союзников можно не опасаться».

В России, естественно, дискурс совершенно иной, хотя новостей опять же три. В стане тех, кто выступает за модернизацию, кто настаивает на необходимости выбора в пользу инновационной модели развития, ожидаемое ликование. И есть, чему радоваться. Первое. Разработана стратегия сближения с цивилизационно близким нам Европейским Союзом. Она вполне может стать общей платформой действий России и Европейского Союза. Второе. Это драгоценный камень в венец разгорающейся в стране предвыборной борьбы. Ну, и, как всегда, иная весть, перечеркивающая все предыдущие, – тот, под заказ которого программа писалась, сошел с дистанции. Видимо, не судьба. Как всегда, остается надеяться. Может быть, на чудо. Может, просто надеяться. Ведь альтернативы инновационному пути развития нет. Ее не существует.

Из Брюсселя все видится намного мажорнее. Одни только плюсы. Первое. Россия согласилась с предложенной ей концепцией модернизации и обслуживающей ее программой «Партнерство для модернизации». Второе. Европейская Комиссия, самые сокровенные мечты которой, наконец-то осуществляются, сумела подмять под себя все

государства-члены и выступить на переговорах с Москвой как бы от их имени, в том числе по широкому перечню вопросов, не относящихся к ее компетенции. Третье. То, что на раскачку с осуществлением Программы уходит так много времени, значения не имеет. Брюссель всегда славился своим умением «годеть» – разъяснение термина читайте у Салтыкова-Щедрина. Не спешит он и теперь. У ЕС есть, чем заняться на внутреннем фронте. Да и «Восточное партнерство» пока можно несколько активнее продвинуть.

И на десерт – отклики из Китая. Без него сейчас ничего не обходится. Обсуждаются все те же три новости. Только ракурс вновь несколько сдвигается. Как ни странно, запуск программы «Партнерство для модернизации» – хорошая новость. Он дает надежду, пусть и очень робкую, на укоренение в России современных стандартов управления, делового общения и технологического развития. Теоретически Программа открывает путь к возникновению колоссального рынка для сбыта китайских товаров и услуг. Она прокладывает путь к формированию инфраструктуры, которая Поднебесной в будущем очень пригодится. Вторая тоже хорошая новость – Европейский Союз вновь откровенно не понимает, в чем заключается его стратегический интерес. Он проходит мимо открывающихся перед ним необъятных возможностей. Ведь ставка на установление с Россией союзнических отношений могла бы оказаться тем допингом, в котором так нуждается дряхлеющая экономика интеграционного объединения. Однако ни на какие союзнические отношения ЕС в обозримой перспективе выходить не будет. Соответственно и третья – дурная новость. Похоже, из ПДМ ничего не выйдет, а, значит, возможностей и в России, и в ЕС будет меньше, и сами они постараются отыгрываться на третьих странах.

Наверное, не со всеми моментами в озвученной шутке эксперты могут согласиться. Ничего страшного, ведь это просто шутка. Но, как говаривают, в каждой шутке есть доля шутки. И через призму показанного различия в восприятии так отчетливо видно, насколько разные смыслы вкладываются в инициативу «Партнерство для модернизации», насколько противоречивой она получилась.

### **Сухой остаток. Или баланс плюсов и минусов**

Теперь по порядку. У программы «Партнерство для модернизации» целый набор замечательных черт, о которых Россия, ЕС, его государства-члены, третьи страны и все

возможные бенефициары прекрасно осведомлены. Недаром бизнес так стремится продвигать в нее свои проекты. Они рельефно проступают сквозь намеренно шуточный рассказ о том, что нравится и что не нравится в ней отдельным мировым игрокам.

Среди прочих достоинств это: 1) *притягательность слогана «модернизация», вынесенного в название программы*. Все, связанное с ним, с понятием «модернизация», получает автоматическую поддержку общества. Такой слоган привлекателен и притягателен. Он будоражит и подстегивает воображение. Он – в центре непрекращающейся ни на миг полемики. Одно слово «модернизация» завоевывает широкие массы сторонников. Нет и, по определению, не может быть политических сил, открыто выступающих против нее, за отсталость, самоизоляцию, дремучесть.

2) *всеобъемлющий характер слогана*. Под него, под понятие «модернизация» можно подвести практически все. Это и экономическая, и юридическая, и политическая категория. Он понятен и бизнесу, и обществу. Во всяком случае, воспринимается таким образом. Поэтому разные политические силы могут подвести под него все то, в чем заинтересованы именно они. Одновременно имеются предпосылки для того, чтобы включить в программу, которая так озаглавлена, любые выигрышные моменты.

3) *его привлекательное медиатическое звучание*. Программа «Партнерство для модернизации» обладает глубоким, разносторонним, привлекательным содержанием. Ее легко «продать» абсолютно всем. Она интересна государственным и наднациональным структурам, бизнесу, обществу, избирателям. Проще перечислить, кому она безразлична, чем наоборот. В этих условиях она оказывается крайне выгодным и выигрышным пиар ходом.

4) *способность объединить под своими знаменами самые разные страны и политические силы*. Потребность в модернизации испытывают как Россия, так в равной степени и ЕС и его государства-члены, третьи страны и международные образования. С учетом этого программа «Партнерство для модернизации» относительно легко получает необходимую политическую поддержку. В частности инициатива запуска ПДМ оказалась настолько привлекательной, что уже 19 стран (по состоянию на первые числа ноября 2011 г.) подписали с Россией свои двусторонние программы модернизации.

5) *ориентация на использование всего позитивного, что уже накоплено в практике*

*отношений России с ЕС, а равно при решении внутренних проблем отдельных стран, а равно проблем глобального развития* . Об этом мало и редко говорится, а напрасно. У партнерских отношений между Россией и ЕС есть свое *acquis*. Программа «Партнерство для модернизации» его фактически вбирает.

6) *нацеленность на повышение эффективности сотрудничества*. Для ее реализации должны использоваться все те структуры, включая диалоги, рабочие группы и т.д., которые уже созданы под дорожные карты построения совместных пространств. Программа «Партнерство для модернизации» ставит задачи, связанные с повышением отдачи от их использования.

7) *стремление к получению конкретных результатов*. Все предыдущие концепции соработки России и ЕС страдали чрезмерной расплывчатостью и абстрактностью. Программа «Партнерство для модернизации» нацеливает, прежде всего, на получение конкретного результата. Причем в заранее оговоренные сроки.

8) *встраиваемость в любые национальные и наднациональные ориентиры развития*. Россия провозгласила курс на модернизацию. Программа «Партнерство для модернизации» как раз подверстана под него. Но она в состоянии обслуживать и ориентиры экономического и технологического развития зоны ЕС. Не в меньшей степени.

9) *способность в одинаковой степени работать на интересы всех сторон*. Спекуляции по поводу того, что программа «Партнерство для модернизации» по сути является инструментом содействия лишь России, до конца еще не изжиты. На деле она в равной степени интересна и выгодна обеим сторонам.

Список достоинств и сильных сторон программы «Партнерство для модернизации», по всей видимости, можно было бы продолжить. В этом, однако, нет необходимости. Все эти достоинства существуют лишь потенциально. Ими еще надо научиться пользоваться.

А вот ее недостатки, даже пороки – это реальность. И, что обидно, таких недостатков ничуть не меньше, чем достоинств. Остановимся, скорее для примера на важнейших из них.

1) *гетерогенность Программы*. В ней оказалось все. В нее вошли проекты, относящиеся к добывающей и перерабатывающей промышленности, к хай-теку и сфере услуг. В ней говорится и об экономическом развитии, и об институтах государственного устройства, и о проблемах обеспечения внутренней безопасности. Понятно, однако, что разные сферы деятельности нуждаются в различных инструментах сотрудничества. Между собой они не связаны. Имеют различную приоритетность.

2) *гламурный характер*. Программа написана в стилистике пиар кампании. То, что до развертывания кампании дело не дошло, значения не имеет. Важно то, что она была составлена по законам жанра, мало связанного собственно с потребностями экономического сотрудничества и содействия укреплению его правовой, институциональной и административной базы. В нее включили выигрышные моменты, надерганные отовсюду. Как следствие, она пригодна в большей степени для того, чтобы создавать видимость, а не вести практическую работу.

3) *завязанность на проблематику, имеющую не экономическую, а сугубо политическую составляющую*. В Программе оказались очень важные, очень значимые политические цели. Но к стратегии модернизации они имеют весьма отдаленное отношение. Их достижение связано с действием факторов, выходящих далеко за рамки Программы. Соответственно эффективность и оценка Программы оказываются в жесткой зависимости от политической конъюнктуры. А это как раз то, чего нужно было бы избежать.

4) *вкравшийся в нее отход от принципа равноправия*. Несмотря на сопротивление российской стороны, Брюссель настоял на включении в программу «Партнерство для модернизации» ряда проектов, касающихся по сути оказания помощи Российской Федерации. В результате и статус, и характер Программы в целом претерпели крайне нежелательную трансформацию. Из чего-то равноправного, одинаково важного и полезного для обеих сторон, вся затея превратилась, пусть и во второстепенных своих элементах, в свою противоположность: программу предоставления России технической помощи и содействия. Из сугубо позитивной платформы партнерства и сотрудничества, нацеленной на сближение позиций, она превратилась в очередной раздражитель.

5) *настроенность на то, чтобы обещать больше, чем Программа реально может дать*. Сразу после своего согласования и запуска инициатива «Партнерство для модернизации» породила явно завышенные ожидания. Правило разумной осторожности



в ее отношении было нарушено. Поскольку по определению в краткосрочной перспективе задачи модернизации и повышения жизненного уровня населения она решить не в состоянии, с самого начала Программа стала продуцировать скептические настроения, восприниматься как некая формальность, не заслуживающая серьезного отношения, как очередной бюрократический экзерсис.

6) *смещение в Программе вопросов, относящихся к ведению различных уровней управления* . С инициативой «Партнерство для модернизации» выступили государственные и наднациональные властные институты. Они взяли на себя также ее продвижение и реализацию. В Программу же включили проекты, к которым они не имеют прямого отношения, которые от них не зависят, которые носят сугубо коммерческий характер. То есть при ее подготовке и запуске были нарушены большинство элементарных требований надлежащего управления. Главное из них – правильный учет компетенции заказчика, сторон и участников.

7) *отсутствие эффективной системы управления, смещение в структурах управления функций поддержки, контроля и исполнения* . Со стороны ЕС управление программой «Партнерство для модернизации» взяла на себя Европейская Комиссия. Собственно экономической деятельностью Комиссия не занимается. Она отвечает за регламентацию и контроль за исполнением согласованных норм поведения. Проекты же, включенные в нее, в большинстве своем связаны ни с чем иным, как с экономической деятельностью. С российской стороны оно возложено на Министерство экономического развития. Для него это еще одна головная боль. У него масса других обязанностей. МЭР никаким дополнительным административным ресурсом, по сравнению с другими правительственными ведомствами, не обладает. Командовать бизнесом тоже не должно. Слабость системы управления реализацией инициативы «Партнерство для модернизации», если ее в ближайшее время не удастся укрепить и усовершенствовать, обрекает всю затею на то, чтобы спотыкаться на любых политических колдобинах и подолгу простаивать на всех полустанках.

Перечень недостатков можно было бы продолжить. Но даже нескольких приведенных характеристик достаточно для того, чтобы настаивать на тонкой последовательной переналадке программы «Партнерство для модернизации», если мы хотим получить от нее не разнонаправленную, а согласованную отдачу.

## Что делать

«Кто виноват», и в чем заключаются основные проблемы, с которыми уже сталкиваются и еще будут сталкиваться Россия, ЕС и его государства-члены при реализации программы «Партнерство для модернизации», мы, вроде бы, выяснили. Теперь нужно ответить на вторую часть вопроса: пояснить, что можно и нужно было бы сделать. Из предпринятого выше анализа сильных и слабых сторон Программы логически вытекают выносимые на обсуждение взаимосвязанные рекомендации. Как представляется, в первоочередном порядке следовало бы предпринять следующие шаги.

Первое. Заручиться принципиально иной поддержкой Программы со стороны общества. И России, и стран Европейского Союза. Пока освещение того, что происходит в отношениях между Россией и ЕС, включая реализацию Программы, носит сугубо негативный характер. Взгляните хотя бы на то, как освещаются результаты регулярных саммитов Россия-ЕС. Почитать, так провал следует за провалом. Прямо вереница разочарований и несбывшихся ожиданий. На самом деле, на практике много успешных проектов. Делается много и в области экономики, и в области внешней политики. Акцент надо делать на их всемерной популяризации. Привлекать к ним внимание общества. Научиться продавать имеющиеся достижения.

Будет поддержка со стороны общества, будет и драйв, и стремление политиков внести свой вклад в улучшение и реализацию ПДМ, ассоциироваться с ней. Будет такая поддержка, ПДМ начнет привлекать совсем другие деньги на цели осуществления Программы, лучше, правда, просто на цели модернизации.

Второе. Чтобы сделать Программу на порядок более привлекательной, из нее надо убрать раздражители, а саму Программу серьезно реструктурировать. Как этого можно было бы добиться?

А. Продумать, как развести то, что обсуждается на уровне Россия-ЕС, и что должно делаться на страновом уровне. За отношениями по линии Россия-ЕС оставить регулятивный разговор. Договориться о том, как придавать отдельным программам и проектам ПДМ статус поддерживаемых ЕС. Плюс к этому сосредоточиться на том, что помогает взаимодействию на страновом уровне, – снятию административных барьеров, устранению ограничений и дискриминации, разработке схем правовой поддержки и сопровождения всех инициатив, способствующих инновационному развитию и созданию

рабочих мест.

Б. Убрать из Программы все те вещи, которые включены в нее искусственно и связаны не столько с экономическим партнерством и сотрудничеством, сколько с общим контекстом развития отношений между Россией и ЕС. Так, визовый диалог между Россией и ЕС чрезвычайно важен. Переход к безвизовому режиму – это будущее наших отношений. Но принятие соответствующих решений зависит исключительно от политических факторов. Этот и ряд других вопросов вполне можно было бы перевести в какую-то иную стратегическую программу развития отношений между Россией и ЕС.

В. Вынести в другие организационные рамки проблематику институционального строительства, в том числе все проекты, связанные с реформой судебной системы, борьбой с коррупцией и т.д. Уже сейчас для их осуществления использован аутсорсинг. Фактически они поручены Совету Европы. Так, давайте и перенесем соответствующее сотрудничество в те рамки, которые предоставляет Совет Европы. Иначе идет нескончаемое и никому ненужное дублирование. Убьем двух зайцев. Проведем санацию программы «ПДМ». Вместе с тем, реформируем Совет Европы не только на поддержку «Восточного партнерства», но и на создание общеевропейских пространств – правового, гуманитарного, демократического развития и т.д.

Третье. И, может быть, самое важное. Управление реализацией Программы надо менять. МЭР в России, конечно, пользуется большим авторитетом. Но нужен межведомственный орган управления на базе МЭР. Вообще, по большому счету, отдельная государственная структура – скажем, агентство. И как можно больше функций следует передать самоорганизующимся структурам – прежде всего, ТПП. Почему именно ТПП, несложно объяснить. Все другие структуры, представляющие интересы бизнеса, выступают от имени его отдельных сегментов. ТПП объединяет всех. У ТПП огромный аппарат и системное представительство в регионах. Это тоже очень большой плюс. К тому же началась давно ожидаемая и очень нужная переналадка самой ТПП.

Четвертое. Даже при большем вовлечении бизнеса в управление программой «Партнерство для модернизации», за государственными структурами останется крайне важная координирующая роль, роль оказания политического содействия в осуществлении больших системных проектов и программ. Наконец, никто не заменит государственные и наднациональные структуры в решении задач гармонизации права России и ЕС и совершенствовании национального и наднационального законодательства.

Но если так, то программа «Партнерство для модернизации» должна выстраиваться совершенно иначе, не как набор разношерстных проектов. Россия и ЕС должны согласовать дерево целей стратегического партнерства и сотрудничества и предложить бизнесу и обществу наполнять конкретикой те клеточки, которые это дерево целей обозначит.

© Екатерина ВОЛКОВА, к.п.н., доцент НИУ ВШЭ

© Марк ЭНТИН, д.ю.н., профессор,  
директор Европейского учебного института  
при МГИМО (У) МИД России

\*1 Журнальная версия выступлений в рамках Венского процесса поддержки улучшению отношений между Россией и ЕС. Vienna Process „Deepening Dialogue EU-Russia“, 4th meeting „EU-Russia: Partnership for Modernization or Conservation?“, Vienna, 2-4 November 2011.

[№11\(60\), 2011](#)

[Joomla SEO by AceSEF](#)