

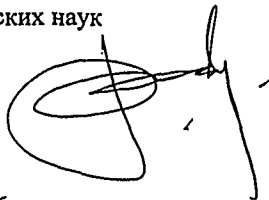
На правах рукописи

ЛИТВИН МАКСИМ СВЯТОСЛАВОВИЧ

**Политика реализации
стратегического партнерства между Россией и ЕС.
(На примере Калининградской области).**

Специальность 23.00.04 – политические проблемы
международных отношений и глобального развития

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва-2006

Работа выполнена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель – доктор политических наук, профессор
Явчуновская Регина Анатольевна

Официальные оппоненты:

доктор политических наук
Кортунов Сергей Вадимович.

кандидат политических наук
Королёв Сергей Владимирович

Ведущая организация: Российский государственный университет
им. И. Канта (кафедра политологии и социологии)

Защита состоится 31 октября 2006 г. в «__» часов на заседании
Диссертационного совета в Российской академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва,
проспект Вернадского, 84, ауд.3332

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии
государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан 29 сентября 2006 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор политических наук, профессор



Р.А.Явчуновская

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В условиях трансформации системы международных отношений под воздействием процессов глобализации и регионализации в качестве определяющего фактора внешней политики различных государств выделяется категория конкурентоспособности, как возможности отдельного государства с учетом своих национальных интересов оказывать влияние на условия функционирования глобального рынка, основанного на международном разделении труда и свободном трансграничном перемещении людей, товаров, услуг и капиталов.

Одним из наиболее значимых процессов, определяющих эти условия, является общеевропейская интеграция, связанная с существованием Европейского Союза. В связи с поляризацией центров глобального экономического развития, перед современными вызовами глобализации и Россия, и ЕС сегодня признают, что залогом существования стабильной, благополучной и процветающей Европы, включающей значительную часть территории РФ, становится усиление политического взаимодействия государств, способствующих созданию эффективных механизмов международного сотрудничества и стратегического партнерства.

В основе такого взаимодействия лежит Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), учреждающее партнерство и сотрудничество между Россией и ЕС, заключенное в 1994 г. на о.Кофу (Греция) и вступившее в силу в 1997г. В 2007 г. истекает срок действия данного соглашения, а значит, необходимо подвести итог и дать оценку эффективности, содержащихся в нем механизмов партнерства и сотрудничества, направленных на достижение поставленных в соглашении задач. На 17-ом саммите России и ЕС, состоявшемся в г. Сочи 25 мая 2006 г. стороны договорились пролонгировать СПС после истечения срока его действия, а так же начать работу по подготовке нового соглашения, которое бы привело к расширению интеграционных процессов в восточном направлении и формированию Общего европейского экономического пространства (ОЕЭП), к усовершенствованию существующей правовой основы сотрудничества в сферах, обозначенных дорожными картами четырех общих пространств, а так же в сфере энергетики. При этом, согласно заявления Президента РФ В.В.Путина, сделанного по итогам саммита, Россия готова приступить к переговорам об

условиях нового соглашения, в то же время с точки зрения Евросоюза это может произойти не раньше вступления России в ВТО. Как показал саммит определяющим фактором отношений России и ЕС на современном этапе становится энергодиалог. Президент РФ В.В. Путин заметил в указанной связи: «если наши европейские партнеры ждут, что мы их запустим в святая святых нашей экономики, в энергетику, и запустим так, как многие бы хотели, то мы ждем встречных шагов на критических и самых важных направлениях для нашего развития»¹.

Таким образом, уже сейчас можно выделить те задачи СПС, которые так и не смогли быть достигнуты, и на основе анализа реализации его положений сделать выводы о причинах нереализованности потенциала соглашения. Более того, в связи с серьезными структурными изменениями в рамках ЕС, связанными с его расширением за счет включения большого числа стран Центральной и Восточной Европы, в связи с усилением внешнеполитического потенциала РФ по сравнению со временем, когда было заключено соглашение, стало насущно необходимым переоценить соотношение стратегических интересов участников данного соглашения в целях поиска общих задач, на реализацию которых должен быть направлен общий вектор приложения внешнеполитической воли разных государств, участвующих в европейской интеграции.

В контексте общих проблем партнерства и сотрудничества России и ЕС особую остроту получила судьба самого западного российского региона – Калининградской области, которая после вступления в ЕС Польши и Литвы приобрела статус эксклавной российской территории внутри общего экономического пространства ЕС. Способность России и ЕС совместно решать важнейшие для жизнеобеспечения региона задачи становится индикатором эффективности механизмов партнерства и сотрудничества, лежащих в основе взаимодействия России и ЕС. Таким образом, Калининградская область выгодно обнаруживает себя в качестве плацдарма для апробирования новых «пилотных» форм взаимодействия.

Степень научной разработанности проблемы. Изучение процессов Европейской интеграции как сложного многоуровневого явления требует применения комплексного подхода, направленного на обобщение теоретических исследований, посвященных проблематике европейской интеграции и взаимоотношениям России и ЕС в различных аспектах: политическом, стратегическом, правовом, экономическом.

¹ http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/25/2009_type63377type63380_106059.shtml

Важнейший - политический компонент взаимоотношений России и ЕС нашел отражение в работах российских и зарубежных исследователей В.Н. Лихачева, Ю.А. Борко, О.В. Буториной, В. Шемятинкова, Л.Н. Шишелиной, Н.К. Арбатовой, П. Манфред, Т. де Вильд, д'Эстималь, Л.Спетшински, И.Факон, Б.По, М.Валь, А.Дюбьен¹.

Стратегические аспекты взаимоотношений сторон, в частности, связанные с проблематикой конкурентоспособности, расширения ЕС нашли отражение в работах С.В. Картунова, В.А. Рубанова, И.А. Сафонова, Т.Бордачева².

Институциональная основа взаимоотношений России и ЕС, в частности, практика реализации положений СПС рассмотрена в рамках международных научно-практических конференций в исследованиях российских и зарубежных авторов, таких как: М.Л. Энтин и А. Келлерман, Ю.Борко, Ван дер Вуд, Дж. Пайл, К. Адамантопулос, М.Ю. Медведков, В.Иноземцев, Е.Кузнецова, С.Уткина, Г.Данилова³.

В контексте соотношения национальных правовых систем государств, участвующих в интеграционных процессах с системой

¹ Лихачев В.Н. Россия и ЕС в международной системе (дипломатия, политика, право) 1998-2004 г. Москва-Брюссель, 2004 г.; Лихачев В.Н. Россия и Европейский союз в стратегической перспективе // Международная жизнь. 2006. № 1-2.; Лихачев В.Н. Россия и ЕС к рубежу 2007 г. // Стратегия России. 2006. № 1.; Европейский Союз на пороге XXI века. Выбор стратегии развития. М., 2001; Расширение Европейского Союза и Россия. М., 2006; Шишелина Л.Н. Расширение Европейского Союза на Восток и интересы России. М., 2006; Россия и расширившийся Европейский Союз: трудные перспективы сближения. М., 2004; Манфред П. Россия и Европейский Союз. М., 2006; Внешняя политика России и Европа, проблемы территориального соседства. Брюссель, 2004.

² Картунов С.В., Рубанов В.А. Модернизация России и Европа: методологические проблемы: аналитический доклад // Безопасность Евразии. 2005. № 1.; Сафонов И.А. Россия в общеевропейском процессе экономической интеграции. СПб., 2005; Бордачев Т. Кризис развития ЕС и Россия // Современная Европа. 2006. № 1.

³ Энтин. М.Л., Келлерман А. Практика применения СПС: новое развитие. // Московский журнал международного права. 2005. № 3(59).; Борко Ю. Европейскому союзу и России необходимо соглашение о стратегическом партнерстве. М., 2004; Россия и Европейское право. Материалы международной научно-практической конференции 11-12 мая 2000 г., г. Москва. М., 2001; Иноземцев В., Кузнецова Е. Россия: «Почему «дорожные карты» не ведут в Европу?» // Современная Европа. 2005. № 4.; Уткин С. Основные инструменты общей внешней политики и политики безопасности ЕС. // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 11.; Данилов Г. Общее пространство внешней безопасности России и ЕС: амбиции и реальность // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 2.

международного публичного права и появившейся на стыке таких систем самостоятельной системы Европейского права, имеющей противоречивые концептуальные основы рассматривались правовые аспекты европейской интеграции. Некоторые аспекты этого процесса рассмотрены М.М. Бирюковым, Д.А. Исаевым, Ю.Базедовым, С.Ю. Кашкиным, П.А. Калиниченко, А.О. Четвериковым, Е.А. Чегринцом¹. Фундаментальное исследование в этой области провел Т.Хартли². Определение основополагающих принципов административной юстиции и критериев оценки законности и обоснованности административных решений нашли отражение в исследованиях зарубежных авторов Б. Бауринга, группы ученых под руководством Д.Д. Галлигана³.

Перспективы развития Калининградской области в контексте взаимоотношений России с Евросоюзом нашли отражение в исследованиях А.П. Клемешева, Г.М. Федорова, С.Д. Козлова, С.В. Картунова, В.П. Жданова, В.М. Романовского, А.И. Игнатьева, Н.В. Смородинской, К. Воронова, Ш. Штайна⁴.

По отдельным рассматриваемым аспектам российско-европейской интеграции проведены ряд диссертационных исследований: Ю.М. Кукиным, А.А. Немчуком, А.В. Изотовым, О.Д. Абрамовой, А.А. Акопяном, Р.Д. Минаковой⁵.

¹ Бирюков М.М. О некоторых правовых проблемах, возникающих для России в связи с расширением ЕС // Государство и право. № 7. 2004; Исаев Д.А. К вопросу о правовом обеспечении формирования Общего европейского экономического пространства // Московский журнал международного права. 2004. № 4(56); Базедов Ю. Унификация международного частного права в ЕС // Московский журнал международного права. 2004. № 4(53); Россия и Европейский Союз: документы и материалы. М., 2003.

² Хартли Т.К. Основы права Европейского Сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского Сообщества. М., 1998.

³ Бауринг Б. Административная юстиция в Европе (аналитический обзор) // Сравнительное Конституционное обозрение. 2005. № 2(51); Административная юстиция в новых европейских демократиях. Киев, 1990.

⁴ Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М. Остров сотрудничества. Калининград, 2002; Калининградская область в окружении ЕС: роль региона в общеевропейской интеграции. Калининград, 2003; Картунов С.В. Калининград как проблема российско-европейского партнерства // Международная жизнь. 2003. № 2.; Воронов К. Калининградская область во взаимоотношениях России и ЕС: медленный дрейф // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 3.; Будущее Калининграда: от конфликтов к сотрудничеству. М., 2003;

⁵ Кукинский Ю.М. Проблемы политических отношений ЕС и России. Дис. ... канд. полит. наук. М., 1999; Немчук А.А. Россия и Западная Европа: опыт и перспективы.

Объект диссертационного исследования – интеграционные процессы, протекающие на пространстве Западной и Восточной Европы с участием надгосударственных институтов ЕС, отдельных государств-членов ЕС и России.

Предметом исследования стали политические и правовые аспекты реализации таких форм межгосударственного взаимодействия как стратегическое партнерство, поиск новых форм эффективной реализации задач, стоящих перед общеевропейской интеграцией на межгосударственном и национальном уровнях.

Гипотеза исследования опиралась на необходимость переоценки приоритетных задач, решение которых сегодня должно рассматриваться как важнейший фактор стратегического партнерства, ориентированного на создание в России условий, которые бы позволили России и ЕС начать переговорный процесс с целью объединения их таможенных территорий в зону свободной торговли (ЗСТ), и выделение в качестве важнейшей из таких задач задачи сближения институтов внешнего административного контроля в России и ЕС.

Цель работы состоит в анализе причин нереализованности задач, направленных на интеграцию России и ЕС, выявлении условий, при которых такие задачи могут быть достигнуты, и определении средств их реализации.

Данная цель потребовала решения следующих научных задач:

- анализ содержания СПС, выявление его места и роли в системе международных соглашений, лежащих в основе общеевропейской интеграции;
- исследование соотношения стратегических интересов стран, участвующих в общеевропейской интеграции на предмет поиска между ними противоречий и точек соприкосновения;
- раскрытие причин нереализованности потенциала СПС, обусловивших значительные трудности в реализации закрепленных в соглашении задач и

Дис. ... канд. полит. наук. М., 2000; Изотов А.В. Расширение Европейского Союза и Россия: перспективы взаимоотношений в контексте международных отношений в Европе. Дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2004; Абрамова О.Д. Конкурентоспособность России в современном мире: политологический анализ. Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004; Акопян А.А. Европа в национальных интересах России: Проблемы и перспективы интеграции. Дис. ... канд. полит. наук. М., 2005; Минакова Р.Д. Проблема формирования позитивного имиджа Калининградской области во взаимоотношениях России и Евросоюза. Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004.

выявление условий, необходимых для успешной интеграции России и ЕС через реализацию задачи формирования общего европейского экономического пространства;

- исследование форм и практики реализации правовых норм международных соглашений, лежащих в основе общеевропейской интеграции в правовых системах государств, участвующих в европейской интеграции;

- анализ форм партнерства и сотрудничества России и ЕС, направленных на жизнеобеспечение Калининградской области, оценка условий, необходимых для устойчивого развития региона в контексте расширения ЕС;

- анализ законодательства, направленного на урегулирование режима Особой экономической зоны в Калининградской области в период с 1996 по 2006 год.

Информационную базу диссертации составил комплекс источников международного публичного, европейского и российского права: международные договоры и соглашения, лежащие в основе европейской интеграции, в их числе договоры, учреждающие европейские сообщества, Соглашение о Европейском экономическом пространстве, СПС, документы, определяющие развитие концепции четырех пространств, дорожные карты, совместные заявления и декларации, содержащиеся в опубликованных сборниках документов по европейскому праву, на Интернет-сайтах Президента РФ, официального представительства ЕС в России, а так же материалы международных научно-практических конференций, посвященных проблемам применения норм СПС, проблемам российской административной юстиции и перспективам развития Калининградской области в контексте расширения ЕС.

Теоретико-методологические основы исследования. Анализ ключевых понятий, характеризующих сегодняшний этап взаимоотношений, таких как «партнерство», «сотрудничество», «стратегическое партнерство», «интеграция», «конкурентоспособность» и т.д., был направлен на выявление содержания российско-европейских взаимоотношений.

Противоречивость и многоуровневость такого явления как европейская интеграция потребовали применения к его исследованию структурно-уровневого подхода с использованием различных общенаучных и частных методов анализа, направленных на рассмотрение

процессов интеграции в контексте существования трех опор (основ) Европейского Союза и четырех общих пространств на надгосударственном, межгосударственном и национальном уровнях, сравнительно-правовой анализ международного публичного, европейского и российского права.

Результаты исследования, полученные лично автором, их научная новизна. Научная новизна исследования заключается в получении выводов основанных на комплексном исследовании политических и правовых аспектов российско-европейской интеграции, позволивших предложить новую модель сближения в области институционализации средств внешнего административного контроля за внутривнутриполитическими мерами, направленными на имплементацию и реализацию положений международных соглашений, лежащих в основе интеграции России и ЕС. В работе обоснована возможность перехода к более прогрессивным формам интеграции на современном этапе развития российско-европейских отношений, при условии совершенствования системы российской административной юстиции в направлении восприятия выработанных европейской практикой основных принципов и механизмов реализации права частных лиц на обжалование действий и решений административных органов, противоречащих декларируемым стратегическим целям и задачам партнерства России и ЕС.

Положения, выносимые на защиту:

1. Реализуемые между Россией и ЕС механизмы партнерства и сотрудничества обнаруживают, что их политико-правовое содержание в большей степени соответствует формам европейской интеграции, применяемым в отношении новых членов ЕС из стран ЦВЕ, связанным с принесением национальных интересов этих государств в жертву стратегической перспективе осуществления экономической модернизации за счет структурных фондов ЕС, и компенсации своего слабого экономического и политического потенциала в контексте глоболизирующей системы международных отношений. Поскольку Россия не сопоставима по своему внешнеполитическому и экономическому потенциалу со странами ЦВЕ и не ставит перед собой задачи вступления в ЕС, постольку существующие правовые основы российско-европейского политического взаимодействия неадекватны поставленным задачам.

2. В связи с изменением соотношения в стратегическом аспекте взаимодействия, связанном с расширением ЕС и существенным повышением внешнеполитического потенциала РФ и, как следствие, обострением противоречий в рамках политического диалога динамика отношений России и ЕС существенно замедляется на уровне принятия внешнеполитических решений. Когда на уровне политического диалога все важнейшие задачи уже определены, дальнейшая интеграция тормозит в связи с отсутствием в России социально-экономических предпосылок для перехода к более прогрессивным формам интеграции. Таким образом, основным направлением проявления политической воли с российской стороны должно стать стимулирование предпринимательской активности и создание правовых механизмов обеспечения действенного внешнего административного контроля за принимаемыми административными решениями.

3. Декларируемая сторонами в отношении Калининградской области идея «пилотного» региона сотрудничества – не более чем элемент политической риторики вокруг сложного политического диалога, обнаруживающего острые, непримиримые противоречия в собственных стратегических интересах различных стран – членов ЕС с одной стороны и России с другой.

4. На таком участке российско-европейской интеграции как определение перспектив развития Калининградской области, признаваемом в качестве наиболее ответственного, должно стать местом приложения усилий, направленных на выработку «пилотных» форм стратегического партнерства, реализуемые меры государственного регулирования оказываются подчинены не столько совместным стратегическим задачам, сколько текущим экономическим интересам отдельных групп влияния, основанным на альянсе крупного российского бизнеса и власти как на региональном, так и на правительственном уровне.

Практическая значимость исследования. Полученные выводы могут быть учтены в работе по определению приоритетных отраслей сближения российского и европейского законодательства; могут быть использованы для активизации международного сотрудничества России и ЕС в направлении совместного обобщения правоприменительной практики, направленной на систематизацию основополагающих принципов единообразного применения норм международных соглашений в правовых системах РФ и государств-членов ЕС, а так же принципов эффективного

внешнего административного контроля за законностью и обоснованностью мер государственного регулирования внешнеэкономической деятельности. Информацию и выводы диссертационного исследования можно использовать в учебном процессе в курсах геополитики, международных отношений, международного права, европейского права, конституционного, административного и таможенного права.

Апробация результатов исследования. Работа была выполнена и обсуждена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской Академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Результаты исследования получили отражение в выступлении на международной конференции «Балтийский регион как полюс общеевропейской интеграции» (2004, октябрь) международной научно-практической конференции «Конкурентоспособность России в условиях глобализации» (2005, ноябрь), а так же использовались в практической деятельности автора, связанной с правовым обеспечением деятельности предприятий калининградской области, занятых в организации международных грузовых перевозок автомобильным транспортом в терминах законодательства о регулировании режима особой экономической зоны, в частности, с подготовкой поправок к проекту Федерального Закона Об Особой экономической зоне в Калининградской области ко второму и третьему чтениям в Государственной Думе РФ и последующим обжалованием отдельных положений закона Об особой экономической зоне в Калининградской области в Конституционном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ.

Структура диссертации отвечает целям и задачам исследования, направлена на доказательства гипотезы и раскрытие положений, вынесенных на защиту. Диссертация состоит из введения, трех глав (шести параграфов), заключения, списка использованных источников и литературы.

II. Основное содержание диссертации

Во введении обоснована актуальность темы исследования; раскрыты его объект, предмет, гипотеза, цель и задачи; сформулированы положения выносимые на защиту, а так же результаты исследования, полученные лично автором, практическая значимость и апробация работы.

В главе I – «Развитие взаимоотношений России и ЕС: от партнерства и сотрудничества к стратегическому партнерству» автор акцентирует внимание на том, что по сравнению с 1994 г., когда заключалось СПС, в сегодняшней политической составляющей взаимоотношений России и ЕС произошли существенные изменения. Так, на момент заключения СПС Россия пребывала в состоянии политического кризиса и экономического упадка, что естественным образом сориентировало ЕС на избрание политики патронажа в отношении России, как и большинства постсоциалистических стран. Сейчас, на фоне кризисных явлений в ЕС, связанных с провалом общеевропейской Конституции и серьезными противоречиями, вызванными последним расширением ЕС за счет присоединения десяти новых членов из ЦВЕ, в России, напротив, отмечается усиление внешнеполитического потенциала и стабилизация экономики. В свете указанных изменений стороны декларируют переход от таких форм взаимодействия как партнерство и сотрудничество к стратегическому равноправному партнерству, связываемому с существованием объективных стратегических задач, общих для всей Европы и России, и с необходимостью поиска сбалансированных решений там, где международное сотрудничество обнаруживает непримиримые противоречия различных национальных и наднациональных интересов.

Автор анализирует соотношение стратегических интересов России и стран-членов ЕС в контексте понятия «глобальная конкурентоспособность» и выявляет институциональную составляющую стратегического партнерства, связанную с существованием взаимных стратегий, концепции четырех общих пространств и дорожных карт, направленных на реализацию данной концепции.

Автор использует понятия «конкуренции» и «конкурентоспособности» в абстрактно-инструментальном смысле применительно к международным отношениям для выявления ключевых политических условий, при которых борьба государств за достойное место в мире должна иметь позитивный эффект для целей наиболее эффективного международного разделения труда, привлечения инвестиций, использования передовых НИОКР и, как следствие, повышение конкурентоспособности Общего европейского экономического пространства по отношению к глобальным центрам экономической интеграции. Среди таких ключевых условий автор выделяет необходимость того, чтобы взаимоотношения государств, участвующих в

европейской интеграции, пребывали в состоянии равновесия, выражающегося в способности каждого из конкурирующих субъектов политических и экономических отношений эффективно сдерживать отрицательное воздействие на систему со стороны его конкурентов. Поскольку осознание необходимости сохранения такого равновесия перед вызовами глобализации рассматривается как залог всеобщей стабильности и безопасности, международные отношения принимают стратегический характер.

В качестве главной стратегической задачи, стоящей перед Российской Федерацией, рассматривается стратегия модернизации российской экономики как условия, при котором Россия может избежать негативного варианта развития с перспективой превращения в сырьевой придаток постиндустриальных и новых индустриальных стран. Проблема реализация данной стратегии сталкивается с необходимостью комплексного решения ряда задач, связанных с развитием и совершенствованием в России социальной и экономической инфраструктуры, устаревших средств производства, освоением инновационных и т.д. Решение данных задач требует крупных инвестиций в рискованные сектора экономики, рассчитанные на длительные сроки окупаемости и грамотный менеджмент, ориентированный на условия функционирования свободного рынка.

На основе анализа позиций по вопросу о последствиях вступления России в ВТО и углубления интеграционных процессов с ЕС, автор разделяет ту из них, которая рассматривает открытость российской экономики для западных компаний как фактор, должный оказать позитивное влияние на ее развитие. Необходимость открытости российской экономики связана с потребностью в формировании подлинно рыночных условий ее функционирования и ее прогрессивных структурных изменениях. Поскольку интеграционные процессы неизбежно сопряжены с унификацией торгового и смежного законодательства, а так же практики его применения, качественные изменения российского законодательства должны способствовать интенсификации предпринимательской активности и выходу значительной части бизнеса из тени.

При анализе общих стратегических целей ЕС, автор выделил существенные противоречия различных групп национальных и наднациональных интересов. В первую очередь это связано с расширением ЕС, связанным со значительными выгодами для западно-европейских

компаний и серьезными уступками со стороны стран новых членов ЕС из ЦВЕ в плане открытия своих рынков для западной Европы, а так же желанием новых членов ЕС компенсировать такие уступки за счет политического и экономического потенциала ЕС в своих отношениях с третьими странами.

С другой стороны, автором приводятся доводы свидетельствующие в пользу наличия некой общей стратегии Запада по отношению к России, связанной с существованием НАТО и направленной на ослабление ее внешнеполитического и экономического потенциала, путем дезинтеграции политических и экономических связей на пространстве СНГ, применение двойных стандартов в оценке уровня демократии, окружение России по периметру. Несмотря на все указанные противоречия, не вызывает сомнения заинтересованность ЕС в том, чтобы Россия была стабильной, экономически развитой и не ущемленной в своих политических амбициях страной.

Автор исследует содержание стратегического партнерства России и ЕС на основе анализа международных документов, лежащих в его основе: Общей стратегии ЕС по отношению к России 1999 г., Стратегии развития отношений РФ с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000-2010г.г.), Концепции четырех общих пространств и дорожных карт. Причем принятые в 1999 г. взаимные стратегии представляют собой не совместный подход сторон к определению общих стратегических целей и задач, а обмен внешнеполитическими декларациями, содержащими в себе взаимные пожелания. Не случайно ЕС впоследствии отказался от использования Общих стратегий, являющихся инструментом Общей внешней политики и политики безопасности, и сосредоточил внимание на концепции четырех пространств –экономического, свободы безопасности и правосудия, внешней безопасности, исследований, образования и культуры. Принятие дорожных карт, направленных на реализацию указанной концепции характеризует российско-европейские отношения как попытку сложный и противоречивый политический диалог, опираясь на внешнеполитические декларации при существенном замедлении темпов партнерства и сотрудничества.

Автор анализирует содержание СПС с точки зрения содержащихся в нем механизмов партнерства и сотрудничества. При этом значительную сложность составляет неопределенность таких понятий как «партнерство» и «сотрудничество». Автор высказывает определенные сомнения о

принципиальной необходимости замены СПС на новое соглашение о стратегическом партнерстве, в котором вместо политического диалога будет предусмотрено политическое сотрудничество. В качестве сущностной характеристики СПС, предопределившей сложившиеся механизмы реализации партнерства и сотрудничества и существенное замедление их темпов по мере выравнивания внешнеполитического потенциала сторон, автор рассматривает близость СПС по своему правовому содержанию к договорам об ассоциации, заключавшимся ЕС со странами кандидатами на вступление в ЕС из ЦВЕ. При этом указанные соглашения, предусматривавшие ясную и вполне осязаемую для кандидатов цель – вступление в ЕС, содержали в себе четкий механизм проведения внутренних преобразований, основанных на подчинении правовых систем стран кандидатов нормам и принципам ЕС, основанный на конкретных сроках и этапах проведения таких преобразований, закрепленных в соответствующих дорожных картах.

В главе II – «Право как инструмент компенсации недостатка политической воли» автор, исходя из сделанного в предыдущей главе вывода об отсутствии во взаимоотношениях России и ЕС политической воли к усилению интеграционных процессов и созданию условий, необходимых для реализации задачи создания зоны свободной торговли, в качестве основного условия эффективности экономических отношений между Россией и ЕС выдвигает тезис об усилении предпринимательской активности экономических операторов из России и ЕС посредством создания эффективных гарантий соблюдения норм, содержащихся в международных соглашениях, лежащих в основе российско-европейской интеграции. Поскольку СПС по своему содержанию представляет международное соглашение, направленное на урегулирование режима наибольшего благоприятствования во взаимоотношениях России и ЕС на основании норм и принципов ВТО задолго до присоединения России к этой организации, ключевой задачей его эффективной реализации является подчинение функции государственного регулирования трансграничного перемещения товаров, услуг, людей и капиталов закрепленным в СПС обязательствам через обеспечение приоритета и верховенства содержащихся в нем норм по отношению к реализуемым мерам государственного регулирования.

Автор выделяет в качестве главной причины, не позволяющей сторонам приступить к переговорам о создании зоны свободной торговли,

проблему сближения законодательства. В основе европейской интеграции лежат международные договоры и имеющие производную от них правовую природу обязательные акты институтов ЕС, которые представляют собой акты унифицированного законодательства. Главное достижение права ЕС связано с обеспечением приоритета и верховенства содержащихся в нем норм и созданием механизмов их единообразного применения в национальных правовых системах государств-членов ЕС за счет использования преюдициальной процедуры Судом ЕС.

В качестве важнейшей черты европейского унифицированного права автор выделяет его политическую обусловленность, связанную с деятельностью Суда ЕС, которая изначально была направлена на преодоление противоречий различных национальных и наднациональных интересов посредством расширительного толкования договоров, учреждающих Европейские сообщества и формулирования принципов, позволивших сформировать своеобразную систему сдержек и противовесов в рамках институтов ЕС и, как следствие, выживание этого противоречивого надгосударственного образования. Для государств, присоединившихся к ЕС на ранних этапах его формирования, политическая обусловленность права ЕС была порой сопряжена с серьезным противодействием национальных судов усиливающейся роли Суда ЕС в стремлении к обеспечению единообразия и гомогенности европейского правового пространства. Соответственно, на современном этапе европейской интеграции политическая обусловленность права ЕС выражается в бескомпромиссном распространении его норм и принципов на страны, охватываемые интеграционными процессами, как это было со странами новыми членами ЕС из ЦВЕ. В то же время, такая модель сближения, рассматриваемая как подчинение национальной правовой системы праву ЕС для России оказывается не приемлемой.

Автор проводит сравнительный анализ содержания СПС и Соглашения о Европейском экономическом пространстве (ЕЭП), заключенного в 1992г. между ЕС и государствами членами Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ). В отличие от СПС, данное соглашение учреждает уникальный механизм согласования решений, который позволяет без ущерба и ущемления суверенных интересов стран ЕАСТ распространять на их территорию действие права ЕС, что в контексте существования цели формирования ОЕЭП между Россией и ЕС делает указанное соглашение прообразом для российско-европейской интеграции.

Для западно-европейских государств-членов ЕС и государств-членов ЕАСТ режим наибольшего благоприятствования является пройденным этапом, сформировавшим в них подлинно рыночные экономики еще до образования ЕС, что позволило им перейти на более высокий уровень политического и экономического взаимодействия.

Автор анализирует содержание режима наибольшего благоприятствования (РНБ) на предмет выявления таких его характеристик, при достижении которых Россия смогла бы перейти к более глубоким формам интеграции с ЕС, в том числе посредством, частичной унификации законодательства на основе механизмов аналогичных существующим в ЕС и ЕЭП с участием стран ЕАСТ. При этом, РНБ рассматривается в двух аспектах: как внешнеполитический инструмент поддержания дружественных отношений с отдельными государствами, и как система международных обязательств, определяющих условия эффективного функционирования общего рынка на основе международного разделения труда в рамках ВТО. Автор делает вывод, что такая форма реализации внешнеторговой политики как протекционизм, являющаяся обратной стороной режима наибольшего благоприятствования, в России пока далека от такого состояния, которое соответствует геополитическим интересам страны. Это несоответствие не позволяет российской стороне сегодня должным образом расставить экономические приоритеты, и в комплексе оценить все положительные и отрицательные последствия углубления интеграционных процессов в европейском направлении, чем обуславливается существенное замедление темпов партнерства и сотрудничества России и ЕС.

Автор приходит к выводу о том, что в числе приоритетных задач, на которое должно быть ориентировано сотрудничество России и ЕС, следует выделить сближение в сфере административной юстиции, на базе основополагающих принципов, выработанных европейской судебной практикой.

В главе III – «Проблемы реализации стратегического партнерства. (На примере Калининградской области)» автор анализирует одно из приоритетных направлений стратегического партнерства между Россией и ЕС, связанного с поиском новых «пилотных» форм взаимодействия, направленных на жизнеобеспечение самого западного российского региона – Калининградской области в условиях расширяющегося ЕС. Оторванность от остальной части Российской Федерации, значительное отставание в уровне развития экономической инфраструктуры от

ближайших соседей новых членов ЕС – Литвы и Польши чревато превращением области в депрессивный регион, находящийся в положении двойной периферии по отношению к экономическим центрам ЕС и Российской Федерации и, как следствие, превращением его в очаг социально-политической напряженности внутри процветающего евроврегиона на Балтике и возможным ослаблением суверенитета РФ на данной территории.

С другой стороны, выгодное геополитическое и геоэкономическое расположение региона, связанное с его близостью к основным евразийским транспортным потокам, наличием одного из немногих незамерзающих портов на Балтике и, как следствие, колоссальный грузовой транзитный потенциал, структурная близость к европейской экономике, большой туристско-рекреационный потенциал, 90 % мировых запасов янтаря и другие геополитические и геоэкономические факторы открывают перед областью перспективы одного из наиболее инвестиционно привлекательных регионов, который мог бы стать одним из центров европейской интеграции в балтийском регионе сотрудничества.

Автор выясняет содержание понятия «пилотные формы сотрудничества» и сопоставляет его с механизмами международного сотрудничества и стратегического партнерства, реализуемыми Россией и ЕС в рамках СПС, направленными на поэтапное решение задач формирования зоны свободной торговли и впоследствии Общего экономического пространства, через привлечение Калининградской области к участию в интеграционных процессах, протекающих между Россией и ЕС. Исходя из тезиса о необходимости для региона комплексной концепции развития, вытекающей из нее стратегии и разработанной на их основе с учетом региональных, общероссийских и более широких международных интересов программы развития региона, автор анализирует стратегическую составляющую российско-европейского сотрудничества в отношении Калининградской области.

Соотношение различных групп интересов для целей определения такой стратегии представляет собой противоречивый компонент взаимоотношений сторон. Так, в условиях существенного замедления темпов партнерства и сотрудничества в рамках СПС и, в то же время, декларирования необходимости обеспечить участие калининградского региона в интеграционных процессах, протекающих в балтийском евроврегионе, в качестве аксиомы и бескомпромиссного условия для

обсуждения перспектив регионального развития выдвигается тезис о сохранении полноты суверенитета РФ на данной территории, исключающей любые идеи ее политического или экономического обособления. При этом такая постановка вопроса составляет известное противоречие с самой идеей интеграции.

Автор предлагает рассматривать переговорный процесс России и ЕС по вопросам жизнеобеспечения калининградского региона в контексте существования двух противоречивых позиций сторон. С одной стороны, как отмечалось выше, в поиске модели интеграции региона в европейское экономическое пространство Россия настояла на утверждении идеи сохранения политического и экономического единства региона с остальной частью территории РФ не смотря на позицию ЕС по указанному вопросу. С другой стороны, ЕС свел на нет все попытки российских переговорщиков перевести сотрудничество сторон по калининградской проблеме на новый уровень с целью заключения отдельного международного соглашения по вопросам жизнеобеспечения Калининградской области. Таким образом, российской стороне пришлось смириться с тем, что ЕС не намерен на данном этапе обременять себя бóльшим количеством обязательств, чем закрепленных в СПС. Таким образом, в терминах СПС сотрудничество России и ЕС по калининградской проблеме – не более чем сложный и противоречивый политический диалог, основанный на взаимных уступках, далекий от поиска «пилотных» форм партнерства и сотрудничества.

В сегодняшних условиях выработка комплексной стратегии устойчивого развития региона должна исходить из следующих положений. Важнейшей задачей для региона является его модернизация и преодоление отставания от ближайших соседей Литвы и Польши по уровню развития экономической инфраструктуры. Основными факторами такой модернизации являются финансирование крупных проектов и прямые инвестиции. Объемы финансирования региона, осуществляемые в рамках федеральной целевой программы развития Калининградской Области до 2010 г. и в рамках поддержки со стороны ЕС за счет средств TACIS не сопоставимы с финансированием в рамках структурных фондов ЕС, которое получают Литва и Польша. Таким образом, ключевой задачей федеральной политики в указанном направлении является повышение инвестиционной привлекательности региона и стимулирование здесь предпринимательской активности. В качестве основного инструмента

такого стимулирования федеральный центр рассматривает необходимость совершенствования механизма особой экономической зоны.

Автор склоняется к выводу, что основной причиной неостребованности инвестиционного потенциала региона иностранными инвесторами стали отсутствие обоснованной региональной политики его реализации, подчиненные преимуществ режима ОЭЗ различным группам частных интересов.

Автор выделяет ключевую проблему, с которой неизбежно сталкиваются попытки непосредственной реализации стратегических задач и программ экономического развития – появление на различных этапах принятия нормотворческих и правоприменительных мер скрытых частных интересов, влияющих на окончательное содержание законодательства и практику его применения. Такое содержание и практика зачастую противоречат изначальным целям и задачам, на достижение которых ориентировано законодательство.

В свете негативных оценок практики реализации режима ОЭЗ, установленного Федеральным Законом от 1996 г., и связанного с ними тезиса о необходимости совершенствования режима ОЭЗ, автор проводит анализ нового Федерального Закона № 16-ФЗ от 10.01.2006 г. Об Особой экономической зоне в Калининградской области, направленного на достижение задач переориентации импортозамещающей специализации региона на создание экспортных производств, повышение инвестиционной привлекательности региона и формирование условий для его устойчивого развития. Проведенный анализ обнаружил недопустимые противоречия положений закона с Таможенным Кодексом РФ, являющимся по отношению к нему нормативно-правовым актом, имеющим большую юридическую силу. Указанные противоречия, нашедшие отражение в итоговой редакции закона, в ходе прохождения законом трех слушаний в Государственной Думе РФ, а так же в отдельных мероприятиях федеральных министерств и ведомств, последовавших за вступлением закона в силу свидетельствуют о том, что его содержание вряд ли может отражать стратегию устойчивого развития региона. Таким образом, новый режим особой экономической зоны для Калининградской области – не более чем, передел экономического потенциала региона в пользу новых групп политического влияния, основанных на крупном федеральном капитале при сохранении старых механизмов государственного регулирования, что противоречит национальным интересам России.

В Заключении автор подводит основные итоги исследования и формулирует главные выводы, которые могут быть сведены к следующим положениям:

1. Сегодняшний этап интеграции России и ЕС характеризуется значительным замедлением темпов партнерства и сотрудничества сторон, связанным с отсутствием политической воли к принятию новых обязательств помимо тех, которые уже закреплены в СПС и тех, которые могут быть обоснованы расчетом на конкретные уступки по принципиальным вопросам, обнаруживающим наиболее острые противоречия.

2. Сложившийся формат политического диалога России и ЕС обусловлен противоречивостью различных групп национальных и наднациональных интересов и неспособностью сторон к принятию компромиссных решений, направленных на реализацию совместных стратегических задач.

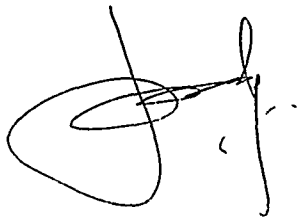
3. Создание в России условий, которые бы позволили России и ЕС перейти к более прогрессивным формам сотрудничества на основе равноправного партнерства без опасений превращения в сырьевой придаток экономически развитых стран, находится в руках российской власти и бизнеса, однако на сегодняшний день в России еще сильно политическое влияние скрытых лоббистских групп, не заинтересованных в переходе к высоким техническим стандартам ЕС и подлинно рыночным механизмам регулирования экономики.

4. Оздоровление системы государственного регулирования экономической и связанной с ней деятельности видится в усилении институтов внешнего административного контроля и в частности системы административной юстиции путем активизации международного сотрудничества в области сближения России и ЕС в рамках общего пространства свободы, безопасности и справедливости.

По теме исследования автором опубликованы следующие работы:

1. Литвин М.С. Формирование экономической зоны в Калининградской области // Россия в глобальном мире. М.: РАГС, 2006. – 0,8 п.л.
2. Литвин М.С. Социально-правовой аспект интеграции России и Европейского Союза как составляющая политического имиджа страны // Служба PR. 2006. № 10. – 0,6 п.л.

3. Литвин М.С. Сближение законодательства как фактор интеграции России и ЕС // Дипломатическая служба. 2006. № 11. – 0,7 п.л.
4. Литвин М.С. Тенденции российско-европейской интеграции: режим правового регулирования // Принципы реформирования социальной сферы в России: социальная доктрина России и развитие московского мегаполиса. Материалы научно-практической конференции. 24 июня 2005 г. М.: Знание, 2006. – 0,7 п.л.
5. Литвин М.С. Калининградская область как «пилотный» регион российско-европейской интеграции // Синергия векторов международной безопасности современного мира. Аналитический бюллетень. Научные доклады Института стратегических исследований. М.: ЭНДИСИ. 2005. № 1 – 0,9 п.л.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a vertical stroke and a small horizontal dash at the end.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Литвин Максим Святославович

Тема диссертационного исследования:

**«Политика реализации стратегического партнерства
между Россией и ЕС. (На примере Калининградской области)».**

Научный руководитель
доктор политических наук, профессор
Явчуновская Регина Анатольевна

Изготовление оригинал-макета
Литвин М.С.

Подписано в печать 16.08 Тираж 80 экз.
Усл.п.л. 61

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 370

Российская академия государственной службы при Президенте
Российской Федерации
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84

2006 A
19312

193 12