

# Восточное партнерство ЕС: второе дыхание

Оксана Арутюнян  
Александр Сергунин

Второй саммит «Восточного партнерства» (ВП), прошедший в Варшаве 29–30 сентября 2011 г., хотя и не вызвал особой шумихи в мировых СМИ, все же заставил вновь обратить внимание экспертно-аналитического сообщества на эту программу ЕС, несколько подзабытую на фоне драматических событий, разворачивающихся в Евростране и на арабском Востоке. В каком состоянии находится этот проект, «запущенный» Брюсселем два с половиной года назад, и каковы его перспективы на будущее? Каково отношение Москвы к этой программе ЕС? Не воспринимает ли она ВП как попытку Брюсселя покуситься на сферу геополитического влияния России, каковой она считает постсоветское пространство?

## Что такое «Восточное партнерство»?

**В** декларации о создании Восточного партнерства (ВП), принятой в мае 2009 г. на первом саммите партнерства, говорилось, что «главной целью

«Восточного партнерства» является создание необходимых условий для ускорения политической и экономической интеграции между Европейским союзом

---

**АРУТЮНЯН Оксана Вагифовна** – аспирантка кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета. E-mail: seinyanoksana@mail.ru

**СЕРГУНИН Александр Анатольевич** – доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета. E-mail: sergunin60@mail.ru

**Ключевые слова:** Восточное партнерство, Европейский союз, отношения ЕС и России, постсоветское пространство.

и заинтересованными странами-партнерами»<sup>1</sup>. Достичь эту цель планируется путем содействия политическим и социально-экономическим реформам в странах – участницах ВП (Беларусь, Украина, Молдова, Армения, Азербайджан и Грузия), сближения соответствующего законодательства последних с правовыми нормами ЕС. В частности, были названы четыре основных приоритета преобразований в странах-партнерах и – одновременно – их сотрудничества с Евросоюзом:

- демократия, совершенная система управления и стабильность (административные реформы, антикоррупционные меры, обучение управленческого аппарата, развитие институтов гражданского общества, свободных СМИ и пр.);

- экономическая интеграция и конвергенция с отраслевой экономической политикой ЕС, включая создание зон свободной торговли (по мере успешного развития торгово-экономических связей и гармонизации законодательства с правовой базой ЕС);

- энергетическая безопасность (меры по обеспечению надежного энергоснабжения как стран-партнеров, так и ЕС, энергосбережению и развитию источников возобновляемой энергии);

- развитие контактов между людьми (либерализация визового режима при одновременном обеспечении мер по пресечению незаконной миграции)<sup>1</sup>;

Более конкретное выражение ВП получит в пяти так называемых флагманских инициативах:

- программа пограничного менеджмента;

- интеграция энергетических рынков, повышение эффективности энергетики и развитие возобновляемых источников энергии;

- специальная программа по развитию малого и среднего бизнеса;

- южный «газовый коридор»;
- борьба со стихийными бедствиями<sup>2</sup>.

ВП также предусматривает заключение в перспективе (при условии успешного выполнения намеченных реформ) двусторонних соглашений между ЕС и странами-партнерами об ассоциации, что должно послужить важным шагом на пути дальнейшей интеграции стран-партнеров в европейское социально-экономическое и политическое пространство.

Москва восприняла появление ВП довольно настороженно. Она опасалась, что за разговорами о необходимости поощрения экономических реформ и демократии в странах-партнерах кроется стремление Брюсселя окончательно вырвать постсоветские государства из сферы российского влияния и параллельно обеспечить себе альтернативные пути поставки энергоносителей из Азербайджана и Средней Азии<sup>3</sup>. По этой причине Москва не без скрытого удовлетворения наблюдала за тем, с каким трудом происходило становление партнерства, которому пришлось пробивать себе дорогу через бюрократические препоны ЕС и нехватку финансирования в условиях кризиса Еврозоны<sup>4</sup>.

Второй саммит ВП был призван подвести первые итоги этого проекта и наметить дальнейшую программу действий. Несмотря на то что руководство ЕС и шесть стран-участниц партнерства возлагали на этот форум определенные надежды, в экспертно-аналитическом сообществе все-таки возобладали скептические оценки этого события. Решения саммита именовались не иначе как «декларации о намерениях», содержащие мало конкретных результатов и серьезных гарантий на будущее. Отмечался тот факт, что европейские «тяжеловесы» (кроме германского канцлера А. Меркель) попросту проигнорировали саммит. Напри-

мер, французский президент Н.Саркози в это время демонстративно совершал вояж в Марокко для открытия там линии скоростной железной дороги, построенной с французской помощью. Вместо него в Варшаву приехал глава МИД Франции. Политические обозреватели язвили по поводу того, что Варшаве это мероприятие было нужно лишь для галочки: ей

было важно представить свой период председательства в ЕС как успешный и уверить как самих участников партнерства, так и другие страны в том, что этот проект «скорее жив, чем мертв».

Постараемся, однако, без эмоций подойти к оценке как итогов Варшавского саммита, так и перспектив партнерства на будущее.

## Что было сделано?

**К** числу достижений ВП (весьма скромных) за два с половиной года его существования можно отнести следующие моменты.

Несмотря на кризисные условия, в большинстве стран-участниц ВП (за исключением Беларуси) продолжались структурные экономические реформы, в том числе направленные на гармонизацию хозяйственного законодательства, а также технических стандартов этих стран с европейскими.

Получило дальнейшее развитие торгово-экономическое сотрудничество между ЕС и большинством стран-партнеров. По данным Евростата, несмотря на проблемы Евросоюза в торговле с остальным миром, экспорт из стран ЕС в страны-партнеры ВП вырос с 12,8 млрд евро в первом полугодии 2010 г. до 16,5 млрд евро за тот же период 2011 г., а импорт – с 11,7 млрд евро до 17,7 млрд евро соответственно<sup>5</sup>. Эта положительная торговая динамика создала хорошую основу для взаимной заинтересованности ЕС и стран-партнеров в развитии отношений в других отраслях экономики.

Наметился прогресс (хотя и не столь значительный, как ожидался) и в диалоге ЕС с «шестеркой» ВП по вопросу о заключении соглашений об ассоциации и как части этих соглашений – договоров о создании зон свободной торговли (ЗСТ). Наибольший прогресс наметился на переговорах с Украиной. На Варшав-

ском саммите ВП было заявлено, что эти переговоры будут завершены к декабрьской встрече в верхах ЕС – Украина. Однако после вынесения сурового приговора Ю.Тимошенко и последовавшей на него жесткой реакции со стороны ЕС перспективы скорейшего заключения этого соглашения стали неясными. До конца 2011 г. планируется начать переговоры с Грузией и Молдовой по заключению договоров о ЗСТ (при условии выполнения ими определенных условий). Армения также демонстрирует свою готовность начать переговоры с ЕС по этому вопросу.

Обращает на себя внимание тот факт, что в дни проведения Варшавского саммита был создан бизнес-форум ВП, который провел свою первую встречу в Сопоте 30 сентября 2011 г. Эксперты считают, что создание этого института будет способствовать притоку европейских инвестиций в страны-партнеры.

Продолжился диалог ЕС с «шестеркой» ВП в сфере энергетики. ЕС удалось добиться подписания Молдовой и Украиной Договора об энергетическом сообществе, который налагает на эти страны серьезные обязательства по обеспечению бесперебойных поставок в Европу транзитных энергоносителей. Киев также пошел на подписание соглашения о создании Восточноевропейского партнерства по энергосбережению и охране окружающей среды. ЕС также

побуждает страны-члены ВП присоединиться к тем мерам в области ядерной безопасности, которые были предприняты Евросоюзом после катастрофы на АЭС в Японии в марте 2011 г. На Варшавском саммите ВП Брюссель напомнил странам «шестерки», вовлеченным в проект «Южный коридор» (поставки энергоносителей из Средней Азии и со Среднего Востока в обход России), о необходимости реализации этого проекта более быстрыми темпами.

Определенных успехов удалось достичь в развитии транспортной инфраструктуры региона. Так, недавно Грузия подписала с ЕС соглашение о вступлении в Общеευропейскую авиационную зону. Переговоры с Украиной на эту тему близятся к завершению, а Молдова недавно начала подобные переговоры.

К числу позитивных тенденций можно отнести и увеличение финансирования ВП со стороны ЕС. К финансированию различных программ ВП были привлечены не только фонды инструмента партнерства европейского соседства (финансовый механизм политики европейского соседства), но и Европейского инвестиционного банка и Европейского банка реконструкции и развития. На реализацию программ по линии ВП в 2010–2013 гг. будет выделено не 600 млн евро, как планировалось раньше и что было явно недостаточно, а гораздо больше 1,9 млрд евро<sup>6</sup>. На последующий период также планируется выделение значительных средств. Отметим, что увеличение финансирования ВП происходит, несмотря на наличие у ЕС серьезных финансовых проблем. И хотя объем финансирования все равно недостаточен, авторитет этой программы определенно вырос в регионе ВП по сравнению с начальным периодом ее существования.

Получил развитие в рамках ВП и процесс либерализации визового режима с ЕС. Брюссель был удовлетворен тем, как

Украина и Молдова реализовывали свои планы действий в визовой сфере, и даже назвал их образцом для подражания для других стран «шестерки». Брюссель поощряет Грузию и Молдову развивать недавно созданные «партнерства по мобильности», направленные на облегчение визового режима для определенных категорий часто путешествующих граждан. ЕС в целом положительно оценивает то, как Грузия исполняет заключенные ранее соглашения с Евросоюзом об облегчении визового режима и реадмиссии. Брюссель также считает, что переговоры о заключении подобных соглашений должны быть начаты с другими странами «шестерки» – Беларусью, Арменией и Азербайджаном. В случае с Минском в официальных документах ЕС всегда следует оговорка, что речь идет о либерализации визового режима для всего белорусского народа в целом, а не для верхушки страны, в отношении которой и впредь могут применяться визовые санкции.

Недавнее назначение нового специального представителя ЕС на Южном Кавказе и возобновление переговоров по Приднестровью в формате 5+2 может способствовать разрешению конфликтов в этих регионах и тем самым усилить миротворческую функцию ВП, которая была декларирована в учредительных документах партнерства.

Немаловажную роль в реализации намеченных в рамках ВП демократических реформ на национальном и местном уровнях играют недавно созданная Парламентская ассамблея ВП и ежегодная конференция региональных и местных властей ВП под эгидой Комитета регионов ЕС, который отвечает за региональную политику Брюсселя. Определенных успехов в развитии демократических институтов в странах «шестерки» удалось добиться при помощи созданного в 2009 г. Форума гражданского обще-

ства ВП и сети так называемых национальных платформ, т.е. его местных отделений. ЕС планирует развивать это направление работы через недавно учрежденный Институт гражданского общества (на 2011 г. ему выделено 22 млн евро) и создаваемый Европейский фонд демократии, которые послужат организационно-финансовыми инструментами ЕС в этой области<sup>7</sup>. Беларусь, точнее, поддержка оппозиционных А.Лукашенко сил, считается наиболее важным приоритетом деятельности этих новых структур.

Свою положительную роль в подготовке кадров административных работников из стран ВП сыграли Эстонский центр ВП и Академия государственного управления ВП (Варшава). Полезным в деле обеспечения большей прозрачности государственных структур стран «шестерки» сыграли инициированные в рамках ВП «комплексные программы строительства институтов». Определенный прогресс был достигнут в области молодежного и культурно-образовательного сотрудничества, а также дальнейшего внедрения информационных технологий в различные области производственной и общественной жизни региона ВП.

Ряд европейских экспертов и аналитиков из стран «шестерки» относит к числу позитивных аспектов ВП эффект

«европеизации» в регионе, охваченном этой программой. Так, представители стран Закавказья не раз выражали удовлетворение тем фактом, что ВП фактически признает эти государства «частью Европы», несмотря на их географическое положение. Считается также, что за редким исключением (Беларусь), во всех странах «шестерки» происходит процесс усвоения европейских демократических ценностей.

Нельзя не признать также, что, несмотря на многочисленные накладки, программа ВП приобрела более скоординированный и целевой характер. Руководство ЕС планирует принять до конца 2011 г. дорожную карту партнерства, рассчитанную на период до следующего саммита ВП во второй половине 2013 г.

Наконец сам по себе факт, что в условиях кризиса Еврозоны, серии «цветных» революций в арабском мире, обострения отношений ЕС с Минском и Киевом, а также между Азербайджаном и Арменией из-за Нагорного Карабаха саммит все-таки состоялся и на нем были приняты решения, способствующие дальнейшему развитию программы, может считаться определенным успехом. Это означает, что ВП в целом справилось с испытаниями экономического и политического характера и даже обрело определенную институциональную прочность.

### Критика «Восточного партнерства»

**В**ряд ли ВП можно считать эффективным с точки зрения реализации одной из его важнейших составляющих (официально – приоритета № 1), а именно: интенсификации процессов демократизации и, в частности, улучшения ситуации с правами человека в странах-партнерах.

Провал ВП в этой области особенно осязателен в Беларуси. После серии репрессий А.Лукашенко в отношении оппози-

ции (декабрь 2010 г.) ЕС и США ввели санкции против Минска, а средства, которые были предназначены для Беларуси по линии различных программ ВП, были фактически направлены в распоряжение политических противников правящего в этой стране режима. Как считают сами европейцы, ситуация с правами человека не намного лучше и в Азербайджане, и Грузии. Как уже упоминалось, резкие комментарии и действия

со стороны ЕС вызвало и дело Ю.Тимошенко на Украине.

На Варшавском саммите руководству ЕС не удалось заставить лидеров стран-партнеров продемонстрировать их «верность» демократическим ценностям. Так, ни один из них не подписал декларацию с осуждением действий режима А.Лукашенко.

В то же время вряд ли можно согласиться с позицией ряда европейских экспертов и политиков, которые считают, что нужно пользоваться нынешним экономическим кризисом в Беларуси для дискредитации режима А.Лукашенко и демонстрации белорусскому народу преимуществ сотрудничества с ЕС (и для этого использовать возможности ВП).

ВП также не сумел продемонстрировать свою эффективность еще в одной ключевой сфере – разрешении конфликтов на постсоветском пространстве. Несмотря на оживление дипломатической активности ЕС по урегулированию приднестровского конфликта и конфликтов на Южном Кавказе, эти усилия Брюсселя пока не принесли ощутимых результатов. Разочаровавшись в посреднических усилиях ЕС, президент Азербайджана И.Алиев усилил еще больше воинственную риторику в отношении проблемы Нагорного Карабаха.

Несмотря на увеличение объемов финансирования программ ВП в три раза, этого все равно недостаточно для полной реализации намеченных целей и для того, чтобы заставить страны-партнеры всерьез относиться к этому проекту. Пока объемы помощи по линии ВП будут иметь символический характер, страны-реципиенты этой помощи будут лишь симулировать активность, а не выполнять требования программы на самом деле. Учитывая же нынешнее нелегкое финансовое положение ЕС, необходимость помощи новым арабским режимам, пришедшим к власти после

«цветных» революций, а также надвигающуюся новую волну глобального финансово-экономического кризиса, перспективы дальнейшего увеличения финансирования в рамках ВП становятся весьма неопределенными.

Нельзя не заметить растущее скептическое (если не пренебрежительное) отношение к ВП со стороны большинства государств-членов ЕС. За исключением руководства Евросоюза, Польши («вдохновительницы» ВП), Чехии (в чье председательство в ЕС было «запущено» ВП) и ряда стран Балтии, остальные члены ЕС относятся к партнерству или индифферентно (Англия), или с показным сочувствием, но без реального желания помогать (ФРГ). Франция, Испания и Италия не скрывают своего чуть ли не враждебного отношения к ВП, которое они считают соперником своего «протекже» – Средиземноморского «измерения» ЕС. То, что ВП явно не относится к числу их важных приоритетов, продемонстрировало большинство лидеров стран-членов ЕС, не приехав на варшавский саммит «партнерства».

Думается, что до сих пор не преодолен «коренной порок» ВП, а именно: отсутствие четкой гарантии со стороны Брюсселя относительно перспективы вступления стран-партнеров в Евросоюз. Лишь немногие члены ЕС действительно хотят, чтобы участники ВП вступили в Евросоюз хотя бы в отдаленном будущем, т.е. когда они реформируют свою экономику и политические системы в соответствии с европейскими стандартами. Большинство же государств ЕС не хочет видеть участников партнерства в составе Союза и считает их лишней обузой. Для этой группы членов ЕС партнерство лишь средство обеспечения своего более стабильного и «цивилизованного соседства», а не «билет в клуб для избранных». В свою очередь, ответом на подобную линию ЕС со стороны

стран-членов ВП является следующая позиция: раз нет ясной перспективы членства в Евросоюзе, значит, будет лишь имитация движения по пути реформ, а не сами реформы.

У стран-партнеров вызывает протест и универсалистский подход к ним со стороны ЕС. Брюссель пытается подходить к участникам ВП с одной и той же меркой, без учета их национальной специфики и индивидуальных потребностей, что, разумеется, не способствует росту популярности ВП в этих государствах.

Складывается впечатление, что ЕС, продвигающий ВП, только еще начинает осознавать тот факт, что он – единственный игрок в регионе и что нужно учитывать интересы других влиятель-

ных акторов. Например, за два с половиной года существования ВП Брюсселю так и не удалось убедить Москву, что этот проект не направлен против ее интересов на постсоветском пространстве и не ведет к созданию новых разделительных линий в Европе. А факт открытого финансирования Евросоюзом белорусской оппозиции по линии ВП Россия вообще оценивает как прямое вмешательство в дела суверенного государства (как бы кто ни относился к правящему там режиму) и, соответственно, грубое нарушение принципов международного права. Для Москвы это – еще одно свидетельство расхождения официально декларируемых целей ВП с его истинной направленностью.

В заключение отметим, что проект «ВП» явно еще не достиг стадии своей зрелости. В нем имеется множество противоречий, нестыковок и потенциально конфликтных моментов. Сильна также бюрократическая инерция ЕС при его реализации. Брюссель пока не смог сбалансировать свои интересы в регионе ВП с интересами других ключевых игроков и прежде всего Москвы.

Одним словом, авторам ВП пока рано почивать на лаврах, им еще предстоит большая работа по совершенствованию проекта и его вписыванию в геополитические и геоэкономические реалии постсоветского пространства.

Со стороны России было бы неразумным полностью отвергать этот проект и тем более злорадствовать по поводу его неудач. Москве надо последовательно и терпеливо работать над тем, чтобы предотвратить возможные побочные эффекты партнерства, нежелательные для России, и направить ВП в русло взаимовыгодного сотрудничества со всеми участниками этого проекта.

## Примечания

<sup>1</sup> Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, Prague (8435/09 [Presse 78]) // [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf)

<sup>2</sup> Eastern Partnership. Memo/09/217. Brussels, 5 May 2009 // URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/217&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>; Eastern Partnership Summit to strengthen EU links with Eastern Europe and South Caucasus. IP/09/700. Brussels, 6 May 2009 // <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/700&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>3</sup> Сергунин А.А., Тихонов В.Г. «Восточное партнерство» и российские интересы на Кавказе // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Сер.: Общественные науки. 2010. № 4. С. 35–39; Сергунин А.А., Тихонов В.Г. «Восточное партнер-

ство» и «Большой Каспийский регион»: проблемы и перспективы // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2009. № 3. С. 30–39.

<sup>4</sup> Сергунин А.А. «Восточное партнерство»: вызов российской дипломатии в Восточной Европе // Вестник ВГУ. Сер. Лингвистика и межкультурная коммуникация. 2010. № 1. С. 205–210.

<sup>5</sup> Significant increase of trade in goods between EU27 and Eastern Partnership over last decade EU27 trade deficit of 1.3 bn euro in the first half of 2011. STAT/11/140. 28 September 2011 // URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/11/140&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>6</sup> Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011. 14983/11. Presse 341 // URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/press-data/en/ec/124843.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/press-data/en/ec/124843.pdf)

<sup>7</sup> Stefan Fule, European Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy: Speech at the Eastern Partnership Conference «Towards a European Community of Democracy, Prosperity and a Stronger Civil Society». Warsaw, 29 September 2011 //URL: [http://www.easternpartnership.org/sites/default/files/eap\\_conference\\_speech\\_0.pdf](http://www.easternpartnership.org/sites/default/files/eap_conference_speech_0.pdf)



**На сайте Вы найдете информацию о печатных и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:**

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2012 гг.);
- «Современная политическая история России» – «Хроника» (1985–2009гг.) на CD;
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.