

Потенциал «Восточного партнерства» Евросоюза

Юрий Седякин

Восточное партнерство (ВП) – проект, официально предложенный Европейским союзом по инициативе министра иностранных дел Польши Р.Сикорского при участии Швеции на Совете внешних сношений 26 мая 2008 г. Дискуссия по проекту состоялась 19–20 июня того же года на Европейском совете. Так называемые новые члены ЕС во главе с председательствовавшей тогда в ЕС Чехией в целом поддержали предложение, как говорится, в полном объеме (хотя и с некоторой сдержанностью со стороны Болгарии и Румынии). Зато Германия и Франция сразу высказали мнение, что ВП будет выглядеть неочевидно, а всего лишь как очередная небольшая ступенька к потенциальному членству в Евросоюзе для государств-участников этой программы, особенно для Украины. Впрочем, Польша, как инициатор, да и другие восточноевропейские государства считают, что именно так оно и будет.

Программа «Восточное партнерство» (ВП), одобренная затем всеми 27 странами ЕС (декабрь 2008 г.) на саммите в Брюсселе¹, охватывает Азербайджан, Белоруссию, Украину, Армению, Молдавию и Грузию. Ее целью объявлено приведение указанных стран в соответствие со стандартами ЕС без принятия их в состав организации (хотя перспектива ассоциации с ЕС не исключается). Прежде всего, предусматривается бо-

лее тесное партнерство этих стран с ЕС в экономической и политической сферах. Стремясь к такому сближению, ЕС выделил на период до 2013 г. 600 млн. евро и намерен направить эти средства на укрепление в указанных странах государственных институтов, контроль границ и оказание помощи малым предприятиям (частным компаниям).

Официально программа ВП утверждена Европейским советом 19–20 марта

СЕДЯКИН Юрий Михайлович – кандидат исторических наук, советник МИД России в отставке. E-mail: jumis@mail.ru

Ключевые слова: Восточное партнерство, Европейский союз, развитие демократии, укрепление государственных институтов, контроль границ, гражданское общество, энергетическая безопасность, региональная политика, «фланговые» инициативы, потенциал стабильного соседства.

2009 г. и «запущена» затем на пражском саммите ЕС 7 мая 2009 г. Правда, до последнего момента имелись сомнения в отношении Молдавии и частично Белоруссии. Однако, в конце концов, ВП охватило все шесть стран, поскольку в Брюсселе поняли, что изоляция Кишинева и Минска не принесла бы пользы ни им, ни Евросоюзу.

Как полагают в Еврокомиссии, от изоляции пострадали бы, прежде всего, граждане Молдавии и Белоруссии, которым участие их стран в ВП дало бы якобы несомненный выигрыш, например, в организации гражданского общества по западноевропейским меркам. С этой целью, кстати, ЕС создает Форум гражданского общества, которому предписывается выполнять функцию связующего звена между Брюсселем и жителями Восточной Европы и Закавказья: ЕС понимает, что без поддержки гражданского общества этих стран шансы ВП на осуществление представляются весьма слабыми. Ставка, по сути, делается на то, чтобы убедить граждан в правильности проевропейского выбора властей их стран за счет соответственного информирования о деятельности ЕС, о «Восточном партнерстве» и возможных преимуществах от сотрудничества, предусмотренных этой программой для каждого отдельного гражданина, например, визовые послабления.

Очевидно, что ВП стало для ЕС явным дополнением к его «Северному измерению» и к «Средиземноморскому союзу» как своего рода почва для дискуссий по визовым соглашениям, соглашениям о свободной торговле и стратегическому партнерству с государствами-соседями, одновременно заменяющая дискуссии о расширении Евросоюза и вступления туда этих государств.

Широкий спектр предлагаемых форм сотрудничества (встречи глав правительств, мининдел, тематические

платформы и дополнительные дискуссионные панели по проблемам демократического развития, управления и стабилизации, экономической интеграции и конвергенции, энергетической безопасности и межличностных контактов и т.п.), похоже, должен компенсировать отсутствие общего «органа» наподобие секретариата в рамках «Союза для Средиземноморья». Тем более что в проекте ВП нет прямого указания о создании собственного секретариата – программа будет контролироваться непосредственно Европейской комиссией.

Восточное партнерство представляется актуализированным форматом сотрудничества Европейского союза со странами Восточной Европы, характерной чертой которого должно стать более гибкое сочетание целей и механизмов политики ЕС в отношении своих восточных соседей, так как такой подход делает возможным определение краткосрочных целей сотрудничества с учетом внутренней ситуации в соседних странах. Целый ряд событий на международной арене последних лет показал, что он мотивируется изменяющимися политическими реалиями в регионе Восточной Европы и Закавказья.

Политическая чехарда на Украине после так называемой оранжевой революции, перебои в энергетических поставках в ЕС, являющиеся результатом конфликта между Россией и соседними странами, «неблэкнущая диктатура» А.Лукашенко в Белоруссии, наконец, российско-грузинский конфликт заставляют Брюссель обращать все большее внимание в восточном направлении. Действовавшие до сих пор инструменты «Европейской политики соседства» (ЕПС), в которых прописаны стандартные механизмы сотрудничества ЕС с соседними странами, оказа-

лись, судя по всему, недостаточными и малоэффективными перед лицом динамично изменяющейся ситуации в регионе. А нежелание очередных расширений ЕС – по крайней мере, в обозримом будущем – повысило значение альтернативных и одновременно привлекательных инструментов расширения для стран, претендующих на членство в ЕС. Поэтому еще до официального создания по инициативе президента Франции Н.Саркози «Союза для Средиземноморья» Польша совместно со Швецией поспешила предложить создание «Восточного партнерства».

Среди западных дипломатов считается, что данная инициатива стала несомненным внешнеполитическим успехом Польши в ее усилиях по укреплению сотрудничества ЕС со странами, расположенными к востоку от его границ. Привлечение к проекту Швеции как «старого члена Евросоюза», несомненно, повысило ранг инициативы среди стран-членов ЕС.

Открывая перед партнерами перспективу более тесного сотрудничества, «Восточное партнерство» ЕС создает своего рода «прибавочную стоимость» к структуре существующих двусторонних отношений с восточными соседями. С одной стороны, этот проект можно считать укреплением ЕПС, а с другой, – новым предложением, более приспособленным к реальным условиям и возможностям соседей. В рамках Партнерства каждая страна рассматривается индивидуально, при этом имеется в виду ее способность и воля принятия на себя соответствующих обязательств.

Используя принцип так называемой «позитивной обусловленности» Брюссель ограничивается увеличением помощи именно тем странам, которые добились наилучших результатов по реализации пунктов Планов действий и, ранее, Соглашений о партнерстве и

сотрудничестве. Вместе с тем, в ВП отсутствует положение о санкциях в случае неприменения рекомендаций Евросоюза. Поэтому двустороннее измерение «Восточного партнерства» в рамках «Европейской политики соседства», как представляется, будет развиваться последовательно с учетом особенностей каждой из стран-участниц, по каждой из четырех основных тематических платформ ВП:

- развитие демократии, совершенствование системы управления;
- экономическая интеграция;
- региональная политика.

В этих рамках уже реализуется несколько так называемых «фланговых» инициатив, в частности, в таких сферах как организация границ и развитие энергетического сотрудничества. Причем некоторые проекты ВП Брюссель, кстати, готов даже распространить на Россию – в случае заинтересованности последней, например, по проектам, касающимся Калининградской области.

Своего рода «проверкой на прочность» в этой ситуации становится, прежде всего, будущее отношений между Брюсселем и Минском, который упорно не реагирует на призывы ЕС к соблюдению в Белоруссии основных гражданских прав и свобод. Использование известных визовых санкций не принесли Брюсселю ожидаемых результатов. Вместе с тем, Белоруссия все настойчивее проявляет заинтересованность в совместных энергетических проектах в рамках программы ВП.

По информации МИД Белоруссии, в настоящее время отрабатывается, например, целый ряд проектов, связанных с повышением «безопасности энергоинфраструктуры Белоруссии».

Один из предлагаемых проектов предусматривает, в частности, строительство линии электропередачи «Россия – Белосток – Нарев» со вставкой постоянного тока.

Белоруссия также рассматривает возможность привлечения в рамках ВП европейских инвесторов к сооружению газохранилища в Мозыре.

Кроме двустороннего аспекта, основывающегося на опыте сотрудничества ЕС со странами, охваченными ЕПС, «Восточное партнерство» предполагает сотрудничество и на многостороннем уровне. Важность такого аспекта подчеркивается Брюсселем с учетом стоящих перед регионом общих вызовов и угроз, к которым он относит такие, как энергетическая безопасность, «стремление Москвы доминировать в соседстве», неразрешенные региональные конфликты (прежде всего в Закавказье и Приднестровье). Заинтересованность в преимуществах многостороннего сотрудничества в рамках ВП, относящегося к сферам свободного передвижения людей и товаров, торговой регламентации, энергетической эффективности и безопасности, укрепления институциональных возможностей центральных и местных властей, в последнее время особенно проявляет, например, Молдавия.

По мысли авторов программы ВП, приоритетом Евросоюза должно стать, по сути, выполнение политической задачи – противодействие сценариям, чреватых конфликтами в регионе. В «Восточном партнерстве» «дремлет», мол, потенциал обеспечения стабильного соседства с выгодами как для соседей, так и самого ЕС. Партнерство не должно быть – как, дескать, пренебрежительно о нем отзывается Москва – «дудой» идеей. Но одновременно его нельзя, мол, рассматривать и в качестве антироссийского инструмента Брюсселя в отношениях с Востоком: «разжигание агрессии» могло бы привести к негативным последствиям на линии Брюссель – столицы соседних государств.

Как считается, например, в польских политологических кругах, за каждым шагом ЕС внимательно следит Россия и каждый случай неудачи используется ею в своих интересах; поэтому политики в Брюсселе должны об этом всегда помнить. И не только с учетом двусторонних отношений ЕС с Россией, но прежде всего ради блага соседних стран, зависимых, мол, нынче от России. ВП, по бытующему в Варшаве мнению, должно дать старт радикальным переменам, начало которым было положено падением Берлинской стены и проведением свободных выборов в Польше двадцать с лишним лет назад.

Одновременно Брюссель настаивает, что ВП не является инструментом для урегулирования региональных конфликтов. Эта программа Евросоюза не имеет целью подменить собой существующие международные механизмы, наподобие Минской группы, для урегулирования «замороженных конфликтов» на территориях стран-участниц «Восточного партнерства». Евросоюз и далее намерен поддерживать регулирующие усилия в существующих форматах, заявляют официальные представители ЕС.

Открытым выражением заинтересованности Еврокомиссии в «Восточном партнерстве» стало выделение дополнительной финансовой поддержки для стран, охваченных этой программой. Упомянутая общая сумма, выделяемая для ВП, сложилась за счет перераспределения части фондов из ЕПС в пользу многостороннего уровня сотрудничества в рамках ВП, а также выделения определенной дополнительной квоты.

ЕС признает, что эта сумма недостаточна для удовлетворения всех потребностей, но подчеркивает, что кроме нее соседние страны могут пользо-

ваться помощью Европейского банка реконструкции и развития или Европейского инвестиционного банка. Кроме того, существует возможность пользоваться услугами Инвестиционного фонда (*NIF*), Фонда управления, а также фондов, предназначенных для трансграничного сотрудничества. В целом получается значительная поддержка (по некоторым данным – до 3 млрд. евро), особенно если учесть, что ЕС уже наполовину реализовал актуальный бюджет и что выделение дополнительных средств в условиях финансово-экономического кризиса вопрос не из легких.

Вместе с тем, в ЕС существует мнение, что ВП – всего лишь «еще одна маленькая программа, которая не изменит реалий постсоветских стран».

Об этом, в частности, заявил польской газете *Dziennik* политический эксперт, президент Центра европейской политики в Брюсселе Антонио Миссиरोли.

По его словам, «этим делом» занимаются лишь 20 чиновников из 20 тыс., которые работают в Европейской комиссии; бюджет же Восточного партнерства – около 200 млн. евро в год для шести стран – очень маленький в сравнении со средствами, которые ЕС выделяет на всю свою внешнюю политику – 5 млрд. евро.

Комплексный подход к странам региона вызвал смешанные чувства в соседних странах. Несмотря на то, что целостное восприятие региона может увеличить «шансы сопротивляемости» на вызовы, стоящие перед соседями ЕС, а также преимущества, вытекающие из использования фондов на региональные проекты, не все страны приняли инициативу ЕС с энтузиазмом.

Больше всего опасений высказывает по-прежнему Украина, которая, похоже, почувствовала угрозу своему стремлению к членству в ЕС, усматри-

вая в идее ВП попытку столкнуть ее с магистральным направлением на западной путь. Киевские чаяния хорошо известны в Брюсселе, однако, с учетом отсутствия воли стран-членов ЕС к расширению Союза в ближайшем будущем, предложение усиленного сотрудничества с Украиной следует признать на сегодняшний день единственно реальным шагом ЕС по пути интенсификации своих взаимных отношений с этой постсоветской республикой. Ничего большего ЕС в настоящее время предложить Украине просто не готов.

Это обстоятельство пришлось публично констатировать в новогоднем интервью «Немецкой волне» председателя украинской оппозиционной Партии регионов и кандидата в президенты Украины В.Януковича.

Тем не менее, по сути, в развитие программы ВП, Киев (летом 2009 г.) выступил с инициативой создания некоего «центра притяжения» для углубления взаимодействия по «укреплению безопасности в региональном контексте»: Украина заявила о готовности оказания в качестве регионального лидера услуг по интегрированию в экономическое пространство Евросоюза не только Белоруссии, но и вовлечению в него других постсоветских стран, прежде всего Казахстана (так называемая Киевская инициатива).

Конкретно речь зашла о проектах поставок в Польшу и Белоруссию (и дальше транзитом в третьи страны) украинской электроэнергии. Более того, в Киеве полагают, что геополитическое положение Украины, Белоруссии и Польши позволяет выступать этим странам совместно в качестве активных игроков в вопросах, связанных с транзитом электроэнергии на евторынки из России, Черноморско-Каспийского региона и Центральной Азии.

Хотя ВП и ЕПС не связаны с вступлением отдельных стран в Евросоюз, потенциально вступления в целом они не исключают. Более того, в Брюсселе полагают, что участие в проекте ВП как раз является единственно реальным способом их приближения к Брюсселю.

По заявлению еврокомиссара по вопросам внешних сношений и ЕПС Б.Ферреро-Вальднер, которое она сделала на пресс-конференции по итогам Брюссельского совещания министров иностранных дел стран-участниц инициативы Евросоюза «Восточное партнерство» (8 декабря 2009 г.), Евросоюз намерен в перспективе заключить соглашения об ассоциации со всеми странами «Восточного партнерства», но особенно далеко он уже, мол, продвинулся в подготовке такого двустороннего документа на переговорах с Украиной.

В начале 2010 г. ЕС планирует начать переговоры относительно соглашения об ассоциации с Молдавией. На рассмотрение Совета министров Евросоюза представлен также проект мандата на переговоры с тремя республиками Южного Кавказа. Работа в этом направлении с упомянутыми государствами, как и с Белоруссией, начнется, по выражению еврокомиссара, «в свое время», то есть когда каждая из стран будет готовой к такому шагу.

Вместе с тем, необходимо отметить, что до нынешнего момента участие входящих в ВП стран в каких-либо конкретных проектах этой программы ограничивалось лишь отдельными инициативами, явно не имеющими принципиального значения для развития постсоветских государств.

Так, 4 декабря в Киеве президент Европейской комиссии Жозе Мануэль Баррозу заявил, что Украина, мол, уже видит первые конкретные результаты проекта «Восточное партнерство». По его словам, таким результатом является «партнерство с Восточной Европой по вопросам защиты окружающей среды как демонстрация нашей европейской со-

лидарности с нашим близким партнером – то есть Украиной».

По словам той же Ферреро-Вальднер, в ближайшее время будет положено начало важной инициативе по гражданской защите и реагированию на чрезвычайные происшествия, а в I квартале 2010 г. Еврокомиссия запустит программу поддержки малых и средних предприятий в странах Восточного партнерства.

Речь идет об оказании макроэкономической помощи Украине, Грузии и Армении, а также Белоруссии в условиях продолжения корректирующих программ между этими странами и МВФ.

В качестве же главного проекта «Восточного партнерства» ЕС минидел Польши Р.Сикорский называет либерализацию визового режима между Евросоюзом и странами-участницами инициативы. По его мнению, «можно за небольшую цену и быстро дать нашим соседям с Востока почувствовать, что они пользуются привилегиями в отношениях с Европейским союзом»².

Однако можно предположить, что чувствительная для ЕС тема энергетики занимает в повестке дня «Восточного партнерства» все же куда более существенное место. На декабрьском совещании министров прозвучало, например, несколько заявлений о намерениях реализовать совместные проекты, прежде всего именно в энергетической сфере.

В частности, в рамках проекта Евро-Азиатского нефтетранспортного коридора выдвигалась идея транспортировки каспийской нефти по маршруту «Одесса – Броды» на два западноукраинских НПЗ, а затем и в Европу. Идея не новая, но в рамках ВП она приобретает новое звучание.

Так, польско-украинское трубопроводное предприятие «Сарматия» в апреле 2009 г. уже утвердило техническое задание на подготовку ТЭО проекта коридора «Одесса – Броды – Плоцк – Гданьск», тем самым дав новый импульс, мягко говоря, сомнительному в экономическом отношении проекту. Как известно, проект разра-

ботан одной из американских компаний, а его ориентировочная стоимость составляет 5–7 млрд. долл. США. Планируется поставлять каспийскую нефть из Азербайджана по трубопроводу в грузинский порт Супса на Черном море, оттуда на танкерах в Одессу и далее – по нефтепроводу в Броды. От Брод нефтепровод будет достроен до польского Плоцка с выходом на порты Балтийского и Северного морей и рынки Западной Европы.

Именно подобные проекты и планы позволяют членами ЕС утверждать, что за короткое время после формального учреждения «Восточное партнерство» удалось, мол, приобрести определенную динамику.

Все проекты, выдвигаемые в рамках программы «Восточное партнерство», как представляется, соответствуют реальным политическим целям данной инициативы, а именно в вытеснении России не только из Восточной Европы, но и в ослаблении российского влияния на интеграционные процессы на постсоветском пространстве, в СНГ в частности. Очевидно, что усилия по выводу целого ряда стран из российской интеграционной орбиты, в том числе ставка на формирование особого режима в Калининградской области РФ, направлены на завершение слова СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ, а также на недопущение завершения формализации союзных отношений между Россией и Белоруссией, а также на последующий отрыв от России ее другого ближайшего союзника – Армении.

Сейчас, после недавнего саммита в Минске, положившего начало формированию Таможенного союза, борьба за Белоруссию обостряется, и последние «телодвижения» ЕС это только подтверждают. «Телодвижения» против России, которая хотя и нарушает планы Запада по «ползучей» интеграции тех же Белоруссии и Казахстана в

свое экономическое пространство по индивидуальным программам без участия России, но, по мнению российского политолога А.Куренновой, тактически проигрывает в этой борьбе. Эксперт считает, что департамент ЕС, занимающийся Восточным партнерством (те самые 20 чиновников), прекрасно знает, что делает, и путем сравнительно небольших политических, экономических и социальных вливаний добьется того, что нужно Брюсселю.

Тем не менее, согласно официальному заявлению Президента России Д.А.Медведева, Россия не видит в проекте «ничего направленного непосредственно против себя» и не будет препятствовать реализации программы Евросоюза «Восточное партнерство», в которую вошел ряд стран СНГ, хотя и не видит от нее особой пользы. В российских политических и политологических кругах, однако, высказывается мнение, что в отношении ВП не исключается наше участие, в том числе финансовое, в реализации значимых для России проектов, разумеется, при условии учета в них российских интересов.

Особой пользы от ВП не видит, кстати, и Испания, ставшая председателем ЕС в наступившем году.

Мадрид ставит перед собой цель координировать выход из кризиса стран Евросоюза и вынашивает амбициозный план ренессанса общеевропейской экономики за счет большей координации экономической политики стран ЕС. Кроме того, Мадрид намерен также продолжить политику по расширению Союза: активизировать переговоры по вступлению в ЕС Турции, завершить переговоры по вступлению Хорватии, начать переговоры с Исландией и приблизить к ЕС Западные Балканы с уклоном на Сербию.

Поэтому Испания никак не проявляет политической и практической заинте-

ресованности в развитии «Восточного партнерства», как она, например, и не предприняла в период чешского и шведского председательства в ЕС никаких усилий по подготовке своих представителей к работе в странах-партнерах ВП.

Для большей объективности следует напомнить, что Швеция, бывшая,

наряду с Польшей, инициатором программы ЕС «Восточное партнерство», фактически заморозила его финансирование, сосредоточив усилия лишь на подготовке условий безвизового обмена с этими странами и массивном «консалтинге» правительств этих стран кураторами от ЕС.

«Дремлющий» потенциал обеспечения стабильного соседства Евросоюза с избранными им странами постсоветского пространства посредством программы «Восточного партнерства» настойчивыми усилиями ее главного инициатора – Польши, судя по всему, будет последовательно развиваться, – особенно в период предстоящего в 2011 г. польского председательства в ЕС. Не считаться с этим Россия просто не может, если она не хочет ослабления своего влияния в регионе.

Примечания

- ¹ Сообщение Еврокомиссии от 3.12.2008 г. http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_ru.pdf.
- ² *Сикорский Р.* // Europe's World, Summer 2009. P. 38–39. http://www.europesworld.org/portals/0/PDF_version/Issue12/EW12_FINAL_UK.pdf.

 **ОБЗРЕВАТЕЛЬ** <http://www.rau.su>
BSERVER E-mail: observer@nasled.ru