

СТРАНЫ «ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА» В СИСТЕМЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

А. А. Челюканов

НИУ «Высшая школа экономики», г. Москва

Рецензент канд. экон. наук, доцент Н. В. Сунян

Ключевые слова: внешнеполитическая стратегия Евросоюза; европейская интеграция; проект «Восточное партнерство»; страны постсоветского пространства.

Аннотация: На основе нормативно-правовых документов и протоколов заседаний рассмотрены принципы и цели партнерства, наблюдаемого в последнее десятилетие между Евросоюзом и бывшими советскими республиками в лице государств Восточной Европы и Кавказа. Определены причины успехов и неудач сотрудничества Евросоюза со странами постсоветского пространства. Показана роль многосторонних проектов – их значимость для усиления экономических и культурных связей между исследуемыми странами.

История отношений между странами постсоветского пространства и Евросоюзом (ЕС) насчитывает несколько этапов. На начальной стадии, длившейся на протяжении последнего десятилетия XX века, внешнеполитические, экономические и культурные связи развивались медленно, а заключенные между дружественными государствами соглашения о сотрудничестве и партнерстве не подразумевали плотного взаимодействия. Однако важно знать, что именно на первом этапе Брюссель расставил приоритеты, согласно которым осуществлялась финансовая и экспертная поддержка восточных партнеров. Если исключить страны Прибалтики, вошедшие в состав ЕС в 2004 году, и Среднюю Азию, на которую распространялись сферы влияния и РФ, и Китая, то в перспективе оставалось шесть государств – Белоруссия, Украина, Молдавия, Армения, Грузия и Азербайджан. Цель работы – выявить, насколько тесным является сотрудничество между указанными странами (далее – целевые страны) и ЕС, каковы их мотивы для укрепления двусторонних связей и оправдались ли взаимные ожидания.

Челюканов Александр Александрович – студент отделения «Международные отношения» факультета «Мировая экономика и мировая политика», e-mail: alexs_teller@mail.ru, НИУ «Высшая школа экономики», г. Москва.

До 2004 г. помощь, оказываемая целевым странам, осуществлялась в рамках двустороннего сотрудничества, в котором одну из сторон представлял Евросоюз, а вторую – государство-партнер. Однако после волны расширения ЕС, во время которой в его состав включено 10 государств Восточной Европы, в Брюсселе принято решение о необходимости стимулирования пограничного партнерства. В том же году вступил в силу закон о создании Европейской политики соседства (ЕПС) – единого курса ЕС, включившего 17 государств, в том числе все целевые страны и Россию. Он основывался на «мягкой силе» – отказе от принуждения в целях построения долгосрочного партнерства. Осознавая, что большинство стран данного проекта серьезно отстают от Евросоюза по экономическому развитию, Брюссель в рамках ЕПС на реформирование законодательства, поддержку бизнеса и т.д. выделял субсидии. Для управления ими в 2006 г. создан единый источник финансирования с бюджетом 11,2 млрд евро (2007 – 2013 гг.), получивший название Инструмент европейского соседства и сотрудничества (ИЕСП) [1].

Большая часть средств уходила в Северную Африку, а целевым странам доставалось немного, но не это являлось основной проблемой ЕПС. Данный курс не учитывал специфику бывших советских республик, игнорируя факт их культурной общности с ЕС и их стремление стать еще ближе к Европе. Поворотным моментом для сотрудничества стало обострение российско-грузинских отношений в преддверии осетинского конфликта. Еще до вооруженного столкновения, на заседании совета ЕС по общим вопросам и внешним связям 25 мая 2008 г. главы МИД Польши и Швеции Р. Сикорский и К. Билдт вынесли на обсуждение новый план, призванный компенсировать недостатки единой стратегии ЕПС [2]. Целевые страны становились членами так называемого проекта «Восточное партнерство». По сути, ЕПС делилась на две части, но обе они финансировались из ИЕСП; на 2010 – 2013 гг. для данного проекта планировалось выделить 600 млн евро [2]. Помимо стандартных структур взаимоотношений «ЕС – целевые страны» и «ЕС – целевая страна», большое внимание уделялось отношениям между отдельными государствами, и в итоговых декларациях всех саммитов проекта «Восточное партнерство» отдельно описывался прогресс как двусторонних отношений, так и многосторонних.

Когда в итоге проект «Восточное партнерство» получил «зеленый свет», руководство им взяла на себя Германия. Важную роль играла Польша, выступавшая как основной инициатор вносимых в проект изменений; активное участие на начальных этапах приняла Чехия, в столице которой 7 мая 2009 г. прошел первый саммит проекта «Восточное партнерство» [3]. Обсуждаемые вопросы касались тем, которые ЕС включил в список «флагманских задач» в рамках предварительного совещания Еврокомиссии 3 декабря 2008 г.: усиление пограничного контроля, поддержка деятельности малого и среднего бизнеса, проблемы энергетической безопасности и предотвращение природных и антропогенных катастроф [3]. Почти все указанные пункты напрямую или косвенно затрагивали интересы России: создание на территории стран проекта условий для использования возобновляемой энергии уменьшало потребности в импорте из России газа и нефти, а регуляция бедствий антропогенного характера давала ЕС возможность прямого вмешательства в отношения между странами

проекта и Россией при условии возможности вооруженного конфликта и угрозы мирным гражданам. Немало дискуссий вызывали и промежуточные цели проекта «Восточное партнерство»: подписание соглашений об ассоциации (Association Agreement) и создание зон свободной торговли с ЕС (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement), которые могли помешать планам РФ по созданию собственного интеграционного объединения.

В данном контексте, российское правительство воспринимало проект «Восточное партнерство» с определенной настороженностью, считая, однако, что он не может нанести серьезного ущерба влиянию державы на постсоветском пространстве. Вскоре проект вступил в новую фазу. Приближался второй саммит, который планировалось провести в Варшаве 30 сентября 2011 г., и подготовка к нему началась очень рано. В январе 2010 г. по инициативе польской стороны в Мадриде состоялся первый Международный семинар, посвященный проекту «Восточное партнерство», на котором прозвучало предложение о необходимости пропаганды проекта внутри ЕС, а также за его пределами [4]. Данная идея оформилась в создание «Группы друзей Восточного партнерства», в которую вошли государства, выступающие за более тесное культурное взаимодействие Евросоюза с бывшими советскими республиками [4]. Данная программа не получила должного развития, во многом, вследствие того, что в ней не принимала участие Россия, хотя эта инициатива неоднократно выносилась на обсуждение. Привлечь к проекту Москву значило бы сгладить некоторые острые углы уже на начальных этапах проекта, однако этого не произошло, что косвенно говорит о нежелательности привлечения внимания России к деятельности проекта «Восточное партнерство».

На данном этапе началась выработка рекомендаций для дальнейшего развития проекта «Восточное партнерство». В ряде случаев предлагаемые усовершенствования вступали в противоречие с положениями, которые составляли суть данного проекта. Типичным примером может являться комплекс рекомендаций, разработанных сотрудниками Польского института международных отношений в 2011 г. Основной совет заключался в необходимости подчеркивания значимости статьи 49 Лиссабонского договора, согласно которой «любое европейское государство, уважающее демократические ценности, может стать членом Союза» [5]. В итоговой декларации Пражского саммита значилось обратное утверждение: «Восточное партнерство» предполагает не постоянное членство <...> а политические, экономические, культурные связи» [3]. Это являлось свидетельством того, что принципы, на которых проект строился изначально, постепенно теряли актуальность. Во многом подобное происходило за счет неправильной мотивации Евросоюзом восточных партнеров, для которых преимущества долгосрочного развития не вполне ясны, в отличие от главного недостатка – отдаления от России, выступавшей для некоторых из стран проекта главным кредитором.

Варшавский саммит прошел под эгидой создания условий, необходимых для подписания странами проекта соглашений об ассоциации с ЕС. Чтобы проследить за выполнением требований, поставленных Евросоюзом, создан новый инструмент – Индекс европейской интеграции, который состоял из трех критериев, измеряемых по стобалльной шкале: уровень соответствия заявленным нормам, состояние связей с государствами ЕС

и управленческий потенциал [6]. Много внимания уделялось перспективам принятия восточных стран в Энергетическое сообщество [7]. Вступление в данную организацию не давало государствам краткосрочных преимуществ, потому как базировалось на получении выгоды в ходе постепенного перехода на возобновляемые источники энергии, что для стран постсоветского пространства было дорого, несмотря на финансовую и экспертную поддержку со стороны Европейского центрального банка. В итоге, заявленный на три года бюджет оказался превышен более чем в три раза, составив, в конечном счете, 1,9 млрд евро [7].

Встреча в Варшаве оказала огромное влияние на прогресс билатеральных отношений между странами проекта. Особенное место заняла Германия, правительство которой провело несколько раундов встреч с главами Грузии, Молдавии и Украины – наиболее перспективных стран с точки зрения Евросоюза. Что касается экономических связей, наметились позитивные сдвиги в структуре товарооборота, прежде всего с ФРГ, причем данный аспект касался не только импорта, но и экспорта в страны ЕС, что означало перестройку под европейские рынки производства в государствах, поддерживающих проект «Восточное партнерство». Постепенно налаживалось и культурное сотрудничество, существовавшее на тот момент почти исключительно в виде многосторонних проектов.

Два года между Варшавским и Вильнюсским саммитами заметно повлияли на будущее проекта. Внутриполитическая динамика в трех приоритетных странах сдвигалась в сторону ЕС. В 2012 г. к власти в Грузии пришло проевропейское правительство, в Молдавии закончились продолжавшиеся в 2009 и 2010 гг. молодежные бунты против руководства страны. На Украине стремление к дальнейшей интеграции с ЕС поддерживалось на всех уровнях. Как следствие, отказ Киева от подписания соглашения об ассоциации с ЕС во время саммита в Вильнюсе 28–29 ноября 2013 г. привел к массовым волнениям, вылившимся во внутриполитический кризис в стране. Тем не менее, Украина стала первым государством проекта, заключившим данный договор, подписав политический раздел 21 марта 2014 г., и затем, уже вместе с Молдавией и Грузией, 27 июня 2014 г. утвердила соглашение в окончательной правке. На тот момент Киев уже сильно отставал от Тбилиси и особенно от Кишинева. По уровню и темпу реформаторской деятельности Молдавия вырвалась вперед, о чем свидетельствуют значения индекса европейской интеграции [6]. Впрочем, в отношении материальных стимулов мало что изменилось – после введения в силу нового финансового инструмента ENI 11 марта 2014 г., единого для ЕПС и стран-членов проекта «Восточное партнерство», Украина продолжила получать наибольшие субсидии.

На современном этапе важнейшим событием проекта стал прошедший 21–22 мая 2015 г. саммит в Риге. В СМИ встречу назвали «саммитом несбывшихся надежд», поскольку ни по одному из вопросов, стоявших на повестке дня (визовая либерализация для Украины и Грузии и перспективы энергетического сотрудничества), не удалось добиться значимых изменений [8]. В итоговую декларацию конференции включили пункт об осуждении всеми странами проекта аннексии РФ Крыма. Как следствие, от подписания данного документа отказались партнеры России по ЕАЭС Белоруссия и Армения. Для них составили отдельный текст декларации, из которого исключили указанные положения [8]. В целом, саммит

произвел негативное впечатление, несмотря на некоторые положительные моменты, такие как увеличение финансовой поддержки восточных партнеров и распространение на их территорию культурных и образовательных программ.

Следует отметить три значимых момента. *Во-первых*, долгое время Евросоюз не имел постоянных связей с целевыми странами, что можно рассматривать как нежелание вмешиваться в российскую сферу влияния. *Во-вторых*, отношения между ЕС и целевыми странами получили наиболее значимое развитие с запуском проекта «Восточное партнерство», представлявшего собой многопрограммный политический курс, разработанный с учетом специфики государств постсоветского пространства. *В-третьих*, с течением времени в проекте наметилась тенденция к распаду, стимулируемая неравенством целевых стран по таким критериям, как получаемая помощь, осуществленные реформы и т. д. Таким образом, в прежней форме проект существовать не сможет и либо распадется на отдельные программы, которые будут недоступны некоторым из текущих участников, либо сократит число целевых стран. Возможен также вариант, в котором финансирование демократических реформ в Армении и Белоруссии – государств, наименее готовых к тесному сотрудничеству с ЕС, – будет сокращено до минимума, при этом формально они исключены из проекта не будут.

Список литературы

1. Regulation No 1638/2006 of the European Parliament [Электронный ресурс] // Eur-Lex. – 24.11.2006. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006R1638> (дата обращения: 31.08.2015).
2. Meister, S. The EU's Eastern Partnership – a Misunderstood Offer of Cooperation / S. Meister, M. May ; The Research Institute of the German Council on Foreign Relations. – Berlin, 2009. – 4 p. – (DGAP Standpunkt, 2009, № 7).
3. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit [Электронный ресурс] // European Commission : офиц. сайт. – 07.05.2009. – Режим доступа : http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-78_en.htm (дата обращения: 31.08.2015).
4. Eastern Partnership [Электронный ресурс] // Ministry of Foreign Affairs of Republic Poland : офиц. сайт. – 2011. – Режим доступа : http://eastern-partnership.pl/pw_en/MSZ%20PW%20EN.pdf (дата обращения: 31.08.2015).
5. Longhurst, K. Asserting the EU's Mission in the Neighborhood: Ten Recommendations for an Effective Partnership / K. Longhurst, B. Wojna ; The Polish Institute of International Affairs. – Warsaw, 2011. – 20 p.
6. The European Integration Index for Eastern Partnership Countries. [Электронный ресурс] // Steering Committee of the Eastern Partnership Civil Society Forum, 2012-2014. – Режим доступа : <http://www.eap-index.eu/> (дата обращения: 31.08.2015).
7. Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit. [Электронный ресурс] // European Commission : офиц. сайт. – 30.09.2011. – Режим доступа : http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-341_en.htm (дата обращения: 31.08.2015).
8. Joint Declaration of the Riga Eastern Partnership Summit [Электронный ресурс] // The Council of the EU : офиц. сайт. – 22.05.2015. – Режим доступа : <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/21-22/> (дата обращения: 31.08.2015).

References

1. *Regulation No 1638/2006 of the European Parliament*, Eur-Lex, 2006, available at: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex: 32006R1638](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006R1638) (accessed 31 August 2015).
2. Meister S., May, M., The Research Institute of the German Council on Foreign Relations. *The EU's Eastern Partnership – a Misunderstood Offer of Cooperation*, Berlin, 2009, 4 p, Series DGAP Standpunkt, vol. 7.
3. *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, European Commission, 2009, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-78_en.htm (accessed 31 August 2015).
4. *Eastern Partnership*, Ministry of Foreign Affairs of Republic Poland, 2011, available at: http://eastern-partnership.pl/pw_en/MSZ%20PW%20EN.pdf (accessed 31 August 2015).
5. Longhurst K., Wojna B., The Polish Institute of International Affairs. *Asserting the EU's Mission in the Neighborhood: Ten Recommendations for an Effective Partnership*, Warsaw, 2011, 20 p.
6. *The European Integration Index for Eastern Partnership Countries*, Steering Committee of the Eastern Partnership Civil Society Forum, 2012-2014, available at: <http://www.eap-index.eu/> (accessed 31 August 2015).
7. *Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit*, European Commission, 2011, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-341_en.htm (accessed 31 August 2015).
8. *Joint Declaration of the Riga Eastern Partnership Summit*, The Council of the EU, 2015, available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/21-22/> (accessed 31 August 2015).

Eastern Partnership Countries in the System of European Economic Integration

A. A. Chelyukanov

Higher School of Economics, Moscow

Keywords: Eastern Partnership; European integration; external policy of European Union; states of the post-Soviet space.

Abstract: Resting upon the governmental regulations and meetings' reports, the given paper discloses the main principles and aims of the partnership which has been observed during the last decade between European Union and former Soviet Republics represented by the countries of Eastern Europe and Caucasia. The research explains the most essential causes of the progress and failures of the cooperation between EU and the states of the post-Soviet space. Multilateral programs have always been and remain the most significant tool of strengthening economic and cultural relations between the aforementioned countries.

© А. А. Челюканов, 2015