

ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА И ПРОГРАММА ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА

В. А. Астапенко

*кандидат юридических наук, доцент кафедры
международного частного и европейского права
Белорусского государственного университета;*

Т. Н. Михалева

*кандидат юридических наук, доцент кафедры
международного частного и европейского права
Белорусского государственного университета*

Концепция Европейской политики партнерства была впервые сформулирована в марте 2003 г. в коммюнике Европейской комиссии «Расширение Европы». В мае 2004 г. на фоне расширения ЕС, к которому присоединилось 10 новых членов, появился более обширный документ стратегического характера – Европейская политика соседства (ЕПС). Ее основной целью было названо укрепление стабильности, безопасности и повышение благосостояния всех стран, соседствующих с ЕС, – 6 восточноевропейских (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова, Украина) и 10 средиземноморских (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Сирия, Тунис, Палестинская автономия). ЕПС позиционировалась как программа создания «кольца дружественных стран» и укрепления общей безопасности в регионе.

ЕПС предлагала партнерам больший объем взаимодействия, нежели стандартное сотрудничество, но не была нацелена на расширение. В целом ЕПС предусматривает выход Европейского союза на такой уровень отношений с соседями, который можно охарактеризовать формулой «все, кроме членства и участия в институтах ЕС».

За последнее десятилетие в регионе имплементации ЕПС произошли кардинальные изменения, во многом связанные с последствиями многочисленных вооруженных конфликтов. Это вынудило европейских политиков признать, что достигнутые результаты ЕПС нельзя считать удовлетворительными. В 2011 г. была проведена сдержанная реформа ЕПС, но она не избавила этот инструмент от обоснованной критики. Среди оснований для этого назывались следующие: *во-первых*, попытки применить единые принципы к сотрудничеству со всеми странами-соседями без учета различия их интересов, при-

оритетов, т. е. проведение «политики обусловленности»; во-вторых, отсутствие понимания и четких определений того, что ЕС пытается продвигать в соседстве в виде «совместно разделяемых ценностей»; в-третьих, так называемый вертикальный подход постановки условий, что противоречило идее партнерства.

4 марта 2015 г. комиссар по внешней политике Ф. Могерини и представитель Европейской комиссии (ЕК) по вопросам расширения и политики добрососедства Й. Ханс начали консультации по пересмотру ЕПС. Предпосылки этому были заложены в 2014 г. (механизм сотрудничества было предложено заменить на Европейский инструмент соседства), и основным лейтмотивом перемен была концептуальная перестройка проекта, в рамках которой сотрудничество не обязательно должно было развиваться равномерно и по всем направлениям одновременно.

Среди общих вызовов, по мнению Ф. Могерини, были миграция, безопасность, в том числе энергетическая. Выступая на специальной пресс-конференции в Брюсселе в марте 2015 г., Й. Ханс обозначил 4 направления реформирования ЕПС.

Во-первых, признание аутентичности и своеобразия каждого из партнеров по ЕПС. Во-вторых, программа должна обрести настоящий партнерский, а не патронажный характер. В-третьих, продвижение инициатив более глубокого взаимодействия зависит от желания и готовности партнеров создавать зоны свободной торговли, заключать соглашения об ассоциации; вместе с тем для тех, кто не желает или не готов к таким проектам, могут быть предложены секторальные программы. Новая концепция ЕПС охватывала широкий круг сфер сотрудничества: от развития торговых отношений и мобильности населения до сотрудничества в энергетической сфере, а также в сфере борьбы с организованной преступностью и латентными внутренними конфликтами. В-четвертых, что резюмирует первые три направления, это желание ЕС быть более гибким в партнерских отношениях и в реакции на любые кризисные явления.

18 ноября 2015 г. в Брюсселе было опубликовано совместное коммюнике Европейской комиссии и высокого представителя Европейского союза по общей внешней политике и политике безопасности «Пересмотр Европейской политики соседства», нацеленное на разработку новой рамочной программы сотрудничества со странами – соседями ЕС.

В этой связи ЕС по-прежнему декларирует намерение продолжать поощрение универсальных ценностей, но в качестве нового политического приоритета определяется необходимость обеспечения стабильной обстановки в соседних странах. В документе отмечается, что ЕПС в будущем нуждается в большей дифференциации и лучшем учете интересов государств, вовлеченных в выстраивание партнерских отношений с ЕС, что позволит эффективнее реагировать на актуальные потребности и вызовы.

Среди основных принципов, на которых будет строиться взаимодействие ЕС со странами-соседями в рамках ЕПС, следует выделить:

- индивидуальный подход ЕС к интересам и нуждам каждого партнера;
- сбалансированное распределение усилий и ресурсов между двумя основными (южным и восточным) векторами ЕПС;
- обеспечение большей гибкости в вопросах распределения средств посредством создания новых финансовых инструментов;
- налаживание реального взаимодействия ЕС со всеми партнерами, чтобы ЕПС стала «дорогой с двусторонним движением».

Главной долгосрочной целью ЕПС в ближайшей перспективе рассматривается не присоединение новых членов, а обеспечение стабильности в Европейском регионе. При этом политики в ЕС признают, что ЕПС должна более точно и четко учитывать приоритеты партнеров, которые могут существенно различаться от страны к стране. Такой учет позволит отражать в мероприятиях ЕПС интересы не только государств – членов ЕС, но и их соседей, будет способствовать привлечению партнеров к разработке основных направлений этой политики, оптимальному распределению средств и совместной ответственности за достигнутые результаты.

ЕС не отказывается в рамках будущей ЕПС от применения своего старого принципа «большее за большее», но при этом отмечает, что расчет на то, что указанный принцип может сам по себе стать стимулом для проведения фундаментальных преобразований в странах-партнерах, не оправдался.

Немаловажное значение в новой ЕПС придается вопросам надлежащего управления, демократии, правопорядка и прав человека. Впервые предполагается использовать форматы, согласованные со страной-партнером, а также усилить акцент на вовлечение неправи-

тельствующих организаций. ЕС намерен по-прежнему вести со всеми партнерами всеобъемлющий диалог по вопросам прав человека, в том числе и при наличии различных подходов, но отмечается, что консультации по правозащитной тематике будут реализовываться в рамках взаимно согласованных процедур.

Достижению стабильности в рамках ЕПС призвано, в первую очередь, способствовать устойчивое экономическое и социальное развитие в регионе. В этой связи ЕС намерен оказывать поддержку структурным реформам, нацеленным на модернизацию экономической системы, повышение конкурентоспособности, укрепление налоговой системы, обучение нового поколения управленцев, способных обеспечить эффективный менеджмент.

В сфере торговли основным направлением развития станет создание общего экономического пространства со странами, подписавшими соглашения об «углубленных и всеобъемлющих зонах свободной торговли» (Украиной, Молдовой, Грузией, к которым могут присоединиться Марокко и Тунис). Ожидается, что имплементация таких соглашений в сочетании с проведением институциональных реформ создаст условия для постепенной экономической интеграции партнеров в общий европейский рынок на основе стандартов и законодательства ЕС. В то же время для стран, не ставящих перед собой политической цели по присоединению к ЕС, будут предлагаться альтернативные модели, которые выйдут за рамки преференциальных торговых соглашений и будут содействовать дальнейшему развитию двусторонних торговых и инвестиционных связей в условиях свободного перемещения товаров в отдельных секторах и сближения правового регулирования по вопросам технических стандартов.

Новая версия ЕПС нацелена на поддержку реформ, направленных на экономическую модернизацию и поддержку предпринимательства, при этом акцент планируется сделать на развитие научных исследований и поощрение инноваций, формирование цифровой экономики. Это призвано содействовать активному созданию рабочих мест, стимулировать целенаправленное приобретение молодым поколением новых знаний. Для достижения указанных целей будет расширен потенциал европейских образовательных проектов, в частности программы «Эразмус +», которая поддержит межвузовское сотрудничество и академическую мобильность в рамках общеевропейского образовательного пространства.

Перспективным представляется предложение новой политики соседства расширить систему транспортных коридоров на страны Восточной Европы. ЕС готов привлечь инвестиционные ресурсы международных финансовых институтов, чтобы способствовать скоординированному развитию мультимодальных перевозок и сопряженности телекоммуникационной инфраструктуры. Не менее привлекательными могут стать инициативы в рамках ЕПС по диверсификации источников энергии и повышению энергоэффективности с целью обеспечения энергетического суверенитета и снижения загрязнения окружающей среды. Расширенное сотрудничество по таким вопросам, как возобновляемые источники энергии, альтернативные маршруты ее поставок, сокращение энергопотребления, снятие барьеров на пути инвестиций в энергетический сектор, будет способствовать созданию более эффективной и устойчивой экономики и повышению уровня жизни населения. В этой сфере ЕС декларирует намерение не ограничиваться строго рамками ЕПС, но развивать взаимодействие по энергетическим вопросам с Казахстаном, Туркменистаном, а в перспективе – с Ираком и Ираном.

Задача по обеспечению стабильности в зоне ЕПС усложняется в условиях миграционного кризиса. Государства – члены ЕС пришли к согласованным выводам о том, что традиционными методами, без анализа первичных причин незаконной миграции и вынужденного переселения, найти решения этих проблем невозможно. В этой связи логично будет усиливаться взаимодействие с партнерами с целью мобилизации ресурсов для поддержки беженцев, осуществления реадмиссии, анализа и устранения причин нерегулируемой миграции. Значительное внимание будет уделяться проблемам охраны границ и углублению обмена информацией, пограничного сотрудничества по административным, оперативным и техническим вопросам, реализации совместных проектов с участием партнеров по ЕПС и специализированных агентств ЕС – Фронтекс и Европол.

Будет продолжена и программа Восточное партнерство (ВП), которая была разработана ЕС в 2008 г. в качестве «восточного измерения» Европейской политики соседства по инициативе польского премьер-министра Р. Сикорского и формально запущена 7 мая 2009 г. на учредительном саммите ВП в г. Прага (Чехия).

Участие Беларуси в Восточном партнерстве предоставляет возможности для наращивания взаимодействия с ЕС по таким приори-

тетным направлениям национального и регионального развития, как торговля, транспорт, экология, пограничная и таможенная сферы, обеспечение энергетической безопасности, повышение инвестиционной привлекательности.

Беларусь является полноправной участницей многостороннего компонента ВП и принимает активное участие в работе четырех многосторонних тематических платформ («Демократия, эффективное государственное управление и стабильность», «Экономическая интеграция и сближение с секторальной политикой ЕС», «Энергетическая безопасность», «Контакты между людьми»). Беларусь также подключена к флагманским инициативам ВП по гражданской обороне, интегрированному управлению границами, развитию малых и средних предприятий, экологическому управлению, энергетике.

По линии ВП привлекается техническое содействие Евросоюза, в первую очередь в пограничной и таможенной сферах, а также для повышения экологической безопасности. Среди приоритетных инфраструктурных проектов, продвигаемых белорусской стороной в рамках ВП на данном этапе, – демаркация белорусско-украинской государственной границы, организация скоростного железнодорожного пассажирского сообщения между Вильнюсом и Минском, реконструкция автомобильной дороги Минск – Вильнюс и расположенного на ней автодорожного пункта пропуска «Каменный Лог», реконструкция и модернизация пункта пропуска «Комарин» на белорусско-украинской границе, создание системы контроля таможенного транзита между Беларусью и Украиной, создание интегрированной автоматизированной системы распознавания и регистрации номерных знаков транспортных средств на белорусско-украинской границе.

Беларусь участвует и в иных программах трансграничного сотрудничества, направленного на разработку и реализацию совместных проектов между администрациями, общественными и частными организациями приграничных территорий стран-соседей. В настоящее время на границах с ЕС с участием Беларуси создано 4 еврорегиона: «Буг», «Неман», «Беловежская пуца» и «Озерный край». Еврорегион «Днепр» объединяет Гомельскую область и приграничные области России и Украины.

Возвращаясь к новой ЕПС, следует отметить принципиально новый аспект в ее региональном измерении – на фоне поддержки созданных субрегиональных механизмов Восточного партнерства и Сре-

диземноморского союза выражается готовность развивать структурированное сотрудничество с «соседями соседей». Речь идет о создании тематических площадок для обсуждения общих вызовов в сферах безопасности, энергетики, миграции, здравоохранения и т. п. в более широком контексте.

При этом ЕС настаивает на суверенном праве своих партнеров по ЕПС самостоятельно определять для начала формат двустороннего сотрудничества, а затем и согласовывать специальные договоренности по учреждению механизмов *ad hoc* с целью приглашения заинтересованных третьих сторон, а также международных финансовых институтов к обсуждению актуальных проблем регионального и субрегионального взаимодействия.

В течение 2016 г. политики ЕС планируют широкое обсуждение совместного коммюнике ЕК и высокого представителя ЕС по Общей внешней политике и политике безопасности «Пересмотр Европейской политики соседства», в том числе со всеми странами-партнерами, с целью совместной выработки новых процедур эффективного и добрососедского взаимодействия для решения стратегической задачи создания вокруг Европы пояса процветания, безопасности и стабильности.