

УДК 327

ПРОЕКТ «ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЁРСТВО» И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ СТРАН ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА (НА ПРИМЕРЕ УКРАИНЫ)

© 2013 г.

Д.А. Белащенко

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

dmi-belashhenko@yandex.ru

Поступила в редакцию 12.07.2013

Прослеживается процесс реализации проекта «Восточное партнёрство» на постсоветском пространстве. В качестве примера рассматривается влияние этой программы на внешнюю политику Украины. Анализируются достигнутые результаты и перспективы «Восточного партнёрства» на современном этапе.

Ключевые слова: «Восточное партнёрство», Европейский союз, Украина, постсоветское пространство, экономика, интеграция, альтернативный центр.

Идея «Восточного партнёрства» уходит своими корнями к инициативе «Восточного измерения» Общей внешней политики и политики в области безопасности Европейского союза (ЕС) (EU Common Foreign & Security Policy), активно продвигавшейся Польшей в период ее подготовки к вступлению в ЕС в 2002–2004 годах. Польша в этом отношении следовала примеру Финляндии. Последняя в 1997 году, будучи новичком в ЕС, предложила идею «Северного измерения» с целью захватить инициативу в отношениях Европы с Россией и тем самым «застолбить» свою нишу во внешних сношениях Евросоюза. Варшава также претендовала на некий «культурно-цивилизационный мост» в отношениях ЕС с Беларусью, Украиной и Молдовой. Географически тогда польская инициатива охватывала лишь эти три страны (с возможным привлечением ряда приграничных районов России). Но уже тогда велись разговоры о возможном подключении к инициативе в недалекой перспективе и стран Закавказья [1].

В 2008 году ЕС выступил с инициативой создания проекта «Восточное партнёрство» (официальное название «Региональный подход к постсоветским странам Восточной Европы и Кавказа»), смысл которого состоял в развитии сотрудничества со странами постсоветского пространства. Этот процесс должен был идти параллельно с углублением и интенсификацией отношений по линии ЕС – Россия. Уже 26 мая проект «Восточное партнёрство» был официально представлен министром иностранных дел Польши Р. Сикорским при поддержке Швеции на заседании Совета по внешним сношениям.

В сообщении Европейской комиссии от 3 декабря 2008 года, посвященном развитию проек-

та «Восточное партнёрство», утверждалось, что проект должен стать «долговременным политическим сигналом солидарности ЕС, усиленным дополнительной значительной поддержкой проведения странами-партнёрами реформ, направленных на развитие демократии и рыночных отношений, укрепления их государственности и территориальной целостности» [2]. Особый акцент делался на развитие двусторонних отношений новой структуры многостороннего сотрудничества. К числу «Восточных партнёров» («партнёров») были отнесены страны Восточной Европы и Южного Кавказа, на которые в тот момент распространялось действие Европейской политики соседства (ЕПС) [2].

Предложение Польши и Швеции вызвало неоднозначную реакцию в ЕС. Так, во время дискуссии о «Восточном партнёрстве» 19–20 июня 2008 года сомнения о целесообразности развития проекта высказывали не только ведущие страны Европы Франция и Германия, но и представители «Новой Европы» Болгария и Румыния, выразившие опасения, что «Восточное партнёрство» может затормозить интеграционные процессы в Причерноморье.

В начале июля в ходе дебатов, которые состоялись в Европарламенте по докладу Еврокомиссии о стратегии дальнейшего расширения ЕС, группа депутатов из восточноевропейских стран достаточно активно выступала за то, чтобы ЕС пообещал Украине и Молдове перспективу членства, поскольку, в противном случае, вера в ЕС у граждан этих стран будет подорвана, а государства будут более зависимы от России. В результате Европарламент лишь констатировал, что «существующий концептуальный, политический и правовой разрыв между страте-

гией Союза на расширение и Европейской политикой соседства должен быть заполнен с учетом ожиданий наших восточных соседей; действия Еврокомиссии по усилению ЕПС не достаточны в этой связи» [3].

Тем не менее 7 мая 2009 года в Праге состоялась учредительная встреча в рамках «Восточного партнёрства». В Совместной декларации стран – участниц саммита были подтверждены намерения о сотрудничестве, обозначенные в сообщении Европейской комиссии. Развитие «Восточного партнёрства» предполагалось осуществлять на основе четырех тематических платформ:

1. Демократия, ответственное управление и стабильность.
2. Экономическая интеграция и конвергенция с секторными элементами политики.
3. Энергетическая безопасность.
4. Контакты между людьми [4].

В сопровождавших Декларацию документах (меморандуме Еврокомиссии от 5 мая и пресс-релизе от 6 мая 2009 года) разъяснялось, что более конкретное выражение «Восточное партнёрство» получит в пяти так называемых «флагманских инициативах»:

1. Программа пограничного менеджмента.
2. Интеграция энергетических рынков, повышение эффективности энергетики и развитие возобновляемых источников энергии.
3. Специальная программа по развитию малого и среднего бизнеса.
4. Южный «газовый коридор».
5. Борьба со стихийными бедствиями [1].

Что касается финансирования, то ЕС предполагал выделение 350 миллионов евро до 2013 года включительно. Еще 250 миллионов должны были быть перенаправлены с региональных программ ЕПС [5].

Брюссель подчеркивал, что задача ЕС в рамках «Восточного партнёрства» состоит в укреплении «стабильности, эффективного управления и экономического развития стран к Востоку от Союза, которые имеют стратегическую важность для ЕС». Шести странам постсоветского пространства были обещаны режимы свободной торговли, экономическая помощь, регулярные консультации в области обороны и безопасности [6].

Таким образом, параллельно процессу интеграции каждой из стран с Евросоюзом должен протекать и процесс их интеграции между собой. «Восточные партнёры», по замыслу авторов проекта, в обозримом будущем должны сформировать «Экономическое сообщество стран – соседей ЕС» – особый макрорегион, простирающийся от Западной Двины через

Черное море и Кавказ до Каспийского моря. При этом предполагается, что «Восточное партнёрство» будет взаимодополняющим проектом с Европейским партнёрством, Черноморской синергией и другими региональными и международными инициативами [7].

Еще до официального принятия программы «Восточное партнёрство» в Европе делали ставку на Украину как потенциального лидера нового объединения. 6 апреля 2009 года президент Европарламента Г.-Г. Поттеринг, выступая в Верховной раде, отмечал: «Я твердо уверен в том, что Украина с ее размером, с ее стратегической важностью станет позитивным лидером среди восточных стран, будет активно и конструктивно принимать участие в исполнении этой новой инициативы, новой политики» [8].

После пражского саммита и принятия Совместной декларации в Украине высказывались оптимистические предположения по поводу «Восточного партнёрства». По мнению экспертов, это первая площадка на высшем уровне для политических контактов между постсоветскими странами, в которых принимает участие ЕС. Таким опосредствованным способом «Восточное партнёрство» может содействовать урегулированию региональных замороженных конфликтов путем поощрения работы над совместными проектами, повышения доверия между ее участниками [9]. В качестве примера называлось участие в данной программе Азербайджана и Армении, оспаривающих территориальную принадлежность Нагорного Карабаха.

Также неоднократно высказывалось мнение о том, что Украина должна стать неформальным лидером постсоветской «шестерки». В ее пользу говорил богатый опыт взаимодействия с ЕС по ряду ключевых вопросов в области экономики, энергетики и некоторых других сфер. У Киева появился реальный шанс реализовать себя в качестве регионального лидера.

Украина достаточно оптимистично восприняла начало «Восточного партнёрства», расценив инициативу как очередной прорывной шаг на пути в члены ЕС [10]. В июне 2009 года советы национальной безопасности Украины, Беларуси и Польши договорились о создании «Киевской инициативы» для углубления сотрудничества в рамках «Восточного партнёрства». Украина стала предпринимать попытки возглавить диалог «стран-партнёров» с ЕС. Однако в Киеве неоднократно подчеркивали, что «Восточное партнёрство» является лишь «шагом в будущее» [11], «дополнительным шансом на сближение с ЕС» [7].

В рамках первой министерской встречи участников «Восточного партнёрства» (8 декабря

2009 года) министр иностранных дел Украины П.А. Порошенко заявил, что Киев будет делать акцент на двусторонней составляющей «Восточного партнёрства» и призвал ЕС продемонстрировать заинтересованность в содержательном наполнении двусторонних элементов программы, что могло бы стать одним из путей развития отношений Украины с ЕС. Другой возможностью для обеспечения жизнеспособности проекта могло бы стать появление в рамках «Восточного партнёрства» доступного кредитного финансирования для реализации масштабных инфраструктурных проектов в сферах, которые охватывают 4 тематических платформ сотрудничества [12].

К концу 2009 года в рамках «Восточного партнёрства» удалось достичь следующих результатов:

1. Начались переговоры по подготовке новых соглашений об ассоциации с Украиной и Молдавией. В этих документах более четко должны быть сформулированы требования Евросоюза по гармонизации национального права с нормами права ЕС (*acquis communautaire*).

2. Были выработаны и утверждены рабочие программы для четырех тематических платформ на 2009–2011 годы.

3. Запущены еще несколько проектов: «Интегрированное управление границами» (*Integrated Border Management*), «Региональные энергетические рынки и энергетическая эффективность», Фонд поддержки малых и средних предприятий, проект по борьбе с катастрофами и природоохранная программа [13].

Принятие программы «Восточное партнёрство» вызвало неоднозначную реакцию в России. Критике подвергся и состав участников проекта. В Москве были недовольны попыткой ЕС расширить свое влияние на постсоветское пространство, считающееся зоной геополитических и геоэкономических интересов России. Программа «Восточное партнёрство» задевала Москву, прежде всего потому, что в этом регионе Москва основательно заинтересована как стратегически (союз с Белоруссией, военнотехническое сотрудничество с Белоруссией и Арменией, военный конфликт с Грузией, поддержка независимости Абхазии и Южной Осетии), так и экономически (инвестиции, торговля, энергоснабжение и т.д.) [14].

Российские аналитики отводят Польше роль основной движущей силы «Восточного партнёрства». Варшава с каждым годом все увереннее претендует на роль лидера в отношениях ЕС и восточных соседей [15]. В Польше начало реализации проекта было воспринято как крупный политический успех, символизирующий особый статус страны в Восточной Европе.

Что касается позиций «стран-партнёров», то наиболее понятны были позиции Грузии и Украины. В Тбилиси неоднократно предпринимали шаги, направленные на обострение грузинско-российских отношений. После событий августа 2008 года и выхода из Содружества Независимых Государств (СНГ) позиции грузинского руководства относительно блокирования с евроатлантическими структурами лишь упрочились.

Позиция Украины также не вызывала вопросов. Внешняя политика при президенте В.А. Ющенко была направлена на дистанцирование от России и процессов внутри СНГ. В случае с «Восточным партнёрством», помимо сугубо прагматичных соображений (получение европейской финансово-экономической и технической помощи), ряд украинских политиков (особенно в преддверии президентских выборов 2010 года) мог разыграть антироссийскую карту по всему геополитическому спектру своих амбиций с целью быстрой интеграции в евроатлантические структуры [15].

По мнению российских экспертов, существует две основные цели создания «Восточного партнёрства», которые существенно отличаются от официально заявленных:

1. Создание альтернативных путей энергоснабжения Европы. Мотивами здесь выступают: стремление избежать энергозависимости от России, неуверенность в надежности Украины как страны-транзитёра, опасение использования Россией энергетической дипломатии для давления на страны ЕС.

2. Подрыв геополитического влияния России в Восточной Европе и укрепление здесь позиций ЕС. Опасения вызваны активизацией российской политики в данном регионе («пятидневная война» 2008 года и «газовый конфликт» с Украиной 2009 года) [15].

Также неоднократно высказывались мнения, в которых «Восточное партнёрство» сравнивалось с «новым ГУАМом». По идее ГУАМ (организация, объединяющая Грузию, Украину, Азербайджан и Молдову) должен был ощутимо сократить сферу российского влияния в Восточной Европе, стать реальной альтернативой СНГ, обеспечить региональную безопасность для своих членов под эгидой НАТО и создать политическую и экономическую основу для Южного энергетического коридора. Стоит отметить, что ГУАМ вобрал в себя почти всю группу энергодефицитных стран постсоветского пространства, являющихся одновременно и транзитёрами (кроме Белоруссии). Одной из целей проекта ГУАМ являлось придание Киеву статуса регионального центра, конкурирующего по влиянию с Москвой [16].

Развитие «Восточного партнёрства» («нового ГУАМа») будет осуществляться под непосредственным контролем ЕС, роль Киева и Тбилиси (альтернативных центров постсоветского пространства) будет исключительно декоративной. Реальной же целью программы «Восточное партнёрство», по мнению некоторых экспертов, является отеснение России в северо-восточный «угол» Евразии, превращение ее в сырьевой придаток, создание вокруг России пресловутого «санитарного кордона», вытеснение России с Кавказа, получение доступа к ресурсам Центральной Азии, что включает разрушение ЕврАзЭС, ОДКБ, полную деградацию СНГ [16].

Аналогичные опасения высказывались и западными экспертами, которые видели главную задачу «Восточного партнёрства» в изолировании России от шести государств постсоветского пространства и их выведении из сферы взаимодействия с Россией в вопросах торговых отношений, политики и безопасности [17].

Несмотря на весьма масштабные задачи «Восточного партнёрства», обозначенные в официальных документах ЕС, их реализация на сегодняшний день находится фактически в зачаточном состоянии. Серьезное влияние оказал глобальный финансово-экономический кризис, заставивший страны ЕС заняться спасением собственных экономик и стабилизацией ситуации внутри организации. В этих условиях «Восточное партнёрство», как и другие подобные программы, автоматически перешло в разряд второстепенных задач. Кроме того, единой европейской позиции относительно перспектив и целесообразности «Восточного партнёрства» никогда не существовало.

Постепенно менялось отношение к новому проекту и внутри «стран-партнёров». Связано это было прежде всего с размытостью формулировок программы, наличием большого числа неконкретных обещаний, отсутствием четко прописанных механизмов их претворения в жизнь.

Так, власти Украины, несмотря на весьма оптимистический тон заявлений о значении «Восточного партнёрства» и принятие «Киевской инициативы», не были удовлетворены этой программой как возможной альтернативой потенциального членства в ЕС. Еще в преддверии Пражского саммита несколько высокопоставленных сторонников В.А. Ющенко озвучили официальное мнение Украины. Оно заключалось в том, что, при всем признании важности этой инициативы, она всё-таки остаётся для Украины лишь вспомогательным инструментом, способствующим успешному ведению реформ

европейского образца, однако она не должна подменять перспективы получения Украиной полноценного членства в ЕС [18]. Роль неформального лидера «шестерки» являлась слабым утешением для Киева.

Оппоненты администрации В.А. Ющенко отмечали следующие недостатки программы «Восточное партнёрство» для Украины:

1. Отказ от участия в Едином экономическом пространстве (ЕЭП), создающемся при активном участии России, и присоединение к Европейскому экономическому пространству. В этом случае украинские товары оказываются неконкурентоспособными на европейском рынке, а Украина вынуждена будет принять ряд регулятивных норм ЕС, которые негативно отразятся на ее экономике.

2. Возможный отказ России от использования украинской газотранспортной системы (ГТС).

3. Угроза энергетической безопасности Украины в случае реализации проектов «обходных» газопроводов. Подобные проекты существуют и в России, и в ЕС.

4. Решение вопроса о безвизовом режиме для Украины не находит должной поддержки в Европе. Несмотря на это, граждане ЕС пользуются правом безвизового въезда на территорию Украины [19].

Таким образом, «Восточное партнёрство» стало восприниматься в Украине как очередной этап в «декларативной» интеграции с ЕС. Начиная с 1990-х годов между Киевом и Брюсселем был подписан ряд соглашений, деклараций и договоров, которые должны были приблизить Украину к членству в одной из наиболее успешных и развитых международных организаций. Однако в ЕС всегда находились причины для затягивания этого процесса. В качестве альтернатив предлагались различные программы сотрудничества, вроде ЕПС.

Сейчас не приходится говорить о конкретных достижениях программы «Восточное партнёрство» в силу непродолжительного периода ее реализации и ряда внутренних проблем как внутри самого ЕС, так и в «странах-партнёрах». Экономический кризис серьезно скорректировал планы Брюсселя и существенно ослабил потенциал «шестерки».

Тем не менее «Восточное партнёрство» представляется гораздо более перспективным проектом, чем его предшественники ГУАМ и Содружество демократического выбора (СДВ), не сумевшие добиться реализации поставленных целей. Очевидно, что ЕС приложит усилия в будущем для реализации положений тематических платформ и «флагманских инициатив».

Реализация основных задач «Восточного партнёрства» позволит ЕС на первом этапе не только привязать к себе экономически шесть бывших республик СССР, но и использовать их как трамплин для освоения рынков России и стран Азии [10]. В дальнейшем возможно осуществление сценариев по выстраиванию новой системы «обходных» нефте- и газопроводов, окончательной дезинтеграции постсоветского пространства и ослаблению геополитических и геоэкономических позиций России в Восточной Европе и на Кавказе.

Для стран постсоветского пространства участие в программе «Восточное партнёрство» выгодно лишь с точки зрения получения материально-технической помощи от ЕС и как важный аргумент в переговорах с Россией. Перспектива интеграции в евроатлантические структуры через «Восточное партнёрство» представляется весьма туманной в силу отсутствия четких формулировок и механизмов в Совместной декларации и других документах. Кроме того, нестабильная экономическая ситуация в ряде стран ЕС отодвинула реализацию программы на неопределенные сроки.

В случае с Украиной участие в «Восточном партнёрстве» лежало в русле внешнеполитической линии администрации В.А. Ющенко. Однако предложенный статус формального лидера «шестерки» и отсутствие конкретных интеграционных перспектив вряд ли могло удовлетворить европейские амбиции украинской политической элиты.

За время президентства В.Ф. Януковича не произошло значимых событий на данном направлении. Тем не менее нынешний украинский президент неоднократно заявлял о приоритетности «европейского выбора» в качестве направления внешней политики Украины и необходимости дальнейшего развития программы «Восточное партнёрство».

Список литературы

1. Сергунин А. «Восточное партнёрство» в контексте российско-европейских отношений (часть 1). URL: <http://rus.girs.org.ge/index.php?newsid=52> (дата обращения: 06.06.2013).
2. Сообщение Европейской комиссии для Европейского парламента и Европейского совета «Восточное партнёрство». URL: http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_ru.pdf (дата обращения: 01.06.2013).
3. Коваль А. «Соседство» – version 2.0 Евросоюз вводит для восточных соседей новые правила игры. URL: <http://www.zn.ua/articles/55695?section=newspareg#article> (дата обращения: 01.06.2013).
4. Совместная декларация Пражского саммита по вопросам Восточного партнёрства 7 мая 2009 г., Прага. URL: <http://www.greenparty.org.ua/ua/declaracy.html> (дата обращения: 01.06.2013).
5. Завгороднюк М.А. «Восточное партнёрство»: катализатор евроинтеграции или механизм геополитического влияния ЕС в регионе? URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vonu_sip/2009_13/pdf/t14v13s506-512.pdf (дата обращения: 01.06.2013).
6. Суздальцев А. Россия теряет постсоветское пространство. URL: <http://evrazia.org/article/963> (дата обращения: 01.06.2013).
7. Конобеев В. «Восточное партнёрство»: новые возможности и скрытые смыслы. URL: <http://www.director.by/index.php/section-blog/39-june2009/463-l-r-...html> (дата обращения: 03.06.2011).
8. Солодкий С. Украина становится лидером. Надолго ли? URL: <http://glavred.info/print/articles/14886.prn> (дата обращения: 03.06.2013).
9. Гончарук А. Добавленная стоимость «Восточного партнёрства». URL: <http://www.day.kiev.ua/274032/> (дата обращения: 03.06.2013).
10. Полтораков А. «Восточное партнёрство» – большая тень «Большой Европы». URL: <http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=4909> (дата обращения: 03.06.2013).
11. Федоров И. Альтернативное партнёрство. URL: http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=6179&SECTION_ID=9&print=Y (дата обращения: 03.06.2013).
12. Первая министерская встреча участников инициативы «Восточное партнёрство». URL: http://www.analitik.org.ua/current-comment/ext/4b2769f44215a/pagedoc1095_3/ (дата обращения: 03.06.2013).
13. Стрелков А.А. Восточное партнёрство: первые результаты. URL: http://www.perspektivy.info/oykumena/krug/vostochnoje_partnerstvo_pervyje_rezultaty_2010-03-26.htm (дата обращения: 03.06.2013).
14. Сергунин А. Восточное измерение ЕС и Россия. URL: <http://www.gazetaprotestant.ru/index.php/sociology/7337> (дата обращения: 03.06.2013).
15. Сергунин А. «Восточное партнёрство»: вызов российской дипломатии в Восточной Европе. URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/lingvo/2010/01/2010-01-48.pdf> (дата обращения: 03.06.2013).
16. Суздальцев А. «Восточное партнёрство» ЕС и риски для России. URL: <http://www.politoboz.com/content/vostochnoe-partnerstvo-es-i-riski-dlya-rossii-doklad> (дата обращения: 03.06.2013).
17. Розофф Р. «Восточное партнёрство» – последний штурм постсоветского пространства. Часть II. – URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1237010520> (дата обращения: 03.06.2013).
18. Клименко Б. Не является ли «Восточное партнёрство» угрозой партнёрству 6 стран с Россией? URL: http://republic.com.ua/politics.php?id_show=10939 (дата обращения: 03.06.2013).
19. Ганжа А. Восточное «партнёрство унижения». URL: <http://odnarodyna.com.ua/articles/2/679.html> (дата обращения: 03.06.2013).
20. Моцик А. Восточное партнёрство — дополнительный шанс на сближение с ЕС. URL: <http://www.zn.ua/articles/56768#article> (дата обращения: 03.06.2013).
21. Постсоветское пространство в глобализирующемся мире. Проблемы модернизации / Отв. ред. Л.З. Зевин. СПб.: Алетей, 2008. С. 109.

**THE PROJECT «EASTERN PARTNERSHIP» AND ITS IMPLICATIONS
FOR POST-SOVIET COUNTRIES (THE CASE OF UKRAINE)**

D.A. Belashchenko

The article examines the process of implementation of the «Eastern Partnership» project in the post-Soviet space. As an example, the impact of this program on the foreign policy of Ukraine is considered. The results achieved and the prospects of «Eastern Partnership» at the present stage are analyzed.

Keywords: «Eastern Partnership», European Union, Ukraine, post-Soviet space, economy, integration, alternative center.