

УДК 327

Любовь ШИШЕЛИНА

ПРОГРАММА ВОСТОЧНОГО ПАРТНЁРСТВА – ЗАДАЧИ НОВОГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ

Аннотация. В статье анализируется очередной этап развития программы ЕС Восточного партнёрства, рассчитанный на её второе десятилетие. Основой для анализа стал появившийся в марте 2020 г. новый всеобъемлющий документ под названием «Политика Восточного партнёрства после 2020 г. Укрепление устойчивости – Восточное партнёрство, которое обеспечивает безопасность». Его можно расценивать как вторую после 2014 г. масштабную попытку пересмотреть стартовые задачи и цели программы. Частично она опирается на наработки, отражённые в принятой в 2018 г. «программе 2020», наметившей главные направления политики ЕС до начала третьего десятилетия XXI в. В новом Документе нашли отражение многие уже озвученные ранее положения. Вместе с тем присутствует ряд моментов, свидетельствующих о более решительных намерениях ЕС приблизить страны – объекты программы к общему рынку и ценностным установкам евроатлантической интеграции.

Ключевые слова: Европейский союз, Восточное партнёрство, расширение, Политика соседства, программа адаптации, внешняя политика.

Программа Восточного партнёрства может считаться одной из наиболее сложных и противоречивых в палитре направлений внешнеполитической деятельности Европейского союза. Причин здесь несколько. Во-первых, в её сфере приложения оказались государства, спустя почти тридцать лет после обретения независимости всё ещё пребывающие в сложном процессе реформирования. Во-вторых, объект политики Восточного партнёрства, в отличие от своего южного аналога – Средиземноморского партнёрства, находится на перекрёстке серьёзных геополитических интересов ЕС и ведущих мировых держав – США, Китая и России. Можно даже сказать – «на ринге», если обратиться к комментариям ведущих политиков. Так, министр иностранных дел Сергей Лавров в статье о 30-летию Соглашения между СССР и ЕЭС подчеркнул её недружественный характер в отношении России: «Ещё до 2014 г. тревожным знаком в отношениях Россия – ЕС стал запуск инициативы “Восточное партнёрство”, направленной по существу – как подтвердилось в дальнейшем – на отрыв от России наших ближайших соседей, с которыми нас связывают многовековые узы. Печальные последствия этой эгоистичной политики ощущаются и по сей день»¹. А основатели программы Карл Бильдт и Радослав Сикорский в статье, посвящённой десятилетию проекта пишут, что «её (России) попытки пу-

© Шिशелина Любовь Николаевна – доктор исторических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований Центральной и Восточной Европы ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: l.shishelina@gmail.com.

Статья поступила в редакцию: 09.04.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220202228>.

¹ Сергей Лавров об итогах 30-летних отношений между Россией и Евросоюзом. Российская газета, 18.01. 2019. URL: <https://rg.ru/2019/12/18/sergej-lavrov-ob-itogah-30-letnih-otnoshenij-mezhdu-rossiej-i-evrosoiuzom.html> (дата обращения: 08.04.2020).

стать под откос и уничтожить программу определённо провалились»¹. В-третьих, регион, на который распространяется программа, одновременно рассматривается Россией сферой своих геополитических интересов. Одним из существенных факторов при этом является не только недавнее совместное историческое сосуществование, но и остающиеся тесные экономические и культурные связи, а также присутствие на территории новых независимых государств крупных русских диаспор, во многих случаях ещё сохраняющих свою лояльность к России.

Проблемы первого десятилетия

После третьего, Вильнюсского саммита 2013 г. и главным образом из-за событий на Украине 2014 г., цели и подходы к Восточноевропейской шестёрке (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Молдавия, Украина) стали варьироваться. Кроме магистральной задачи окружения ЕС дружественными и разделяющими западноевропейские ценности соседями, в программе появились промежуточные цели, служащие скорее эволюционному, нежели радикальному реформированию этих стран и их приближению к уровню ЕС. Государства перестали рассматриваться как единый организм – о чём, кстати, ещё при обсуждении проекта программы предупреждали некоторые из участников дебатов в Европейском парламенте². Это «стратегическое прозрение» нашло отражение, в частности, в документах четвёртого саммита в Риге в мае 2015 г.³

Состоявшийся в ноябре 2017 г. в Брюсселе пятый саммит Восточного партнёрства попытался обрисовать стратегию его развития как минимум до конца второго десятилетия XXI в., отразив её в принятой программе *20 Deliverables for 2020: State of play in 2018 (20 заданий к 2020 г.)*⁴. В документе и принятой на саммите декларации ЕС подтвердил свою приверженность поддержке территориальной целостности, независимости и суверенитета всех своих партнёров⁵. Дальнейшее развитие получил тезис о разных скоростях сближения с ЕС, было подтверждено право стран-объектов самим выбирать уровень сотрудничества, к которому они стремятся в своих отношениях с ЕС. Так, на передовой отношений с ЕС прочно утвердились Молдавия, Грузия и Украина. В рамках саммита было подписано всеобъемлющее и расширенное соглашение о партнёрстве с Арменией, что также приблизило эту страну к ЕС. Азербайджан и Белоруссия проявили больше самостоятельности и гибкости и, принимая участие в Восточном партнёрстве, одновременно не отказались от потенциала сотрудничества с Россией. Так или иначе, но многие аналитики отмечают, что по истечении десяти лет функционирования разрыв между шестью государствами увеличился по сравнению со временем их вступления в Программу ВП⁶.

В год юбилея встречу на высшем уровне решено было не проводить из-за проблем, переполнивших евроинтеграцию в связи с брекзитом. Однако 13 мая 2019 г. состоялось торжественное собрание с участием министров иностранных дел членов ЕС и субъектов программы Восточное партнёрство. Выступая на нём, Председатель Европейского Совета До-

¹ Bildt C., Sikorski R. Persisting towards a Europe without dividing lines. *New Eastern Europe*, 2019, №3-4 (XXXVII). P. 10.

² В частности, в ходе дебатов по проекту Программы, представитель Британии Ч. Таннок заметил, что предложения Польши и Швеции не опираются на реалии. В частности, они опускают тот факт, что страны, рассматриваемые в рамках этой программы как регион, на самом деле таковыми себя не считают, и желают выстраивать с Евросоюзом исключительно двусторонние отношения. *Bulletin Quotidien Europe* № 9822. Brussels. 20.01.2009.

³ Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May 2015).

⁴ *20 Deliverables for 2020: State of play in 2018*.

⁵ Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit. Brussels, 24.11.2017. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/11/24/#> (дата обращения: 08.04.2020).

⁶ Штир Г. ЕС – Восточное партнёрство: разные скорости, разное понимание. 24.11.2017. URL: <http://ru.valdai.club.com/a/highlights/es-vostochnoe-partnyerstvo-raznye-skorosti/> (дата обращения: 08.04.2020).

нальд Туск подвёл итог следующими словами: «Восточное партнёрство имело свои успехи, вызовы и моменты высокой драмы как в ноябре 2013 г., когда на саммите в Вильнюсе Президент Янукович отказался подписать соглашение об ассоциации Украины. Спустя 10 лет мы можем оценить наши успехи. Три из шести стран имеют с нами Соглашения об Ассоциации, которые включают глубокую и всеобъемлющую торговую зону. Они также имеют соглашения о свободном визовом режиме с ЕС. Миллиарды долларов были израсходованы на охрану границ, связь, защиту окружающей среды и эффективность энергетики, поддержку бизнеса, правовую помощь и образование»¹. Вместе с тем на встрече говорилось и о необходимости реформ, нацеленных на закрепление позитивных результатов².

Планы на второе десятилетие программы

18 марта 2020 г., в преддверие намеченного на июнь шестого саммита Восточного партнёрства, было опубликовано Совместное сообщение Европейскому парламенту, Европейскому совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов под названием «*Политика Восточного партнёрства после 2020 года. Укрепление устойчивости – Восточное партнерство, которое обеспечивает безопасность*»³. Документ стал результатом многосторонних консультаций, инициированных Еврокомиссией в мае и длившихся до октября 2019 г. Он базируется на 200 докладах, подготовленных различными структурами ЕС, европейскими банками, структурами гражданского общества, аналитическими платформами и всеми странами, как субъектами, так и объектами Программы. Кроме того, предварительные консультации проводились в странах-партнёрах.

Во вводной части отмечается важность обновлённой динамики сотрудничества, а также развитие отношений с восточными партнёрами, как в многостороннем, так и в двустороннем формате. Кроме того, новый смысл обретает география, а именно фактор расположения стран-партнёров между ЕС и Азией, где также возникают многочисленные новые проекты⁴. Подчёркивается, что ВП имеет точки соприкосновения с другими программами – Северным измерением и Черноморской синергией. В преамбуле также говорится, что данный документ определяет стратегические направления развития проекта после 2020 г., а именно – средства и цели для укрепления устойчивости партнёров, поддержки стабильного развития и достижения ими ощутимых общественных результатов. Документ учитывает изменения глобальной стратегии Европейского союза, в особенности направленные на усиление дифференциации, большей ответственности, целенаправленности и гибкости.

Основные цели на будущее остаются в принципе неизменными со времени принятия Программы ВП: более сильные экономика, СМИ и общество. Как и в предыдущих программных установках, под укреплением общества понимается, прежде всего, совершенствование системы управления: верховенство закона, борьба с коррупцией и организованной преступностью, а также развитие гражданского общества и независимых средств информации.

¹ Welcoming remarks by President Donald Tusk at the celebratory dinner marking the 10th anniversary of the Eastern Partnership. 13.05.2019. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/13/welcoming-remarks-by-president-donald-tusk-at-the-celebratory-dinner-marking-the-10th-anniversary-of-eastern-partnership/> (дата обращения: 08.04.2020).

² Eastern Partnership foreign ministers' meeting: Chair's conclusions on the occasion of the Eastern Partnership 10th Anniversary. 13.05.2019. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/13/eastern-partnership-foreign-ministers-meeting-chair-s-conclusions-on-the-occasion-of-the-eastern-partnership-10th-anniversary/> (дата обращения: 08.04.2020).

³ Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Eastern Partnership policy beyond 2020. Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all. Brussels, 18.03.2020.

⁴ Ibid. P. 1.

Особо подчёркивается индивидуальный подход в отношении каждой страны проекта. Предлагается учитывать в каждом случае особые интересы, амбиции и прогресс в продвижении к цели Программы. Для раскрытия своего потенциала странам также предложено участвовать в совместных инициативах и программах в рамках Соглашений об ассоциации и зоне свободной торговли. Главным всё же остаётся двустороннее взаимодействие с каждой страной партнёрства¹. Но его планируют усилить и дополнить углублённым секторальным сотрудничеством и обменом между заинтересованными партнёрскими странами.

В документе подчёркивается, что «ЕС, его государства-члены и страны-партнёры будут совместно работать над следующими долгосрочными целями политики Восточного партнёрства на период после 2020 г.:

- вместе к устойчивым, стабильным и интегрированным экономикам;
- вместе к подотчётным институтам, верховенству закона и безопасности;
- вместе к экологической и климатической устойчивости;
- вместе к устойчивой цифровой трансформации;
- вместе к созданию устойчивого, справедливого и инклюзивного общества»².

Оценки достигнутого и экономические приоритеты

Впечатляет статистика, характеризующая достигнутое за предыдущие годы. За десять лет осуществления программы торговля между ЕС и странами-партнёрами удвоилась. Страны «шестёрки» стали совместно десятым крупнейшим торговым партнёром Евросоюза. ЕС занял первое место в торговле Азербайджана, Грузии, Молдавии и Украины. Для Армении и Белоруссии ЕС стал вторым торговым партнёром. В результате эти страны встроились в глобальные торговые цепочки. Количество компаний, экспортирующих в ЕС, увеличилось в Грузии на 46%, Молдавии – 48% и на Украине – 24%. Для многих стран ближе стала перспектива постепенного включения во внутренний рынок ЕС как это предусмотрено программой DCFTA³.

Не менее успешной по результатам 10 лет стала и поддержка из фондов ЕС малого и среднего бизнеса в странах ВП. Как отмечается, 125 тыс. предприятий с 2009 г. получили около 11 млрд евро инвестиций. Удалось создать или удержать около 250 тыс. рабочих мест⁴. Успешно продвигалась и структурная реформа. В 2020-х гг. эта работа будет продолжена при поддержке Плана внешних инвестиций и Фонда структурных реформ. Ставится задача способствовать переводу торговли между странами партнёрства на евро, что также будет укреплять связи стран ВП с Евросоюзом⁵.

Прочные взаимосвязи между ЕС и ВП, а также между странами-партнёрами, как подчёркивается в документе, являются важной движущей силой экономического развития, региональной интеграции, торговли и мобильности. Как и в региональных планах под эгидой США (Триморье), планах Китая (17+1), большое значение придаётся развитию транспортного сообщения. ЕС планирует уделить основное внимание долгосрочным приоритетным инвестициям, закреплённым в индикативном инвестиционном плане действий Трансъевропейской транспортной сети (ТТС) (Trans-European Transport Network (TEN-T)). Это предполагает модернизацию ключевых объектов инфраструктуры автомобильных, железнодорожных, портовых, внутренних водных путей и аэропортов, а также логистических центров для дальнейше-

¹ Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Eastern Partnership policy beyond 2020. Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all. Brussels, 18.03.2020. P. 4.

² Ibid.

³ Ibid. P. 5, DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Area.

⁴ Ibid. P. 6.

⁵ Ibid.

го укрепления связей как между ЕС и странами-партнёрами, так и между ними. Реализация этих проектов будет осуществляться в рамках Платформы инвестиций соседства (Neighbourhood Investment Platform). Признавая важность восточных стран-партнёров в обеспечении связи между Европой и Азией, ЕС ставит весьма амбициозную задачу поощрять и поддерживать участие стран-партнёров в реализации стратегии по соединению Европы и Азии¹.

ЕС намерен продолжать работу со странами-партнёрами над укреплением трансграничных и межрегиональных взаимосвязей в энергетике. На первом месте среди проектов стоит Южный газовый коридор, по которому первый газ из Азербайджана может поступить в ЕС уже в 2020 г. Особо подчёркивается важность развития программ энергоэффективности и энергосбережения.

Человеческий фактор

Большое место в программе на 2020-е гг. уделяется человеческому капиталу: «Инвестирование в людей – это ключ к подготовке к будущему и укреплению социальной и экономической устойчивости»². Несколько подпрограмм адресовано молодежи. Они ориентированы на преодоление разрыва между рынком труда и сектором образования; расширение поддержки молодёжного предпринимательства и возможностей трудоустройства молодёжи. Предполагается разработать программы мобильности и обмена для Восточного партнёрства, ориентированной на молодых специалистов. Стратегическим приоритетом станет реформа образования в странах «шестёрки». Кроме программы ERASMUS+ получит развитие Европейский корпус солидарности, позволяющий молодым людям участвовать в проектах по всей Европе. ЕС будет продолжать поддерживать и укреплять интеллектуальную специализацию, передачу технологий для развития инновационного потенциала стран-партнёров, а также поощрять их более активное участие в таких программах ЕС, как Horizon Europe и COSME. Считается необходимым содействовать развитию общего пространства знаний и инноваций между ЕС и странами-партнёрами, используя научные данные для создания рабочих мест, основанных на знаниях, и привлечения инвесторов в инновационные предприятия в ЕС и соседних странах.

ЕС намерен поощрять ключевую роль культуры в продвижении европейских ценностей, способствовать межкультурному диалогу для развития мирных межобщинных отношений, а также укреплять сотрудничество в области культурного наследия и творческих индустрий, включая аудиовизуальный сектор.

Среди мер по реформированию системы управления, борьбы с коррупцией и преступностью особой новизны нет, однако подчёркивается важность этих направлений для сближения с ЕС. В списке задач по укреплению здоровья населения значатся защита окружающей среды и зелёная экономика. В особый раздел теперь выделены меры по цифровизации систем управления и общества.

Заключительная часть документа посвящена вопросам, которые в Брюсселе принято называть «стратегической коммуникацией». В центр поставлены борьба с дезинформацией относительно программы ВП и усиление кампании по информированию о её реальных результатах. «Стратегическая коммуникация имеет решающее значение для повышения стабильности и является основной обязанностью политиков... В странах Восточного партнёрства призыв к более сильному и стратегическому подходу к коммуникации в последние годы вызвал большое политическое внимание, в том числе на волне растущей дезинформации против ценностей ЕС». И далее: «совместная работа между службами Европейской комиссии и Евро-

¹ Ibid. P. 7.

² Ibid. P. 8.

пейской службой внешних действий направлена на укрепление коммуникации ЕС в странах-партнёрах посредством чёткого, основанного на истории, индивидуального обмена информацией, чтобы повысить осведомлённость о позитивном влиянии политики и действий ЕС на людей во всём регионе с общим посланием «вместе сильнее»». Основное внимание уделяется разъяснительной работе с «ключевыми мультипликаторами», такими как молодёжь, чтобы помочь пропагандировать ценности и действия ЕС в странах-партнёрах. Например, в рамках инициативы «Молодые европейские послы» участвуют 740 молодых людей, которые распространяют позитивные сообщения о ЕС в своих сообществах. Этот усиленный и скоординированный подход повысил доверие к ЕС среди граждан стран ВП.

* * *

Спустя 10 лет после запуска Программы Восточного партнёрства, ЕС предлагает к обсуждению на следующем саммите проект развития сотрудничества ЕС с шестью постсоветскими государствами на 2020-е гг. Как и в прочих документах, в нём немало достаточно общих фраз, отражающих главным образом устремления Европейского союза. Но прописаны и конкретные проекты, оговорены источники их финансирования. Главное, что в документе нет директив и обязательных для всех стран положений. Характерно акцентирование значимости развития отношений с Азией. Трагизм ситуации в том, что саммит в Брюсселе, намеченный на июнь, может и не состояться, а неожиданно выросшие в связи с пандемией расходы, по видимому, отдалят осуществление некоторых предложений. Обращает на себя внимание и то, что по-прежнему не нашлось места для совмещения некоторых инициатив с аналогичными российскими, что может и впредь ставить участников ВП перед трудным выбором.

Список литературы

Болгова И.В. Актуальный этап Восточной политики ЕС. Современная Европа, 2017, №7. С. 56-65.

Вишеградская Европа и Россия: испытание Украиной. Под. ред. Л.Н. Шишелиной. Москва, РСМД, 2015. 80 с.

Гаман-Голутвина О.В., Пономарева Е.Г., Шишелина Л.Н. «Восточное партнёрство»: борьба сценариев развития. Полис, 2014, №5. С. 20-40.

Шишелина Л.Н. Восточное партнёрство. Европа XXI века. Новые вызовы и риски. Под общей редакцией Ал.А. Громыко, В.П. Фёдорова. М., СПб., Нестор-История, 2017.

Шишелина Л.Н. Программа Восточное партнёрство накануне десятилетия. Научно-аналитический Вестник Института Европы РАН, 2018, №6. С. 26-35.

References

Bildt C., Sikorski R. Persisting towards a Europe without dividing lines. *New Eastern Europe*, 2019, №3-4 (XXXVII).

Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Eastern Partnership policy beyond 2020. Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all. Brussels, 18.03.2020.

Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May 2015). 20 Deliverables for 2020: State of play in 2018.

Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit. Brussels, 24 November 2017. URL:

<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/11/24/#> (дата обращения: 08.04.2020).

Shishelina L. Russia, the West, and Eastern Europe. In: *The Russia File: Russia and the West in an Unordered World*. Ed.: Daniel S. Hamilton and Stefan Meister. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2017.

Stier G. ES – Vostochnoje partnerstvo: raznije skorosti, raznoje ponimanije. 24.11.2017. URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/es-vostochnoe-partnyerstvo-raznye-skorosti/> (дата обращения: 08.04.2020).

Eastern Partnership – Tasks for a New Decade

Author. Lyubov Shishelina, Doctor of Sciences (History), Head of the Department for Central and Eastern Europe, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** l.shishelina@gmail.com.

Abstract. The article analyzes the next stage in the development of the European Union's Eastern Partnership program, designed for its second decade. The analysis was based on a new comprehensive document that appeared in March 2020 in Brussels, entitled «Eastern Partnership policy beyond 2020. Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all». It can be considered as the second large-scale attempt to revise the initial goals and objectives of the program, after 2014. It is partly based on the developments reflected in the «Program 2020» adopted in 2018, which outlined the main directions of EU policy until the beginning of the third decade of the XXI century. The new Document reflects many of the provisions already fixed earlier in numerous documents and resolutions, but there are a number of points that indicate a more determined intention of the EU to bring the target countries closer to the common market and the value system of Euro-Atlantic integration.

Key words: European Union, Eastern partnership, enlargement, neighborhood policy, adaptation program, foreign policy.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220202228>.