

## ОБНОВЛЕННАЯ ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА ЕС: ЗА СТАБИЛЬНОСТЬ СТАРЫМИ МЕТОДАМИ

**Денис Мельянцов**

18 ноября Европейская Комиссия совместно с Высоким представителем по внешней политике и безопасности ЕС выпустили совместное коммюнике об обновленной Европейской политике соседства<sup>1</sup> (ЕПС) — рамочной программе сотрудничества со странами-соседями Евросоюза. Некоторые наблюдатели уже заявили о том, что ЕС отошел от своих прежних принципов и сделал акцент на экономическом развитии своей периферии и решении вопросов безопасности. В этом блице будет сделан краткий анализ документа об обновленной ЕПС, рассмотрены изменения по сравнению с предыдущими версиями политики соседства и дана оценка потенциалу дальнейшего сотрудничества Беларуси с ЕС в рамках данной политики.

### **Почему Брюссель обновляет ЕПС?**

Фундамент Европейской политики соседства был заложен в коммюнике Еврокомиссии от 11 марта 2003 г., известном под кратким названием «Большая Европа»<sup>2</sup>, где говорилось об основных целях и принципах политики в отношении восточных и южных соседей ЕС. Брюссель тогда планировал создать вокруг своих границ «зону процветания и дружественного соседства — «кольцо друзей» — с которыми у ЕС будут близкие, мирные и взаимовыгодные отношения». Документы, учреждающие ЕПС, были проникнуты тогда оптимизмом и настроены на быструю трансформацию региона, ведь большинство стран-соседей высказывало горячее желание интегрироваться с Евросоюзом, отношения с Россией развивались быстрыми темпами, серьезных конфликтов на периферии не наблюдалось, и сам ЕС в это время переживал самое масштабное в его истории расширение.

Первый пересмотр ЕПС произошел в 2011 г. как реакция на существенные изменения у границ ЕС (серия государственных переворотов в Северной Африке и на Ближнем Востоке, российско-грузинский конфликт, затянувшиеся трансформации в Украине и Молдове, напряженные отношения с Беларусью). На все эти вызовы нужно было реагировать. Кроме этого, на тот момент уже были запущены региональные инициативы в рамках ЕПС — Восточное Партнерство и Союз для Средиземноморья,

---

<sup>1</sup> JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Review of the European Neighbourhood Policy, Brussels, 18.11.2015 - [http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf)

<sup>2</sup> Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours - [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf)

предполагавшие отдельную институциональную основу для сотрудничества. Изменился и сам Евросоюз. Лиссабонский договор предоставил больше возможностей для укрепления внешней политики Союза. Чтобы усилить стимулы для сотрудничества, ЕС ввел более четкий принцип — «больше за большее» ("more for more": больше помощи за более глубокие реформы), учредил Европейский фонд в поддержку демократии и пригрозил санкциями тем правительствам, которые нарушают права человека и демократические стандарты<sup>3</sup>. Было также решено больше поддерживать и привлекать к сотрудничеству неправительственные организации в странах, правительства которых не активны в построении демократии и адаптации к европейским стандартам.

Новая волна консультаций по реформированию ЕПС со странами-партнерами и всеми заинтересованными акторами была запущена весной 2015 года, а 18 ноября Евросоюз выпустил коммюнике о пересмотре своей политики соседства. И снова основными стимулами для реформы ЕПС стали внешние угрозы для ЕС: к началу 2015 г. стало понятно, что «Арабская весна», встреченная с таким энтузиазмом в предыдущем коммюнике от 2011 г., привела не столько к демократическим преобразованиям, сколько к углублению нестабильности, вооруженным конфликтам и неконтролируемому потоку мигрантов в европейские страны; Россия стала все более агрессивно противодействовать интеграции постсоветских стран с ЕС и превратилась из стратегического партнера ЕС в регионе в источник угрозы (в том числе военной).

В консультационном документе<sup>4</sup> за авторством Высокого представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности Федерики Могерини, выпущенном в марте 2015 г. как затравка для дебатов о будущем ЕПС, говорится, что сегодня регион соседства менее стабилен, чем 10 лет до этого. И это несмотря на изначальную цель стабилизации региона и превращение его в зону процветания. Тем не менее этот документ впервые после запуска ЕПС открыто говорит о недочетах данной политики и ставит ряд жестких вопросов о ее будущем развитии. Так, в ряду наиболее важных отмечены следующие проблемные зоны:

- Партнеры демонстрируют все больше различий во взаимодействии с ЕС. В ряде областей реформы оказались заблокированы, частично ввиду столкновения интересов, частично потому, что не все партнеры представляются равно заинтересованными в привилегированных отношениях с ЕС.
- Отсутствие у партнеров чувства сопричастности мешает полному раскрытию потенциала политики соседства. Подход «больше за большее» подчеркивает приверженность ЕС своим основополагающим ценностям, однако он не всегда способствовал созданию атмосферы партнерства на равных, не всегда способствовал дальнейшим реформам в странах-партнерах.
- Многие задачи, которые предстоит решать ЕС и его соседям совместно, не могут быть решены без сотрудничества с соседями соседей Евросоюза.
- Соглашения об ассоциации и DCFTA (углубленные зоны свободной торговли) не являются оптимальной целью для всех. Возможно, следует разработать более индивидуализированные альтернативы, которые отражали бы отличающиеся интересы и устремления некоторых партнеров.

---

<sup>3</sup> A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy, Brussels, 25 May 2011 - [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com_11_303_en.pdf)

<sup>4</sup> Joint consultation paper "Towards a new European Neighbourhood Policy, Brussels, 4.3.2015 - <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/consultation.pdf>

- Планы действий ЕПС и отчеты, вероятно, слишком избыточны и сложны для некоторых партнеров. Необходим поиск обеспечения интересов ЕС и интересов партнеров посредством более простого механизма отчетности.

Эти проблемные поля, зафиксированные в документе ЕС, частично отражают критику ЕПС, которая уже на протяжении многих лет озвучивается исследователями, некоторыми странами-соседями и представителями заинтересованных групп. Обобщая, можно говорить о трех главных фундаментальных проблемах Европейской политики соседства.

**Во-первых**, попытка применить единые принципы к сотрудничеству со всеми странами-соседями без учета различия их политических режимов и степени желания (или нежелания) интегрироваться с ЕС, что приводит к дисфункции «политики обусловленности».

**Во-вторых**, отсутствие понимания и четких определений того, что ЕС пытается продвигать в своем соседстве в виде «совместно разделяемых ценностей» и «совместного владения». (На недавнем брифинге, посвященном новой политике соседства с участием дипломатов ЕС, мне затруднились пояснить, что подразумевается под этими понятиями.)

**В-третьих**, в отношениях с третьими странами ЕС практикует вертикальный подход, базирующийся на навязывании стандартов и правил, и постановке условий, что противоречит самой идее партнерства. Вклад стран-соседей в разработку принципов и правил сотрудничества минимален, и в любых документах ЕПС подчеркивается, что все «партнерство» должно базироваться исключительно на ценностях ЕС.

Предыдущая адаптация ЕПС от 2011 г. не смогла решить этих фундаментальных проблем, хотя Евросоюз снова продекларировал стремление к дифференциации, гибкости в подходах, большей сопричастности стран-партнеров и взаимной ответственности, что бы это ни значило.

Как же предлагает решать обозначенные проблемы обновленная ЕПС?

### **Что нового в новой ЕПС?**

Согласно коммюнике, целью обновленной ЕПС является построение более эффективного партнерства, которое будет создано «путем продвижения Евросоюзом своих интересов, включающих продвижение универсальных ценностей». В тексте говорится, что собственная стабильность ЕС построена на демократии, правах человека, верховенстве права и экономической открытости, и поэтому новая ЕПС будет понимать стабильность в этих же категориях. Следовательно, неверно утверждать, что в новой политике соседства ЕС отходит от продвижения демократии.

При этом заявляется, что отличительной чертой новой ЕПС будет дифференциация и более выраженное «совместное владение» или сопричастность (*mutual ownership*), поскольку «не все партнеры стремятся к принятию правил и стандартов ЕС» и поэтому нужно принять во внимание «желание каждой страны относительно природы и специфики их партнерства с ЕС». Как и прежде, Евросоюз уклоняется от четкого определения понятий «дифференциации» и «совместное владение», но из дальнейшего текста все же можно составить некое представление, что же имеется в виду.

Так, в третьем разделе, озаглавленном «Прочное соседство, прочное партнерство» декларируется наличие разных устремлений у партнеров ЕС, поэтому ЕПС должна более полно отражать интересы стран-соседей и быть больше сфокусированной на меньшем количестве приоритетов. Само по себе такое заявления — уже новаторство со стороны Евросоюза. В документах 2003-2004 гг. авторы не допускали мысли, что кто-то может не стремиться к интеграции с ЕС и не станет выполнять «домашних заданий» по

проведению реформ. Теперь же, когда Беларусь и Армения вступили в Евразийский экономический союз, а Азербайджан требует для себя отдельного договора о стратегическом партнерстве, новая реальность требует от Евросоюза новых подходов вне рамок традиционной обусловленности и ориентации на продвижение ценностей.

Но на этот вызов в тексте коммюнике предлагается крайне скромный ответ: речь идет о появлении каких-то неназываемых новых форматов отношений в 2016 г. и о том, что *«ЕС готов обсуждать возможность совместной выработки новых приоритетов партнерства, которые бы более четко сосредоточивали отношения на совместно определенных разделяемых интересах»*. Эта цитата крайне важна для понимания Европейской политики соседства и Восточного партнерства в частности. Иными словами, Евросоюз не то что не готов учитывать национальные интересы стран-соседей, он не готов определять совместные интересы; что он готов делать согласно Коммюнике, так это *«обсуждать возможность совместной выработки приоритетов партнерства»*. То есть, судя по этой фразе, до сих пор так часто упоминаемое в европейских документах «партнерство» не предполагало такую возможность.

К дифференциации можно также отнести предложение заключить облегченные и более гибкие торговые соглашения с теми странами, которые не готовы к DCFTA (соглашениям от углубленных зонах свободной торговли). А также расширение и углубление сфер сотрудничества с «чемпионами» евроинтеграции.

Признавая, что политика обусловленности ("more for more") не привела к реформам там, где для этого не было политической воли, Евросоюз предлагает *«исследовать более эффективные пути продвижения фундаментальных реформ у партнеров»* через организации гражданского общества, экономических и социальных акторов. Как катализатор изменений в партнерских странах предполагается использовать и независимые СМИ. Такой путь, правда, идет несколько вразрез с идеей выработки совместных приоритетов партнерства с правительствами соседских стран, и вряд ли будет встречен с энтузиазмом в ряде столиц.

Кроме этого, Евросоюз планирует отказаться от единого набора страновых отчетов о прогрессе в рамках ЕПС и разработать новый способ оценки, исходя из достижения поставленных целей каждой из стран-соседей.

Что касается «совместного владения», то из текста коммюнике невозможно понять что именно имеется в виду под этим термином. Хотя и говорится, что многие опрошенные заинтересованные группы упоминали такой приоритет, и что ЕС должен уделить этому вопросу больше внимание. В качестве предположения, вероятно, можно говорить о чувстве «совместного владения» как о результате совместной с ЕС выработки приоритетов на основе пересекающихся интересов стран-соседей и Евросоюза. Но тогда это понятие пересекается с понятием «дифференциации» и не проясняет сути дела.

Подавляющее большинство из тех мер, которые в документе подаются как нововведения, включая углубление сотрудничества с соседями соседей (в том числе с Россией и Турцией)<sup>5</sup>, содействие экономическим реформам и модернизации, поддержка малых и средних предприятий, вовлечение стран-членов ЕС, стабилизация соседства, сотрудничество в сфере безопасности и т.д., уже фигурировали в качестве приоритетов в более ранних документах ЕПС (в 2004 и 2011 гг.). Но так как реализованы в полной мере они не были, их пришлось включить и в обновленную версию политики соседства.

В целом коммюнике представляет собой крайне общий, рамочный документ, описывающий направления и приоритетные зоны политики ЕС. Он не содержит

---

<sup>5</sup> Турция и Россия, хотя и являются географическими соседями ЕС, тем не менее не являются частью Европейской политики соседства в силу иного статуса их отношений с ЕС. Поэтому в документе они рассматриваются как «соседи соседей».

конкретных механизмов и сроков реализации поставленных задач. Как отмечено в заключении, на протяжении 2016 г. Евросоюз намерен провести консультации с партнерскими странами о дальнейшем формате отношений, основываясь на этом коммюнике. Поэтому, о более конкретном содержании новой Европейской политики соседства мы узнаем только к концу следующего года. Пока же отношения с ЕС будут развиваться в рамках ранее намеченных приоритетов и исходя из внешне- и внутривнутриполитической конъюнктуры каждой отдельной страны-соседа ЕС.

### **Место Беларуси в новой политике соседства**

Хочу напомнить, что Беларусь не является полноценным участником ЕПС, с ней не заключен план действий партнерства. Такое положение дел стало результатом того, что запуск и становление ЕПС пришлось на период наихудших отношений между Минском и Брюсселем. И если в коммюнике о ЕПС 2004 г. Беларуси был посвящен целый блок, в документе по адаптации 2011 г. Беларусь упоминается несколько раз в различных контекстах, то в новой редакции политики соседства наша страна не упоминается ни разу. Так же как Армения и Азербайджан. О них как о неудачных примерах интеграции вообще предпочли умолчать.

Об отношении к этим странам можно судить по отсылке к региональному сотрудничеству в шестом разделе документа, где говорится о том, что Восточное партнерство будет развиваться в свете приоритетов Рижского саммита 2015 г., а именно усиливать институты и надлежащее управление, мобильности и контакты между людьми, рыночные возможности и коммуникации.

### **Выводы**

- Вопреки поставленным в коммуникационном документе целям, Евросоюз не смог преодолеть фундаментальных противоречий своей политики соседства, а именно отказаться от директивных подходов и начать строить подлинное партнерство на основе взаимных интересов со странами-соседями, а не продвижения своих стандартов и норм.
- Главным приоритетом ЕПС по-прежнему остается продвижение демократии, хотя акценты несколько сместились на необходимость стабилизации региона соседства, что вызвано ростом конфликтности и ухудшением экономической ситуации по периметру ЕС. Однако базисом такой стабилизации Брюссель считает демократию и права человека.
- Евросоюз декларирует готовность больше учитывать интересы соседей и развивать «совместное владение», однако реализация этих намерений остается под вопросом, так как такие заявления фигурируют и в документе по адаптации ЕПС от 2011 г. Кроме того ЕС готов задействовать гражданское общество, негосударственные СМИ и других акторов для продвижения демократии в странах-соседях несмотря на мнение соответствующих правительств. Такой подход может привести к еще большему отчуждению в двусторонних отношениях с теми странами, которые не стремятся к тесной интеграции с ЕС.
- По сравнению с предыдущими изданиями ЕПС, нынешний документ является более реалистичным, он признает ряд неудач политики соседства и декларирует готовность к более гибким подходам. В случае плодотворных консультаций со странами-соседями и наполнения новой политики соседства конкретным содержанием, отвечающим интересам всех сторон, региональному сотрудничеству может быть придан новый импульс.
- Беларусь пока остается аутсайдером Европейской политики соседства. Она участвует в ней опосредованно, через Восточное партнерство. Подключение к проектам и инструментам ЕПС для Беларуси станет возможным после нормализации политических отношений с Евросоюзом.