

**Россия и Восточное партнерство ЕС:
вызов или новая платформа
для сотрудничества?**

Сборник докладов
международной конференции

Санкт-Петербург
декабрь 2009 г.

УДК 381/384(471+4-11)
ББК 65.5
С 23

Россия и Восточное партнерство ЕС: вызов или новая платформа для сотрудничества? Сборник докладов международной конференции, Санкт-Петербург, декабрь 2009 г. – СПб.: Издательство Левша. Санкт-Петербург. 2010. – 124 с.

Под редакцией:
Елены Клицуновой,
Бориса Кузнецова

ISBN 978-5-93356-097-5

© Центр международной и региональной политики, 2010
© Издательство «Левша. Санкт-Петербург», 2010

Введение

10–12 декабря 2009 г. Центр международной и региональной политики (CIRP) провел в Санкт-Петербурге международную конференцию по теме «Россия и Восточное партнерство ЕС: вызов или новая платформа для сотрудничества?». Предлагаемое вашему вниманию издание – сборник статей и тезисов докладов, подготовленных к конференции экспертами из Белоруссии, Польши, России, Швеции.

Конференция, проведенная через полгода после учредительного саммита Восточного партнерства 7 мая 2009 г., стала одним из первых форумов, организованных в России для обмена экспертными мнениями по данной теме. Место и время проведения конференции во многом обусловили круг обсуждения. Во-первых, «Восточное партнерство» (далее ВП) находится на ранней стадии становления – на стадии перехода от разработки и утверждения его общей концепции к этапу конкретизации рабочих программ и технических проектов, которые будут реализованы в рамках ВП. Поэтому в ходе конференции значительная часть дискуссий была посвящена обсуждению истоков и возможного будущего Восточного партнерства. Вопросы, связанные с ходом и результатами практической реализации новой инициативы ЕС, обсуждались в меньшей степени. Во-вторых, в центре заинтересованных дискуссий на конференции оказались выступления, посвященные анализу реакции России на появление Восточного партнерства, а также возможных путей трансформации взаимоотношений России, Европейского союза и постсоветских стран в контексте реализации ВП.

Учреждение Восточного партнерства является еще одним проявлением заинтересованности Евросоюза и в наращивании своего экономического, культурного и политического влияния на пространстве к востоку от его границ, и в использовании своего в целом удачного опыта расширения на страны Средиземноморья и Центральной и Восточной Европы. Восточное партнерство можно рассматривать как проект, направленный на усиление регионального – восточного – измерения Европейской политики соседства (ЕПС).

ЕПС, которая была разработана в контексте расширения Евросоюза в 2004 г., предполагает особый, привилегированный характер отношений ЕС с его непосредственными соседями: «мягкую» ин-

теграцию на основе системного распространения европейской нормативной базы, но без гарантированного предоставления странам-соседям перспективы присоединения к ЕС на основе полноправного членства. Формат соседства базируется на нескольких принципах, среди которых необходимо упомянуть принципы нормативности и кондициональности. Нормативность обуславливается развитием ЕС как сообщества, сила которого заключается в установлении правовых стандартов, и предполагает ту или иную степень гармонизации национального законодательства страны-соседа с правом ЕС. Кроме того, получение странами-партнерами ЕС выгод от сотрудничества декларируется как производная от признания этими государствами европейских ценностей (таких как эффективное и демократическое управление, верховенство закона, демократия и права человека, принципы рыночной экономики и устойчивое развитие) и практической ориентации на них. Кондициональность заключается в увязывании определенных этапов продвижения к оптимизации сотрудничества и привилегированности отношений с Евросоюзом с прогрессом внутренних реформ в стране-соседе. Ключевым элементом ЕПС являются двусторонние Планы действий по сотрудничеству, которые разрабатываются органами ЕС индивидуально для каждой страны-соседа и содержат наборы политических и экономических реформ, которые предполагается реализовать в краткосрочной и среднесрочной перспективе. ЕПС предусматривает использование широкого набора мер и механизмов интеграционного характера. В их число входят и финансовые механизмы, такие как Инструмент европейского соседства и партнерства (ENPI), и механизмы оказания технической помощи и помощи в трансформации и адаптации систем государственного управления стран-соседей к стандартам ЕС.

Вопрос, насколько эффективной показала себя Европейская политика соседства, широко обсуждается в экспертной среде. Среди итогов шести лет реализации ЕПС находят примеры и успехов, и неудач. Как на слабый элемент в конструкции ЕПС многие эксперты указывали на тот факт, что она охватывает слишком разные страны – от стран Средиземноморья и Ближнего Востока до постсоветских стран Восточной Европы и Закавказья. Как следствие, первоначальная редакция ЕПС слабо учитывает различия и в степени привлекательности «Европейского проекта» для соседей, и в специфике развития каждой из стран, и в векторах интересов стран-членов

ЕС к странам-партнерам по ЕПС. Кроме того, в числе других слабых сторон ЕПС назывались отсутствие механизмов многостороннего регионального сотрудничества между странами-соседями, а также механизмов эффективного вовлечения неправительственных организаций (НПО) в проведении ЕПС в целом и в мониторинге «Планов действий» в частности.

Учреждение Восточного партнерства – это один из шагов с целью, не меняя общих целей и задач политики, сделать ЕПС более эффективной по нескольким направлениям. Во-первых, сделать политику более дифференцированной и «заточенной» под специфику различных регионов. Так, Евросоюз пошел на выделение в рамках ЕПС двух измерений: «Средиземноморского союза», поддержанного прежде всего Парижем и адресованного странам из «южного подбрюшья» ЕС, и «Восточного партнерства», инициированного Польшей и Швецией для оптимизации отношений ЕС со странами к востоку от его границ и, в некоторой степени, для уравнивания «средиземноморского измерения» ЕПС. Во-вторых, для усиления интереса к сотрудничеству и налаживанию горизонтальных связей между странами-партнерами в рамках Восточного партнерства развивается проект Межпарламентской ассамблеи стран-участниц ВП (EURONEST) и создаются четыре тематические платформы – «демократия, хорошее управление и стабильность», «экономическая интеграция и конвергенция с политиками ЕС», «энергетическая безопасность», «контакты между людьми». В-третьих, ежегодный Форум гражданского общества, первое заседание которого состоялось 16–17 ноября 2009 г., призван усилить участие НПО в программах ВП.

Будет ли успешной практическая реализация Восточного партнерства, еще предстоит увидеть. Статьи, включенные в предлагаемый вашему вниманию сборник, являются яркой иллюстрацией того, насколько по-разному исследователи оценивают дизайн и потенциал ВП. Столь же широко различаются и взгляды экспертов на то, каким образом реализация проектов и программ под эгидой «Восточного партнерства» может трансформировать взаимоотношения России, Европейского союза и стран постсоветского региона.

Первоначальная реакция на учреждение ВП со стороны МИДа России и большинства российских экспертов оказалась сдержанной. Подобная реакция отчасти явилась своего рода продолжением до-

статочного критического отношения Российской Федерации ко всей Европейской политике соседства. В начале 2000-х годов, Россия отказалась от участия в ЕПС и предпочла развивать свои отношения с Евросоюзом через построение стратегического партнерства, охватывающего четыре пространства (экономического; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; научных исследований и образования). Таким образом, Россия стала «третьим государством» по отношению и к ЕПС, и к ВП, и на данном этапе может только комментировать эти программы, но не участвовать в их разработке или реализации.

Во многих российских комментариях учреждение Восточного партнерства предстает как одно из доказательств того, что Европейский союз стремится не только весьма напористо проецировать свое влияние к востоку от своих границ, но и, в конечном итоге, «сформировать» на этом направлении пространство, которое будет неблагоприятным для реализации проектов Москвы по экономической и политической интеграции постсоветских стран. Как отмечали в своих выступлениях на конференции российские эксперты, идея создания зоны свободной торговли между ЕС и странами-участницами Восточного партнерства во многом входит в противоречие с планами Таможенного союза, реализуемого с участием России и других постсоветских государств. Реализация проектов «энергетической» платформы Восточного партнерства с высокой степенью вероятности подорвет национальные бюджеты нескольких стран-участниц ВП и фактически вычеркнет их из энергетических карт Европы. Проекты по обустройству границ «восточных партнеров» могут не столько облегчить их визовый режим с ЕС, сколько осложнить доступ на территорию друг друга для граждан постсоветских государств, и таким образом превратиться в визовую разновидность нового «железного занавеса».

Выходом из подобного негативного сценария развития событий могла бы стать координация интеграционных проектов на постсоветском пространстве. Как отмечалось в ходе обсуждений на конференции, всем сторонам необходима новая эффективная формула взаимодействия на обозримую перспективу. Однако разработка возможных путей координации «Восточного партнерства» и отношений России и ЕС, а также конвергенции «Восточного партнерства» и существующих механизмов интеграции на постсоветском простран-

стве потребуют большой работы со стороны политиков, чиновников, экспертов.

В качестве одного из шагов по продолжению соответствующей экспертной дискуссии наш Центр планирует в декабре 2010 г. организовать международный научно-практический семинар по проблематике взаимодействия России и ЕС в контексте реализации Восточного партнерства. Мы приглашаем к сотрудничеству всех заинтересованных экспертов. Мы также выражаем благодарность всем участникам прошедшей конференции за их вклад в поддержание благожелательной и плодотворной атмосферы обсуждения даже самых острых тем. Центр искренне благодарит Посольство Республики Польша в Москве, Генеральное Консульство Республики Польша в Санкт-Петербурге, а также представительство Фонда им. Конрада Аденауэра в Санкт-Петербурге – конференция была организована в тесном сотрудничестве с ними и не смогла состояться без их поддержки.

Елена Клицунова, директор программ
Центр международной и региональной политики

Вы можете связаться с нами по следующим контактными адресам:

ЦЕНТР МЕЖДУНАРОДНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
тел./факс: +7-812- 279-31-95
Электронная почта: kuznetsov@cirp.ru; klitsounova@cirp.ru
Вебсайт центра: www.cirp.ru

Издание подготовлено при финансовой поддержке представительства Фонда им. Конрада Аденауэра в Санкт-Петербурге и Отдела культуры Генерального Консульства Республики Польша в Санкт-Петербурге.

Andreas Wittkowsky,

Executive Director of the German Association of East European Studies
(Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, DGO), Berlin

**Russia, the EU, and the Eastern Partnership:
Intentions and Perceptions**

On 7 May 2009, the European Union's Prague summit adopted the "Eastern Partnership" as a new political framework for the cooperation with Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine. The summit also mandated the European Commission to put the Partnership into practice, and in the second half of 2009 the four policy platforms of the Partnership have been convened, and so has the Civil Society Forum.

In the EU, but also in the partner countries and in the Russian Federation, intent and content of the Eastern Partnership have been subject to controversies. Perceptions in all countries varied widely. Many of these perceptions were contradictory or plainly wrong, but the spread of opinions clearly demonstrated the difficulty of all stakeholders to come to terms with the new European Union policy initiative. Critical perceptions were particularly vivid in geopolitical analyses, where zero sum thinking prevails.

Within the EU the positions included serious doubts regarding the need to have a policy specifically directed towards the Union's Eastern neighbours on the one hand, and firm demands to give these countries a clear EU perspective as quickly as possible on the other. These positions were mirrored by statements in the partner countries. Some judged the Eastern Partnership to offer too little in terms of EU accession, others feared the Partnership would offer the EU too much a say in the partner countries' foreign policy. Russian politicians and analysts voiced strong concerns that the Partnership would be directed against Russia by fostering the integration of the six countries with the EU. This, it was brought forward, threatened to undermine Russia's own integration efforts in the post-Soviet space, which President Medvedev had labelled a region of "privileged interest" to Russia.

However, in terms of content the Eastern Partnership covers the same issues that are subject of the talks on a New Agreement between the EU

and Russia. Both the relations with Russia and with the Partnership countries reflect the European Union's desire to develop cooperative relations with these countries and support them to pursue the reforms necessary to modernise. In this context, an orientation towards the EU is not exclusive, and not to the detriment of others – there is no either or. What does exist, however, is a degree of competition, which can partly be mitigated through good will and cooperation, but which is otherwise healthy to create competitive dynamics.

Russia will hardly be able to overcome the structural problems which President Medvedev addresses in his last state of the nation speech by shielding the country off the European mainstream, or by trying to drive regions of "privileged interest" away from a modernisation path which the EU is supporting. And it might not be in Russia's best interest to alienate the EU as an important and good-willing modernisation partner.

**1. THE EASTERN PARTNERSHIP:
EU INTENTIONS AND CONTENTS**

The starting point for the Eastern Partnership was the European Union's enlargement by ten countries in 2004. It created a desire to define the relationship with the EU's direct neighbours more specifically, however below the level of offering a concrete membership perspective. This resulted in the formulation of the European Neighbourhood Policy (ENP), which equally addressed the EU's neighbours in the East and the South.

The ENP's goal was to create an area of political stability and welfare encompassing the EU and its neighbours, by promoting economic exchange, the rule of law and cooperation in fields of common interest. The ENP served as a very general policy umbrella for a collection of neighbour countries with widely varying European ambitions, reform and association agendas, and whose relations with the EU continued mainly on a bilateral basis. While including the countries of the Eastern neighbourhood, Russia preferred to develop a special relationship with the EU outside of the ENP framework.

A first German effort to create an "ENP Plus" policy in 2006, which would have introduced a specific Eastern dimension into the ENP, did not find sufficient support at that time. Things changed when the French President Nicholas Sarkozy started promoting a Union for the Mediter-

anean especially for the Southern neighbours, which came into being in 2008.¹

This led foreign policy thinkers in Poland and Sweden to begin developing a new policy vis-à-vis the Union's Eastern neighbours, which had the German "ENP plus" idea as a starting point. In May 2008, a Polish-Swedish policy paper on the Eastern Partnership advocated a Partnership to strengthen cooperation, policy dialogue, and integration with the EU, thus providing a stronger incentive to reform policies in the countries concerned. In its revised version it suggested that "Such a partnership should be based on, but go beyond the current ENP, confirming, on the one hand, the differentiation principle towards the neighbours, in line with the ENP, and, on the other hand, strengthening horizontal links between these neighbours and the EU."² On this basis, the European Council on 19-20 June 2008 asked the Commission to elaborate a proposal for the Eastern Partnership.

The 2008 Georgia War as a Crystallising Point

In August 2008, Georgia started a military intervention in its breakaway territories Abkhazia and South Ossetia, following a period of increased tensions and incidents which happened under the eyes and sometimes with the direct involvement of Russian forces on the ground. The Russian counter-offensive was disproportionate in that it went deep into Georgian heartland and destroyed large parts of Georgian military and civilian infrastructure, and the accompanying rhetoric was equally disproportionate in that it claimed that the Georgian forces were committing genocide.³ Shortly after the end of hostilities, which was mediated by the French EU Presidency, the Russian Federation recognised the independence of the two breakaway territories, in contradiction to international law and to what Russian officials had been consistently advocating over

¹ For the genesis of the ENP cf. Eckhart D. Stratenschulte: Planquadrat Osteuropa. Die Östliche Partnerschaft der EU [Grid Square East Europe. The Eastern Partnership of the EU], in: OSTEUROPA 5/2009, pp. 29-44, available at <http://www.osteuropa.dgo-online.org/issues/issue.2009.1243807200000>.

² Polish-Swedish paper with the support of the incoming Czech Presidency. Elaboration of the Eastern Partnership. 3 October 2008.

³ Cf. the findings of the so-called Tagliavini-Report, summarised in Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Vol. 1, September 2009, available at <http://www.ceiig.ch>.

the preceding years, and henceforth Russia only selectively applied the Six Points agreed with French President Nicholas Sarkozy.

These Russian actions did not only invoke old fears in its direct neighbourhood but also caused severe irritations in the West, particularly amongst those countries which so far had pursued as outright Russia friendly policy. Henceforth, these events became a crystallising point for overcoming the differences amongst EU member states concerning some aspects of the proposed Eastern Partnership and a consensus emerged that the EU had to offer as much as it had of its soft power instruments to overcome tensions in the Eastern neighbourhood and to foster cooperative external relations.

In December 2008, the European Commission's presented its concept on the Eastern Partnership in a Communication to the Parliament and the Council. According to that concept, the Partnership was to serve "the stability, security and prosperity of the EU, partners and indeed the entire continent" by offering "the maximum possible" to its Eastern neighbours. Thus, the Partnership wanted to "bring a lasting political message of EU solidarity, alongside additional, tangible support for their democratic and market-oriented reforms and the consolidation of their statehood and territorial integrity".⁴ When announcing the proposal publicly, External Relations Commissioner Benita Ferrero-Waldner stressed that the Partnership would "offer more concrete support than ever before to encourage reforms that are essential to build peace, prosperity and security, in our mutual interest."⁵

The 2009 Prague Summit Declaration

The European Union's Prague Summit on 7 May 2009 approved the Partnership in a Joint Declaration with all six partner countries concerned. The Joint Declaration states that the "Eastern Partnership is launched as a common endeavour of the Member States of the European Union and their Eastern European Partners (hereinafter the partner countries), founded on mutual interests and commitments as well as on

⁴ Eastern Partnership. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2008) 823 final, Brussels, 3 December 2008, p. 1, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_en.pdf.

⁵ Benita Ferrero-Waldner: Eastern Partnership – an ambitious project for 21st century European foreign policy. Brussels, 20 February 2009, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eastern_partnership_article_bfw_en.pdf.

shared ownership and responsibility. It will be developed jointly, in a fully transparent manner”.⁶

The Partnership’s main goal is “to create the necessary conditions to accelerate political association and further economic integration between the European Union and interested partner countries.” The Joint Declaration also specifies – albeit carefully – more ambitious political goals as regards stability in the region concerned, in that it “should further promote stability and multilateral confidence building. Conflicts impede cooperation activities. Therefore the participants of the Prague summit emphasize the need for their earliest peaceful settlement on the basis of principles and norms of international law and the decisions and documents approved in this framework.”⁷

The Eastern Partnership as adopted contains two policy components. Under the bilateral component, the EU offers new Association Agreements to the partner countries. In addition to that, the Partnership provides for a multilateral component under which participants are to meet jointly within the framework of four thematic platforms, which serve as instruments for policy dialogue and planning.

Deepening Bilateral Relations through New Association Agreements

The Partnership’s bilateral dimension will focus around the process of negotiating and concluding new Association Agreements with each of the six partner countries, should their internal development permit it. The Agreements will include provisions on trade, visa regimes, energy and others. These rather technical issues are at the heart of any closer integration with the EU, and successful implementation by the partner countries would not only be the key to maximise their access to EU markets and attract EU investment, but also the most important precondition to talk about closer forms of integration at a later stage.

In the field of trade, the goal is to establish deep and comprehensive free trade areas between the EU and the partner countries, based on the assumption that they will have joined the WTO by then. This goal is clearly long-term, as deep free trade includes the liberalisation of services and

⁶ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, para. 1, available at <http://www.eu2009.cz/event/1/3553/>.

⁷ Joint Declaration, op. cit., para. 2.

requires the countries to have ambitious functional preconditions in place. The latter are highly technical (and often too boring for the grand policy discourse), challenging in their implementation and include the proper application and control of the rules of origin, sanitary and phytosanitary standards, harmonisation of procurement rules and the right of establishment, regulatory approximation, etc. The long-term time horizon allows the countries to gradually adopt their internal and external trade regimes.

A second important element of the bilateral process is gradual visa facilitation and ultimately visa liberalisation. This has always been a key interest of the Eastern neighbours, as complicated visa procedures hamper business contacts, the exchange of students, culture, tourism etc. While this view is also accepted in the EU, visa liberalisation will continue to face plenty of concerns in the areas of security and labour migration.

Another element is energy security policy, with the aim to include chapters of mutual interdependence into the new Association Agreements. Measures in this area will be tailor-made. And finally, the EU intends to support the internal developments of the partner countries through comprehensive institution building and regional development programmes.

Joint Policy Platforms under the Multilateral Dimension

Compared with the earlier ENP approach, the multilateral dimension is a distinct new feature of the Eastern Partnership. It has been introduced with a view to foster a regular dialogue about legislation and standards in the EU, to share the lessons learnt and best practices, and to promote legislative and regulatory approximation.

The key instruments to promote this dialogue are four “policy platforms,” all of which already met twice in the second half of 2009. The platforms’ task is to jointly define realistic core objectives and to formulate work programmes for each participant, covering the following topics:

- (i) Democracy, good governance and stability;
- (i) Economic integration and convergence with EU sectoral policies;
- (i) Energy security; and
- (i) Contacts between people.

The platforms are to meet twice a year on the level of senior officials and experts. They are to be complemented by annual meetings of the Foreign Ministers and bi-annual summits of the Heads of States and Governments. So-called flagship initiatives are supposed to give priority

to concrete projects in five policy areas, namely Integrated Border Management; SME promotion; regional electricity markets, renewables and energy efficiency; the Southern energy corridor, and disaster preparedness and response.

In the design of its multilateral dimension, the Partnership provides enough flexibility to take into account the heterogeneity of the six partner countries and the very different degrees to which they presently intend to pursue a course of approximation with the EU. It allows the countries to determine the degree to which they would like to get engaged into the multilateral activities themselves, without jeopardizing any progress in the bilateral track. Hence, activities “within the multilateral framework of the Eastern Partnership should be voluntary and based on the principles of a cooperative approach.”⁸

The summit declaration also encourages the partner countries to develop a free trade network among themselves, which might end up in a “Neighbourhood Economic Community”. As all partner countries have emerged from the common Soviet economic space, they still share common sets of technical and product quality standards, as well as consumer preferences to a certain degree.

In addition to these activities on the governmental level, the EC was mandated to develop further the proposal for a Civil Society Forum. Its first meeting took place in Brussels on 16 and 17 November 2009. The Forum aims to provide the space to discuss European policy issues and to foster cooperation amongst non-governmental organisations from the partner countries and the EU.⁹

Third Party Participation

The multilateral dimension also provides the chance to involve additional neighbours: “Third states will be eligible for the participation on a case-by-case basis in concrete projects, activities and meetings of thematic platforms, where it contributes to the objectives of particular activities and the general objectives of the Eastern Partnership.”¹⁰

This provision is mainly aimed at the Russian Federation and Turkey. It pays tribute to the fact that it might both make sense and be advisable

⁸ Joint Declaration, op. cit., para. 12.

⁹ http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/civil_society/index_en.htm.

¹⁰ Joint Declaration, op. cit., para. 12.

to involve the two largest neighbours of the partners into policies and projects that have a wider regional impact. Therefore, the Joint Declaration also explicitly mentions the goal of achieving complementarity of the Eastern Partnership with other regional initiatives, in particular the Black Sea Synergy.

2. PERCEPTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE PARTNER COUNTRIES

Russian concerns were prominently expressed by President Dmitri Medvedev and Foreign Minister Sergei Lavrov. After the August war in Georgia, President Medvedev lined out that Russia’s foreign policy would put a special focus on what he called regions of “privileged interest” in the post-Soviet space.¹¹

The Partnership as Potentially Anti-Russian ...

Directed at the Eastern Partnership, Minister Lavrov, speaking at the Brussels Forum on 21 March 2009, raised concerns that the partner countries might be confronted with an either-or-choice between their integration with Russia or the EU and demanded “that integration processes in all Soviet space and in the European Union should be compatible, they should not be mutually exclusive, they should be mutually supportive. ... So we were told originally that Eastern Partnership is about cooperation including with Russian participation at some part. And then after those types of statements we have questions – is it about pulling countries from the positions which they are supposed to take freely?”¹² Other statements from the Russian Ministry of Foreign Affairs criticised that the Partnership would force the partner countries to choose between Russia and the EU.¹³

The issue was discussed on the highest level between EU and Russian officials at the EU-Russia Summit in Khabarovsk on 22 May 2009. During the press conference, when asked whether the EU delegation had con-

¹¹ Cf. Dmitri Trenin: Russia’s Spheres of *Interest*, not *Influence*. The Washington Quarterly, October 2009, pp. 3-22.

¹² Transcript available at http://www.gmfus.org/brusselsforum/2009/docs/BFDay2_ConversationRussia.doc.

¹³ Cf. Susan Stewart: Russland und die östliche Partnerschaft [Russia and the Eastern Partnership], SWP-Aktuell, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin April 2009, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5935.

vinced him that the “Eastern Partnership should not be a concern or irritation for Russia”, Russian President Dmitri Medvedev replied: “They tried to convince me, but they did not completely succeed. ... To be frank, what concerns us is that some countries view this partnership as a partnership against Russia. ... It is simply that I would not like to see this partnership lead to consolidation between countries with anti-Russian attitudes and other European countries”.¹⁴

... Or a Paper Tiger (BUMAGA)?

However, some of Russia’s foreign policy thinkers who are well-known for their critical attitude towards the West saw the Eastern Partnership much less threatening. Sergei Karaganov, Chairman of the Council on Foreign and Defence Policy, expressed that he does not strongly believe in the Partnership, as “there is nothing in it, and nothing moving with it anyway.” On the other hand, he stressed that competition in the international sphere would be acceptable, as long as it is civilian rather than politico-military competition (the latter type clearly aiming at NATO).¹⁵

These perceptions found their respective positions in the Eastern partner countries. Some analysts doubted whether there would be any value added to the existing ENP setup at all and complained that it would not offer enough, particularly objecting to the lack of a clear EU membership perspective. Others believed that the Eastern Partnership might become just another failing regional integration project on the territory of the former Soviet Union, a ‘paper tiger’ (“BUMAGA”, as the abbreviation of the six partner countries Belarus, Ukraine, Moldova, Armenia, Georgia, Azerbaijan might suggest).

A prominent example for the first position was Ukraine’s outgoing President Viktor Yushchenko who stated that the Eastern Partnership was simply not enough to meet the European ambitions of his country. On various occasions he stressed that Ukraine would not accept the Partner-

¹⁴ Extract from the Press Conference following Russia-EU Summit. Russian Presidency press releases, quoted from CEPS European Neighbourhood Watch 49, Centre for European Policy Studies: Brussels, May 2009, p. 7, <http://www.ceps.eu/files/NW/NWatch49.pdf>.

¹⁵ Statement of Sergei Karaganov, Chairman of the Council on Foreign and Defence Policy, at a panel discussion on “Russian Expectations towards NATO and the EU” held at the German Council for International Relations (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAP), Berlin, 15 December 2009.

ship as a substitute for full EU membership, which would remain on top of the country’s policy agenda.¹⁶

Coming from a different political camp, Ukrainian analyst Anatoly Orel was equally critical. He doubted that the six partner countries have enough in common to be treated under one umbrella. Moreover, he said, the funds provided for the Partnership were only able to cover the travel costs of European Union functionaries, so that the EU would only monitor and criticise Ukraine’s domestic policies and expect Ukraine to be thankful for that. He therefore advocated that Ukraine should define her own interests strongly and choose her regional integration policies accordingly.¹⁷

Cooperation or Competing Projects of Regional Integration?

Russia’s critique of the Eastern Partnership contains two sets of arguments:¹⁸ The first one is about economic issues, such as trade relations, technical standards, visa regimes etc., the second one about more general geo-political issues based on thinking in “regions of privileged interest”.

Regarding the economic issues, there are indeed some legitimate concerns that if countries opt for free trade with the EU, this could at some stage (although not necessarily immediately) require adaptations in their trade regime with Russia, in particular as long as Russia is not a WTO member (and after the announcements and actions in 2009 it still remains unclear whether WTO membership still remains a policy priority for Russia). Also, if countries increasingly adapt the technical product standards established by the EU in order to be able to export to EU markets, this might affect their trade with Russia if Russian standards were not to develop in the same direction. Obstacles might also arise when moving on to visa free travel with partner countries which would need to ensure that standards in their border regimes, document security, and re-admission agreements are in place.

¹⁶ Rosie Johnston: Yushchenko in Prague: Eastern Partnership no substitute for EU membership. Český Rozhlas/ Radio Praha, 24. March 2009, <http://www.radio.cz/en/article/114510>. – Yushchenko reminds what he awaits from Eastern partnership. ForUm, 05 May 2009, <http://en.for-ua.com/news/2009/05/05/153107.html>.

¹⁷ Statement of Anatoly Orel at a panel discussion on “Russia, Ukraine and the EU’s Eastern Partnership” held at the German Council for International Relations (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAP), Berlin, 22 June 2009.

¹⁸ Cf. Andrei Zagorski: The Eastern Partnership from the Russian perspective. June 2009.

These effects can be seen world wide and are not specific to Russia and the Eastern partner countries. They result from decisions by countries and enterprises to deepen their economic exchange with the EU's common market. Due to the economic opportunities this market is offering to outward oriented economies, the EU has increasingly become a standard setting institution – one of the key effects of the Union's soft power. As a result, countries which are ready and successful in adapting EU standards have a competitive advantage over countries which are not.

In this respect, Russian policy makers seem to be uneasy about a potential negative impact on Russia's competitiveness in the case that the six Partnership countries orient themselves stronger towards the EU market. Hence, at the core of this argument is Russia's own lack of competitiveness, a problem which President Medvedev clearly addressed in his November 2009 state of the nation address on 12 November 2009.¹⁹

Certainly, Russia will not be able to overcome these competitiveness problems by isolating itself, or by creating a bloc of economically backward countries shielding themselves off the European market. Rather, one part of the solution is for Russia to open itself further up to the European Union and the world market and to build competitive economic advantage.

The wide scope of the presently negotiated New Agreement between the EU and Russia, which is to replace the old Partnership and Cooperation Agreement, covers the key areas which are essential to mobilise competitive forces in Russia. And the agenda of the New Agreement is very much in line with what is discussed with the EU partner countries under the Eastern Partnership.

In this context, creating a link between the discussions with Russia and with the Eastern partner countries when it comes to these aspects of EU association would be beneficial to Russia and the partner countries as well, as the latter ones have – to a greater or lesser degree – an interest in maintaining and further developing their existing economic relations not only with the EU, but also with Russia. It is certainly not in their interest either to pursue an approximation towards the EU in the sense of a zero sum game.

However, in the end no country's modernisation strategy cannot be held hostage by the slowest performer in the region. So while some of

¹⁹ Dmitri Medvedev: Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, 12 November 2009, http://eng.kremlin.ru/text/speeches/2009/11/12/1321_type70029type82912_222702.shtml#.

the concerns can be well addressed through cooperation, to the benefit of the partner countries as well, this might ultimately not be possible in all areas. Obviously, in global markets a moment of economic competition remains – and has to remain to benefit those dynamics which bring about economic competitiveness.

Limiting Sovereign Choice?

The second set of arguments directed at the Eastern Partnership is related to the notion that the states of the former Soviet Union form a “region of privileged interest” to Russia. In this context, the Partnership is perceived as potentially directed against Russia just because it improves the relations between the EU and the countries from that very region.

In this context it is important to note that the Partnership will not be able to impose policies or options on the partner countries against their will. The Partnership needs to build on the partner countries' policy choices and their commitment to pursue respective policies. The European Commission therefore pointed out that “Joint ownership is essential, and both sides of the EaP have their responsibilities. Only with strong political will on both sides will the EaP achieve its objective of political association and economic integration.”²⁰ Not only have the partner countries not been bullied by the EU into strengthening the European vector of their external orientation – so far, all six partners have been able to continue pursuing a two-vector policy, developing good relations with the EU and Russia at the same time, and often to their best interest.

As Russia has put the respect for sovereignty first in the debates on a strengthened sustainable pan-European security order, the right of any of the Partnership countries to define the degree and speed of their European integration should be beyond question, while joint discussions and cooperation on the above mentioned economic aspects seem all the more reasonable.

3. CONCLUSION

With its Eastern Partnership, the EU confirms a sound long-term commitment to its Eastern neighbours and provides a framework to jointly

²⁰ Eastern Partnership. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2008) 823 final, Brussels, 3 December 2008, p. 3, op cit.

work on a common European future. It reflects the increased attention the EU is paying to these countries even in difficult times. Its concrete shape and activities will be developed jointly between the EU and the partner countries and is therefore open to their specific needs and proposals.

The Eastern Partnership undoubtedly provides a major boost to the European Union's political attention, ambitions and instruments of cooperation with its Eastern neighbours. It reflects a "change of paradigm",²¹ and taking into account the constraints of *realpolitik*, this should not be underestimated. After all, the Partnership has been adopted while the EU is facing rough times, characterised by ongoing uncertainties around the ratification of the Lisbon Treaty, the necessary consolidation of the EU's internal structures and workings after its major 2004 enlargement, a public opinion that is increasingly critical vis-à-vis any further enlargement in general, and last not least the fallout of the world financial and economic crisis.

Expectations towards the Partnership need to be realistic. Its instruments are designed to support the partners to embark on domestic policies that will create gains in the long run – in the areas of trade, energy, standards, regulation and the like – and gradually establish the preconditions for a deeper integration with the EU.

The perception that the partner countries would need to choose between Russia and the EU is mistaken; in fact all of them have been pursuing a two-vector policy towards Russia and the EU in the past and will be able to pursue it in the future.

The beauty of the initiative lies in the fact that there is no requirement to make a choice between an Eastern and a Western policy vector, but that both can be pursued on the basis of a rational assessment of economic and political interests. So a common discussion on the further development of trade and regulatory regimes in the region could potentially create win-win outcomes for all countries.

To that goal, the Partnership's multilateral Platforms also offer the possibility for third countries' participation, namely for Russia and Turkey, when and where appropriate. Equally, the involvement of Russian NGOs into the activities of the Civil Society Forum is feasible and has

²¹ Cornelius Ochmann: EU Eastern Partnership: Fine, but what about Russia? Spotlight Europe 2009/06, Bertelsmann Stiftung, May 2009, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-158D774B-6D00C191/bst/Engl_spotlight_EU%20Eastern%20Partnership_09-05-28.pdf.

been apparently been discussed positively in the November meeting in Brussels.

In the economic sphere, it would be beneficial for the Eastern partner countries and equally for Russia, to develop their institutional framework in parallel towards a closer association with the EU. As it is the European Commission which is in the driver's seat to implement the Eastern Partnership, it will see to it being as compatible as possible with the EU processes initiated around the New Agreement with Russia.

The Eastern Partnership has neither the goal nor the instruments to be directed against Russia, with whom the EU is in fact developing cooperative relations with the intention of creating a strategic partnership.

However, if the supporters of the notion of a Russian "region of privileged interest" take their position as far as postulating that Russia should have the right to determine to which degree and at what speed the six partner countries should pursue their own external relations and their orientation towards the European Union, this would ultimately deny these states their sovereign choice. While some Russian foreign policy thinkers believe this to be conducive to strengthening Russia's global position, it would rather put in question Russia's credibility when it comes to guarding the principles of international law, which, inter alia, is also the basis for Russia's recently launched pan-European security initiative.

So at the heart of the further debate around the Eastern Partnership there are three questions: First, whether Russia can master its long-term development challenges and overcome the structural problems which President Medvedev addressed by shielding the country off the European mainstream, rather than tackling these problems head on through building competitive advantage in the global markets. Second, whether it would not be possible to create win-win-situations in synchronising reform processes under the New Agreement with those initiated under the Eastern Partnership, rather than trying to advocate that regions of "privileged interest" be cut off from EU supported reforms to catch up in global competition. And third, whether Russia, in light of the challenges of the 21st century, would mobilise its own competitiveness best by embracing the offers of the EU's *ostpolitik*, rather than alienating this important modernisation partner.

Александр Сергунин,

профессор кафедры теории и истории международных отношений
Санкт-Петербургского государственного университета

**«Восточное партнерство» в контексте
российско-европейских отношений¹**

Евросоюз – важный приоритет внешнеполитической стратегии России, а отношения между Москвой и Брюсселем являются одним из существеннейших компонентов общеевропейской системы безопасности. Недавняя инициатива ЕС и ряда постсоветских государств по созданию «Восточного партнерства» (ВП) вызвала в Москве немало вопросов относительно ее целей, содержания и последствий как для самой России, так и ее отношений с ЕС и странами СНГ.

Что такое «Восточное партнерство»?

Идея ВП уходит своими корнями к инициативе «Восточного измерения» Общей внешней политики и политики в области безопасности ЕС (EU Common Foreign & Security Policy), активно продвигавшейся Польшей в период ее подготовки к вступлению в ЕС в 2002–2004 гг.² Польша в этом отношении следовала примеру Финляндии. Последняя в 1997 г., 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, скажем, Калининграда). Но уже тогда велись разговоры о возможном подключении к инициативе в недалекой перспективе и стран Закавказья.

Что касается ВП, то инициатива по его созданию была официально выдвинута на заседании Европейского Совета (высшего органа ЕС)

¹ Работа выполнена в рамках темы научно-исследовательской работы СПбГУ № 17.0.36.2009.

² Восточное измерение Европейского Союза и Россия. Санкт-Петербург: Центр интеграционных исследований и программ, 2004.

19–20 июня 2008 г. На этот раз инициатором ВП выступила не только Польша, но и Швеция. Эти страны предложили ЕС развивать интеграционные инициативы с рядом постсоветских стран. В их число вошли Грузия, Азербайджан, Украина, Молдавия, Белоруссия и Армения. Предусматривалось, что ВП должно стать региональным (восточным) измерением Европейской политики соседства (ЕПС), которая была инициирована ЕС в отношении своих «новых соседей» после очередного расширения в мае 2004 г. На чрезвычайной сессии Европейского Совета, которая состоялась 1 сентября 2008 г., было выражено пожелание ускорить работу по «запуску» ВП, как дипломатично говорилось в одном из документов ЕС по «партнерству», «ввиду потребности подать более четкий сигнал относительно обязательств ЕС в связи с конфликтом в Грузии и его последствиями в более широком масштабе».³

3 декабря 2008 г. было принято Коммюнике Еврокомиссии по «партнерству»,⁴ сопровождавшееся рабочим докладом аппарата комиссии.⁵ В этих документах более детально описывались контуры предполагавшегося ВП. 19–20 марта 2009 г. были приняты заключения Европейского Совета по ВП и проект декларации по «партнерству», которую планировалось принять на встрече в верхах с участниками проекта.⁶ Наконец, 7 мая 2009 г. в Праге был проведен специальный саммит, принявший декларацию по ВП и официально учредивший «партнерство».

В пражской декларации говорится, что «главной целью Восточного партнерства является создание необходимых условий для ускорения политической и экономической интеграции между Европейским союзом и заинтересованными странами-партнерами».⁷ Реше-

³ Восточное партнерство. Сообщение Европейской комиссии для Европейского парламента и Европейского совета. Брюссель, 3.12.08. COM (2008) 823 final // http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_ru.pdf

⁴ Там же.

⁵ Eastern Partnership. Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2008) 823 // http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/sec08_2974_en.pdf

⁶ Presidency conclusions. Brussels European Council. 19/20 March 2009. 7880/1/09 REV 1 // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf#page=12

⁷ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, Prague (8435/09 (Presse 78)) // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf

ние этой задачи планируется достичь путем содействия политическим и социально-экономическим реформам в странах-участницах ВП, сближения соответствующего законодательства последних с правовыми нормами ЕС. В частности, были названы четыре основных приоритета преобразований в странах-партнерах и одновременно их сотрудничества с Евросоюзом:

- Демократия, совершенная система управления и стабильность (административные реформы, антикоррупционные меры, обучение управленческого аппарата, развитие институтов гражданского общества, свободных СМИ и пр.).
- Экономическая интеграция и конвергенция с отраслевой экономической политикой ЕС, включая создание зон свободной торговли (по мере успешного развития торгово-экономических связей и гармонизации законодательства с правовой базой ЕС).
- Энергетическая безопасность (меры по обеспечению надежного энергоснабжения как стран-партнеров, так и ЕС, энергосбережению и развитию источников возобновляемой энергии).
- Развитие контактов между людьми (либерализация визового режима при одновременном обеспечении мер по пресечению незаконной миграции).⁸

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

- Программа пограничного менеджмента.
- Интеграция энергетических рынков, повышение эффективности энергетики и развитие возобновляемых источников энергии.
- Специальная программа по развитию малого и среднего бизнеса.
- Южный «газовый коридор».
- Борьба со стихийными бедствиями.⁹

ВП также предусматривает заключение в перспективе (при условии успешного выполнения намеченных программ) двусторонних

⁸ Там же.

⁹ Eastern Partnership. Memo/09/217. Brussels, 5 May 2009 // <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/217&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>; Eastern Partnership Summit to strengthen EU links with Eastern Europe and South Caucasus. IP/09/700. Brussels, 6 May 2009 // <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/700&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

соглашений между ЕС и странами-партнерами об ассоциации, что должно послужить важным шагом на пути дальнейшей интеграции стран-партнеров в европейское социально-экономическое и политическое пространство.

На реализацию программы ВП ЕС планирует выделить в 2010–2013 гг. 600 млн евро: 250 млн евро будут перенацелены из действующих программ, и 350 млн евро будут выделены дополнительно.¹⁰

Был также создан механизм выполнения принимаемых решений. Он включает в себя четыре основных уровня:

– Встречи на уровне глав государств и правительств государств-участниц ВП, которые будут проводиться один раз в два года.

– Ежегодные весенние встречи министров иностранных дел стран ЕС и Восточных партнеров, включая, в соответствующих случаях, Республику Беларусь, под эгидой Совета ЕС по общим вопросам и внешним связям. Министры иностранных дел будут осуществлять обзор хода выполнения поставленных задач и разрабатывать руководящие указания. Эффективность работы в отдельных секторах планируется повысить путем проведения отраслевых конференций на уровне министров.

– На третьем уровне в июне 2009 г. были созданы четыре тематические платформы в соответствии с основными сферами сотрудничества (см. выше).¹¹ За каждой платформой предполагается закрепить ряд реалистичных, периодически обновляемых основных задач – с соответствующей программой работ, а также осуществлять обзор хода их реализации. Совещания будут проходить, по крайней мере, два раза в год на уровне руководителей высшего звена, принимающих участие в процессе проведения реформ в соответствующей сфере политики. Страны–члены ЕС, которые приобрели во время переходного периода определенный опыт, должны сделать соответствующий взнос для поддержки данного процесса. Освещение результатов работы каждой платформы будет осуществляться на ежегод-

¹⁰ Восточное партнерство. Сообщение Европейской комиссии для Европейского парламента и Европейского совета. Брюссель, 3.12.08. COM (2008) 823 final // http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_ru.pdf; Eastern Partnership Summit to strengthen EU links with Eastern Europe and South Caucasus. IP/09/700. Brussels, 6 May 2009 // <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/700&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/872&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

ных совещаниях министров иностранных дел. За подготовку регламентов совещаний в тесном сотрудничестве со страной, председательствующей в ЕС, и партнерами, а также председательство на совещаниях будет отвечать Европейская Комиссия. Поддержка работы платформ может также иногда осуществляться путем организации отраслевых встреч на уровне министров.

– Рабочие группы по каждой тематической платформе, которые будут встречаться по мере необходимости. Формат этих групп и состав их участников будет определен в соответствии с потребностью.

В документах по ВП также отмечалась необходимость многостороннего сотрудничества на региональной основе, включая решение локальных конфликтов. Предполагалось привлечение к реализации ВП таких влиятельных международных организаций, как ОБСЕ, Совет Европы, ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития), а также международных финансовых институтов (прежде всего, европейских – Европейского инвестиционного банка и Европейского банка реконструкции и развития). Было решено создать Восточную парламентскую ассамблею европейского соседства и Форум гражданского общества ВП. Накануне пражского саммита (6 мая 2009 г.) состоялась международная конференция, на которой обсуждались планы создания этого форума и основные направления его деятельности.¹² Начало работы форума было намечено на середину ноября 2009 г.¹³

«Восточное партнерство» на перекрестье геополитических амбиций

Учреждение ВП на пражском саммите (май 2009 г.), а также последовавшая после этого активизация политики ЕС в отношении Беларуси, Украины, Молдовы, Грузии, Армении и Азербайджана, вступивших в это «партнерство», дали повод для оживленных дискуссий в российской политической и экспертно-аналитической среде на эту тему. Для российских оценок характерен большой разброс мнений по таким вопросам, как истинные цели ВП, его реалистичность, ре-

¹² <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/216&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹³ Eastern Partnership – Civil Society Forum // http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/civil_society/index_en.htm

акция других региональных игроков на эту инициативу (прежде всего, самой России), а также будущее «партнерства».

Прежде всего, вызывали вопросы состав участников ВП и их индивидуальные цели, которые они преследуют в случае с «партнерством». Четыре страны (Украина, Молдова, Грузия и Азербайджан) входят в ГУАМ, и их курс на вступление в НАТО и ЕС определен ими самими на официальном уровне (хотя и не получил безусловной поддержки со стороны упомянутых организаций). Другое дело – Белоруссия и Армения. Они являются давними стратегическими партнерами России, которая заинтересована в развитии с ними тесных военно-политических и экономических отношений. В свою очередь, в Минске и Ереване не раз заявляли о приверженности курса на развитие отношений с Россией. Однако руководство этих стран все чаще посматривает на Запад, рассчитывая с помощью балансирования между последним и Россией добиться максимального достижения своих национальных интересов. В документах ЕС признается различие интересов стран-участниц в случае с ВП, но подчеркивается, что все они заинтересованы в дальнейшем сближении с Евросоюзом и получением от него помощи в различных ее формах – материальной, организационной, морально-политической и пр.¹⁴

Российские аналитики считают, что основной движущей силой ВП, как и в случае с «Восточным измерением» политики ЕС, является Польша. Варшава все увереннее претендует на роль лидера в отношениях ЕС с его «новым соседством» на востоке. При этом она преследует как свои собственные интересы (экономические – в странах «партнерства» и статусно-политические – внутри самого ЕС), так и геополитические интересы Евросоюза в целом. В пользу этих оценок свидетельствует и откровенное высказывание авторитетной польской газеты Rzeczpospolita: «Принятие программы “Восточное партнерство” является огромным внешнеполитическим успехом Варшавы, которой удастся начать осуществление стратегии внедрения в “зону ответственности СНГ” и охвата востока Европы в обход России».¹⁵

¹⁴ Eastern Partnership. Memo/09/217. Brussels, 5 May 2009 // <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/217&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹⁵ Цит. по: Станислав Тарасов: «Восточное партнерство» – ловушка для Азербайджана // www.regnum.ru/news/1166539.html (21.05.2009).

Позиция Киева и Тбилиси также понятна для российских экспертов: помимо сугубо прагматичных соображений (получение европейской финансово-экономической и технической помощи), правящие режимы этих стран (каждый по своим причинам) пытаются активно разыгрывать антироссийскую карту по всему геополитическому спектру с целью быстрой интеграции в евроатлантические структуры. Так, комментируя учреждение ВП, президент Грузии Михаил Саакашвили сказал, что включение Грузии в эту программу – «ответ Европы на войну Грузии и России в августе». «Мы становимся институциональной частью европейского пространства», – добавил он.¹⁶

Несколько сомнительной выглядят положение Молдавии, которая после весенних событий в Кишиневе (в которых последний во многом обвиняет Румынию) не решилась в полном объеме примкнуть к ВП. Молдавские президент и премьер-министр проигнорировали саммит ВП, Кишинев был представлен в Праге министром иностранных дел и европейской интеграции Андреем Стратаном. Молдавские лидеры не раз откровенно объясняли, чего Кишинев ждёт от ВП: отмены визового режима для молдавских граждан и скорейшего заключения нового экономического договора, позволившего бы осуществлять неограниченный экспорт молдавской продукции в страны ЕС. Однако отсутствие серьезного прогресса во внутренних реформах и осложненные отношения с Румынией мешают Кишиневу достичь поставленных целей. «С Молдавией мы находимся фактически в состоянии дипломатической войны, – констатирует румынское издание Ziua. – Кишинёв выслал нашего посла вместе со всеми дипломатами, отказался принимать временного посла и, вдобавок ко всему, ввёл визовый режим с Румынией. Стоит только молдавским коммунистам найти готового их слушать, как они сразу же начинают рассказывать о “коварной Румынии, организовавшей попытку государственного переворота за Прутом”. Всё, что говорят коммунисты в адрес европейских чиновников, имеет примерно следующий смысл: мы хотим сблизиться с вами, но при этом быть как можно дальше от Румынии. Надо признать, задача не из лёгких, учитывая географию и тот факт, что Румыния является членом ЕС».¹⁷

¹⁶ Малков Д. «Восточное партнерство» как зеркало европейских ожиданий соседей РФ // <http://www.rian.ru/world/20090508/170439144.html>

¹⁷ «Когда же Кремль укусит?»: обзор СМИ Румынии // www.regnum.ru/news/1164921.html (19.05.2009).

Особняком стоит вопрос о белорусской «партии» в ВП. С одной стороны, убедившись в бесперспективности лобового давления на Минск и его тотальной международной изоляции, ЕС решил активизировать процесс социально-экономических и политических реформ в Беларуси (по западному сценарию) и ее интеграции в европейское пространство.

С другой стороны – сам Минск не прочь сбалансировать свою внешнеэкономическую и внешнеполитическую стратегию, избавившись от чрезмерной ориентации на Москву. События весны-лета 2009 г. (прежде всего, «молочный конфликт» между Беларусью и РФ) показали, что Минск не прочь использовать сближение с ЕС в рамках ВП для оказания давления на Москву (причем, не только в вопросах двусторонней торговли, но и кредитной политики, а также цен на энергоресурсы).

Недовольство Москвы вызвал также (вежливый) отказ Минска признать независимость Абхазии и Южной Осетии, который был, очевидно, обусловлен стремлением Беларуси получить в обмен на этот шаг европейскую помощь в рамках ЕП и «размораживание» ее отношений со странами ЕС. Касаясь вопроса о возможности признания Белоруссией независимости Абхазии и Южной Осетии, белорусский президент заявил, что ему хочется решить эту проблему так, чтобы люди восприняли действия власти как «осознанные, продуманные и взвешенные», и чтобы у людей «не было негатива».¹⁸ В другой раз он отметил: «Что касается Абхазии и Осетии, я уже несколько раз об этом говорил, у нас есть в этом плане своя позиция, – мы не приемлем никакого давления ни со стороны Европы, ни со стороны России. У нас избран парламент, он обсудит этот вопрос, в рамках нашего законодательства внесут предложение, и мы решим эту проблему».¹⁹

Суть белорусской стратегии балансирования между Россией и Западом кратко сформулировал первый вице-премьер, глава белорусской делегации в Праге Владимир Семашко: «Мы должны стоять на двух ногах, иметь отличные отношения с Россией. Нам ее никто никогда не заменит. С другой стороны, мы должны работать с Европой».²⁰

¹⁸ Лукашенко: Сделать «Восточное партнерство» антироссийским не получится // www.regnum.ru/news/1159482.html (05.05.2009).

¹⁹ <http://ru.euronews.net/2009/02/05/our-interest-in-our-relationship-with-the-european-union-is-beyond-doubt/>

²⁰ Замглавы белорусского правительства: Мы должны работать и с Россией, и с Европой // www.regnum.ru/news/1161403.html (08.05.2009).

В ЕС понимают «специфичность» нового партнера. Беларусь пока неохотно следует советам ЕС относительно необходимости более глубоких социально-экономических и политических реформ. В отличие от других стран-участниц ВП, Беларусь не участвует в ЕПС, частью которого мыслится «партнерство». Сам вопрос о приглашении Минска в ВП решался непросто. Участие Белоруссии в ВП оставалось под вопросом вплоть до весны 2009 г. В ЕС заявляли о возможности подключения Белоруссии к программе лишь при условии дальнейших демократических реформ в стране. Не гнушались страны ЕС и прямым давлением на Минск. Так, министр иностранных дел Чехии Карел Шварценберг, председательствовавший на одном из заседаний под эгидой Совета ЕС (в бытность Чехии председателем Евросоюза), связал участие Белоруссии в ВП с отказом Минска признать независимость Южной Осетии и Абхазии.²¹

После долгих колебаний Евросоюз пригласил президента А. Лукашенко на саммит в Прагу. Приглашение ему лично вручил К. Шварценберг. Вместе с тем, президент Чехии Вацлав Клаус выразил недоумение в связи с приглашением А. Лукашенко и сказал, что встречаться с ним не намерен, объяснив это применением ЕС в отношении белорусского лидера двойных стандартов.²² 22 апреля 2009 г. министр иностранных дел Белоруссии Сергей Мартынов заявил, что белорусский лидер приедет на саммит Евросоюза. Но 2 мая стало известно, что Лукашенко от участия в саммите отказался. Как уже говорилось, в Праге Белоруссию представлял первый вице-премьер В. Семашко.

Учитывая сказанное, на начальном этапе ЕС не форсирует чрезмерно быстрое вовлечение Минска в ВП, ему предлагается участие по линии, главным образом, многосторонних программ.²³ Впрочем, это не исключает и ограниченных двусторонних программ. Так, собираясь с визитом в Минск в июне 2009 г., комиссар ЕС по вопросам внешних сношений и Европейской политики соседства Б. Ферреро-Вальдес обещала помощь в размере 10 млн евро для повышения безопасности и улучшения качества белорусской пищевой продукции.²⁴

²¹ Малков Д. Указ. соч.

²² Там же.

²³ Eastern Partnership. Memo/09/217. Brussels, 5 May 2009 // <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/217&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/970&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

В Минске, в целом, были удовлетворены результатами пражского саммита. «Мы довольны итогами саммита, и надо пробовать развивать отношения Белоруссии и ЕС»,²⁵ – сказал В. Семашко. Он отметил, что развитие отношений со странами ЕС в рамках ВП согласуется с внутренней политикой страны, и подчеркнул, что белорусская сторона рассчитывает, что все ограничения и экономические санкции, введенные в отношении Белоруссии в 2006 г., будут сняты к концу 2009 г. «Мы готовы более активно развивать торговлю по всем видам товаров. Мы готовы идти настолько далеко, вплоть до зоны свободной торговли в ЕС», – сообщил В. Семашко. Президент Александр Лукашенко заявил, что Беларусь получила то, на что она и рассчитывала. Больше всего в ВП Минск привлекает, по словам Лукашенко, «либерализация торговли». Белорусский президент подчеркнул, что участие Белоруссии в ВП не направлено против России. «Мы никуда не уходим от России. Мы с Россией готовы сотрудничать настолько тесно, насколько способна сама Россия. Мы просто хотим иметь хорошие, стабильные и добрые отношения с нашим западным соседом. Ведь на юге, с Украиной, у нас нет никаких проблем. На востоке, с Россией, у нас есть проблемы, но их немного. И с Западом мы обязательно нормализуем наши отношения», – сказал он.

Что касается Армении, то ей также предстояло сделать сложный выбор. С одной стороны, она не хотела терять свои достаточно тесные отношения с Москвой. С другой – ей приходилось принимать в расчет возможность получения европейской финансово-экономической помощи, а также активное участие ЕС в процессе нормализации отношений Еревана с Турцией и урегулирования нагорно-карабахского конфликта. Армению привлекает курс ЕС на урегулирование конфликтов на Кавказе и превращение региона в зону сотрудничества. Так, Ереван обнадежило заявление спецпредставителя ЕС по Южному Кавказу Питера Семнеби: «Мы надеемся, что этот документ даст возможность реализовать видение развивающегося и открытого региона, где границы будут открыты. Будут открыты возможности региона как транспортного узла, транспортного коридора».²⁶ Армянское руководство предпочитает делать ак-

²⁵ Здесь и далее цит. по: Малков Д. Указ. соч.

²⁶ Цит. по: Станислав Тарасов: «Восточное партнерство» – ловушка для Азербайджана // www.regnum.ru/news/1166539.html (21.05.2009).

цент на том, что объединяет, а не разъединяет участников «партнерства». Так, президент Армении Серж Саргсян, выступая на пражском саммите, заявил, что для успеха ВП оно должно руководствоваться принципом «во имя, а не против чего-либо».²⁷

Азербайджан, которому до этого удавалось балансировать между Россией и СНГ, с одной стороны, и Западом – с другой, также оказался в нелегком положении в случае с ВП. Ему не хочется упустить выгоды, извлекаемые из сотрудничества с РФ и СНГ. Однако, с другой стороны, Баку надеется на то, что сближение с ЕС позволит решить карабахскую проблему и развивать транспортную инфраструктуру в регионе на выгодных для него условиях. «Я бы не стал рассматривать данный вопрос в плоскости “или”, – заявил в этой связи заведующий отделом политического анализа и информационного обеспечения Администрации Президента Азербайджана Эльнур Асланов, – а предпочел бы взглянуть на вопрос в контексте “и”. Мы не делаем выбора, мы совмещаем сотрудничество в рамках СНГ с сотрудничеством с Европейским Союзом».²⁸ Он подчеркнул, что «Азербайджан не отказывается от участия в проектах СНГ, а если посмотреть на динамику экономических отношений страны, можно увидеть, что сотрудничество со странами Содружества находится на достаточно высоком уровне». Его не пугают возможные потери от охлаждения отношений с Москвой в результате участия Азербайджана в ВП. Отвечая на предостережение исполнительного секретаря СНГ Сергея Лебедева относительно негативных последствий ВП для сотрудничества по линии СНГ, Асланов ответил: «В этом заявлении есть примечательный момент относительно того, что на данном этапе взаимоотношения с ЕС могут и не компенсировать потери, однако, как указывает сам автор, в перспективе это возможно».

Каковы же истинные цели «Восточного партнерства»?

Анализируя характер целей ВП, большинство российских экспертов считают, те из них, которые были заявлены в качестве официальных, носят преимущественно декларативный характер.

²⁷ «Во имя, а не против чего-либо»: выступление президента Армении на саммите «Восточного партнерства» // www.regnum.ru/news/1161384.html (08.05.2009).
²⁸ Здесь и далее цит. по: Станислав Тарасов: «Восточное партнерство» – ловушка для Азербайджана // www.regnum.ru/news/1166539.html (21.05.2009).

Так, в документах по ВП содержится намек на возможность присоединения этих стран к ЕС в отдаленном будущем (при условии успешного выполнения программы ВП). Однако на деле Брюссель не собирается выполнять это обещание. Кстати, сами европейские политики и эксперты прямо или косвенно признают этот факт. Так, председатель комитета Бундестага ФРГ по иностранным делам Рупрехт Поленц прямо заявил, что ВП не является заменой членства указанных стран в ЕС или альтернативным путем к нему. «Цель “Восточного партнерства” – привести восточных соседей как можно ближе к Евросоюзу. О перспективе членства или о “подмене” такой перспективы здесь речь не идет», – заявил Поленц. «После большого расширения ЕС в 2004 году присоединение новых членов ЕС не осилит. Вместо этого мы предлагаем таким странам, как Украина, программы, которые в будущем могут облегчить обсуждение вопроса о членстве в ЕС. Вопрос о перспективе членства может стать актуальным через 5 – 10 лет», – также сказал он.²⁹

Этим странам необходимо сделать еще очень много для того, чтобы можно было лишь начать разговор о возможности их вступления в Евросоюз. Так, Поленц заявил: «На Украине меня снова и снова спрашивают: “Почему вы не даете нам перспективы членства?”. Я на это лишь отвечаю: «Реализовывайте программу «Восточного партнерства» и вопрос о перспективе станет актуальным. Осуществляйте реформы, боритесь с коррупцией. Сегодня Украина еще очень далека от того, чтобы ставить вопрос о членстве в ЕС».³⁰

Подобные высказывания делали и Бенита Ферреро-Вальднер³¹, и премьер-министр Финляндии Матти Ванханен,³² и другие высокопоставленные представители ЕС и европейских стран.³³

В пражской декларации специально подчеркивалось, что в своей деятельности ВП будет руководствоваться принципом «кондици-

²⁹ Немецкий депутат: Украина не попадет в ЕС, если не выполнит программу «Восточное партнерство» // www.regnum.ru/news/1158830.html (04.05.2009).

³⁰ Там же.

³¹ Бенита Ферреро-Вальднер: Я – счастливая мать «Восточного партнёрства» // www.regnum.ru/news/1160859.html (07.05.2009).

³² Премьер-министр Финляндии: «Восточное партнерство» вовсе не открывает дверь к членству в ЕС, и это очень важно // www.regnum.ru/news/1160914.html (07.05.2009).

³³ Солана: «Восточное партнерство» – единственный для Молдавии способ добиться прогресса в отношениях с ЕС // www.regnum.ru/news/1161437.html (08.05.2009).

ональности», т.е. продвижения вперед только при условии выполнения странами–участницами ВП определенных требований ЕС.³⁴ В меморандуме ЕС по ВП от 5 мая 2009 г. достаточно откровенно разъяснялось, как будет применяться принцип «кондициональности»: «...то, насколько мы продвинемся в отношениях с каждой страной, будет зависеть от прогресса, достигнутого партнерами на пути реформ и модернизации. Совершенно ясно, что суть Восточного партнерства заключается в общих интересах и ценностях».³⁵

При ближайшем рассмотрении принятых документов по ВП и сравнении их с нынешними реалиями складывается впечатление, что и другие официально декларируемые цели «партнерства» (такие как принятие странами–членами ВП технических стандартов ЕС, создание зон свободной торговли между ЕС и ними, повышение эффективности работы госаппарата и пр.) на практике реализовать очень трудно (по крайней мере, в обозримом будущем). Поэтому партнеры ЕС, скорее всего, будут оказывать давление на Брюссель по тем вопросам, по которым (как им кажется) легче всего добиться уступок от Евросоюза. Среди таковых – введение облегченного визового режима, которое необходимо им для создания более благоприятных условий в таких сферах, как ведение бизнеса с европейскими партнерами, туризм, миграция рабочей силы и пр.³⁶ Европейцы же, наоборот, опасаются, что подобная мера может привести к неконтролируемой миграции из стран–членов ВП, большинство которых находится в сложном социально-экономическом положении, а также оживлению организованной преступности на территории ЕС. Поэтому они не склонны к скорейшему изменению визового режима, а соответствующие обещания, прозвучавшие в документах и заявлениях лидеров ЕС по ВП, так и останутся, скорее всего, декларациями.

Хорошо знающее внутреннюю «кухню» принятия решений в ЕС издание EObserver так описывает предысторию пражской деклара-

³⁴ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, Prague (8435/09 (Presse 78)) // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf

³⁵ Eastern Partnership. Memo/09/217. Brussels, 5 May 2009 // http://europa.eu/rapid/pressReleases_Action.do?reference=MEMO/09/217&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

³⁶ МИД Белоруссии: Необходимо убедить ЕС изменить визовый режим для Белоруссии // www.regnum.ru/news/1160902.html (07.05.2009)

ции о ВП. По данным издания, текст, предложенный 29 апреля 2009 г. председательствующей в ЕС Чехией, обращался к 27 странам – членам Европейского союза и Украине, Белоруссии, Молдавии, Армении, Азербайджану и Грузии как к «европейским странам», а также упоминал «облегчение визового режима». В декабрьском коммюнике Еврокомиссии по ВП (2008 г.) говорилось даже о возможности введения безвизового режима в долгосрочной перспективе.

Однако в новой редакции документа, одобренной европейскими дипломатами на встрече 6 мая 2009 г. в Брюсселе (накануне пражского саммита), приглашенные к участию в саммите шесть государств названы «восточно-европейскими партнерами» и «странами-партнерами». Кроме того, в ней содержится множество оговорок по визовым вопросам. Так, отмечается, что либерализация визового режима является лишь «долгосрочной целью». На таких изменениях в декларации настояли Германия и Нидерланды из опасений, что выражение «европейские страны» слишком настойчиво наводит на мысль о расширении союза. При этом, отмечает EObserver, нынешние слова о визах далеко отстоят от чешских предложений о безвизовых поездках. Эти поправки уже вызвали опасения у Польши – инициатора «Восточного партнерства» – и у Украины, для руководства которой все менее осуществимыми становятся мечты о получении перспективы членства в ЕС.

Из того же источника стало известно, что Грузии и Азербайджану не удалось добиться включения в декларацию положения о том, что все 33 страны (27 членов ЕС и 6 восточных партнеров) должны уважать «территориальную целостность страны». Вместо этого документ в достаточно абстрактном духе призывает к соблюдению «принципов и норм международного права».³⁷ Отметим также, что в пражской декларации отсутствует тезис о создании в будущем экономического сообщества стран–участниц ВП, которое значилось в Коммюнике Еврокомиссии по «партнерству» (декабрь 2008 г.).³⁸

Среди российских экспертов весьма популярно мнение о том, что настоящие приоритеты ЕС в случае с ВП существенно отличаются

³⁷ ЕС не считает членов «Восточного партнерства» «европейскими странами» и не уважает «территориальную целостность» Грузии и Азербайджана // www.regnum.ru/news/1160636.html (07.05.2009).

³⁸ Восточное партнерство. Сообщение Европейской комиссии для Европейского парламента и Европейского совета. Брюссель, 3.12.08. COM (2008) 823 final // http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_ru.pdf

от официально заявленных. В частности, к реальным целям ВП они относят:

- Самым важным компонентом ВП российские аналитики считают его энергетическую «составляющую», в частности – создание альтернативных России путей энергоснабжения Европы.³⁹ Мотивами ЕС в проведении подобной политики выступают стремление избежать полной (или почти полной) зависимости от России в этом вопросе; неуверенность в надежности Украины как страны-транзитера; опасение, что Россия может использовать энергетическую дипломатию как орудие давления на ЕС (особенно на страны с антироссийским креном во внешней политике – государства Балтии, Польшу, некоторые другие страны Центральной и Восточной Европы).⁴⁰

Так, объясняя необходимость и важность энергетического «компонента» ВП, Б. Ферреро-Вальднер сослалась на «газовый кризис» начала 2009 г.: «Газовый кризис лишний раз со всей очевидностью показал степень зависимости стран-членов [ЕС-авт.] от поставок российского газа через единственную транзитную страну. Это – конкретная проблема, решением которой мы должны вплотную заняться. Но он также показал, как важно иметь партнеров, обеспечивающих исполнение контрактов и прозрачность ключевых секторов, говоря более общими словами – правление закона».⁴¹

В связи с этим Евросоюз всячески поддерживает строительство трубопроводов в обход России («Набукко» и «Белый поток») и переключение энергоресурсов Азербайджана (единственной страны-партнера, производящей и экспортирующей энергоносители), Казахстана, Туркмении, Узбекистана, Ирака и Ирана именно на эти пути.

Акцент ВП на энергетике встречает одобрительное отношение и стран-участниц проекта. Так, украинский президент полагает, что главное в программе – укрепление европейской энергетической безопасности за счет реализации возможных проектов поставок углево-

³⁹ В Праге стартует саммит стран-участниц программы ЕС «Восточное партнерство» // www.regnum.ru/news/1160436.html (07.05.2009).

⁴⁰ Шенин С.Ю. Мифология «Белого потока». Саратов: Научно-образовательный Центр сотрудничества со странами СНГ и Балтии Саратовского госуниверситета, 2008 // <http://cis-center.ru/>

⁴¹ Ferrero-Waldner B. Eastern Partnership – an ambitious project for 21st century European foreign policy // http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eastern_partnership_article_bfw_en.pdf

дородного сырья в Европу в обход России. «Прежде всего, это усиление общеевропейской энергетической безопасности и интеграция стран нашего региона в европейское правовое пространство в этой сфере»,⁴² – сказал В. Ющенко. В этой связи он напомнил о подписанной между Украиной и ЕС декларации о модернизации украинской газотранспортной системы, назвав ее первым шагом в этом направлении. В дополнение к строительству газопровода «Белый поток» Украина намерена в ближайшее время представить Еврокомиссии проект Евро-Азиатского нефтетранспортного коридора (ЕАНТК), который должен обеспечить прокачку каспийской нефти в Европу в обход России. ЕАНТК планируется создавать на базе нефтепровода «Одесса–Броды», построенного Украиной в 2001 г.

- Подрыв геополитического влияния России в западной и юго-западной части постсоветского пространства и, наоборот, укрепление своего влияния на этой территории. ЕС обеспокоила активизация российской политики в этом регионе в последние годы (особенно в связи с событиями на Кавказе в 2008 г. и «газовым конфликтом» с Украиной в начале 2009 г.).⁴³ ЕС фактически поддержал Грузию в ее конфликте с Россией и осудил курс последней на предоставление независимости Абхазии и Южной Осетии. Грузия получила от Евросоюза значительную финансово-экономическую помощь для ликвидации последствий конфликта. Органы гражданской обороны ЕС также проводили интенсивные операции как во время, так и после окончания военных действий.⁴⁴ От внимания российских политических наблюдателей не ускользнул и тот факт, что одним из первых дипломатических шагов по линии ВП после его официального учреждения на пражском саммите стало принятие 2 июня 2009 г. Европейским Советом декларации с осуждением парламентских выборов в Южной Осетии.⁴⁵

При этом в официальных документах ЕС всячески подчеркивается тезис о том, что ВП не имеет антироссийского характера. Так,

⁴² Цит. по: Малков Д. Указ. соч.

⁴³ Об увязке этих «озабоченностей» ЕС с целями ВП подробнее см.: Ibid.

⁴⁴ European Neighbourhood Policy–Georgia. Brussels, 23 April 2009 // <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/184&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁴⁵ The Council of the European Union. Declaration by the Presidency on behalf of the EU on the «Parliamentary elections» in South Ossetia, Georgia. Brussels, 2 June 2009, 10521/1/09 REV 1 (Presse 163) // <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/09/64&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

в одном из меморандумов ЕС по ВП говорилось: «Это – вовсе не антироссийская инициатива. Это – ответ на стремление наших восточных соседей существенно углубить и расширить их отношения с ЕС. Россия остается важнейшим партнером России, с которым мы сейчас ведем переговоры по новому всеобъемлющему соглашению. Мы всегда подчеркиваем, что партнеры по линии ВП нуждаются в хороших рабочих отношениях со всеми своими соседями, включая Россию».⁴⁶

Ряд российских экспертов говорят о намерении ЕС окончательно дезинтегрировать постсоветское пространство с помощью ВП. Так, по мнению одного из них, «США, а вслед за ними и ЕС реализуют собственную политику, мало считаясь с геополитическими интересами и амбициями России. Политика европейцев и каждой последующей американской администрации становится все более напористой и прагматичной. Эволюция внешней политики США: от Джорджа Буша-старшего до Джорджа Буша-младшего, а теперь и Барака Обамы – это политика постоянного наращивания усилий по ослаблению российского влияния на постсоветском пространстве. Европейцы перенимают опыт американцев, в полную силу используя дипломатию, инициативы в сфере энергетики и экономической области, оказывая поддержку в создании новых объединений из бывших республик. И все это подчинено единственной цели – расчленив постсоветское пространство и вывести страны СНГ из-под влияния России».⁴⁷

• Стремление вернуть калининградский вопрос в двустороннюю повестку дня РФ–ЕС для обсуждения на выгодных для Брюсселя условиях. Несмотря на то, что в пражской декларации о ВП ни слова не было сказано об этой проблеме (да и о России вообще), представители ЕС (в частности министр иностранных дел Польши Радослав Сикорски) дали понять, что они выступают за участие Калининградской области (КО) в проектах по линии ВП.⁴⁸ По их словам, для них важно сохранить единство и целостность европейского

⁴⁶ Eastern Partnership. Memo/09/217. Brussels, 5 May 2009 // http://europa.eu/rapid/pressReleases_Action.do?reference=MEMO/09/217&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

⁴⁷ Жильцов С.С. СНГ под натиском «Восточного партнерства». Инициативы европейцев могут дорого обойтись России // http://www.ng.ru/politics/2009-04-30/3_kartblansh.html

⁴⁸ Польша приглашает Калининградскую область РФ в программу «Восточное партнерство» ЕС // www.regnum.ru/news/1160335.html (06.05.2009).

пространства от Балтики до Черного моря и Каспия и использовать потенциал КО как важного транзитного пункта для успешной реализации всего проекта ВП. При этом, правда, не уточняется, какие конкретно предложения имеются в виду и насколько они соответствуют российским национальным интересам.

Как подчеркивает большинство российских экспертов, наличие подобных целей у ВП (тайных или явных) не может не вызвать, по крайней мере, настороженной реакции Москвы. По их мнению, РФ правомерно увидела в этом проекте определенную антироссийскую подоплеку. Наличие последней было отмечено российскими лидерами в ряде их недавних выступлений. «Всякое партнёрство лучше конфликта, но, скажу откровенно, смущает то, что со стороны некоторых государств это партнёрство воспринимается как партнёрство против России», – заявил 22 мая 2009 г. журналистам по окончании саммита Россия – ЕС в Хабаровске президент России Дмитрий Медведев, отвечая на вопрос по поводу европейской программы «Восточное партнёрство».⁴⁹ По словам российского президента, если «Восточное партнёрство» примет характер нормального экономического сотрудничества, то никаких возражений с российской стороны не последует, однако ряд моментов Россию настораживает. Ряд депутатов Госдумы РФ обратились к МИД с просьбой предоставить официальную информацию о позиции Москвы в отношении ВП.⁵⁰

Наиболее четко официальная позиция Москвы в отношении ВП была сформулирована постоянным представителем РФ при ЕС Владимиром Чижовым: «...наша позиция сводится не к тому, чтобы противодействовать “Восточному партнерству”. Как любая региональная инициатива, она имеет право на существование. Для нас важно, чтобы то, что делается в рамках этой инициативы, не было направлено против российских интересов, на искусственный отрыв этих стран от сотрудничества с Россией. Мы против того, чтобы данные страны СНГ ставились перед искусственной дилеммой: либо вперед, в светлое будущее с Евросоюзом, либо назад – с Россией. А то, что такие признаки на начальном этапе “Восточного партнерства”

⁴⁹ Медведев: «Восточное партнёрство» не должно становиться партнёрством против России // www.regnum.ru/news/1167047.html (22.05.2009).

⁵⁰ Госдума запросит МИД о позиции России в отношении «Восточного партнерства» и саммита «Южный коридор – новый шелковый путь» // www.regnum.ru/news/1161296.html (08.05.2009).

были, – факт. Мы не против сотрудничества стран СНГ с ЕС. Мы по большому счету даже не против той голубой мечты, которая существует в некоторых странах, – об эвентуальном членстве в Евросоюзе. Главное, чтобы это не создавало новых разделительных линий в Европе».⁵¹

Как уже упоминалось, исполнительный секретарь СНГ Сергей Лебедев предупредил участников программы ВП, что у них могут возникнуть проблемы: «Как человек, который обладает информацией о состоянии экономик, я вижу, что на данном этапе ЕС не сможет компенсировать те потери, которые страны могут понести в результате участия в “Восточном партнерстве”». По его мнению, придется выбирать: или СНГ и дружба с Россией, или «Восточное партнерство» и мизерная помощь Евросоюза.

Позиция Москвы в отношении ВП получила соответствующую оценку со стороны ЕС. Так, еще накануне пражского саммита чешский дипломат анонимно прокомментировал отношение к этой инициативе со стороны России: «Москва весьма негативно относится к “Восточному партнерству”. Но, честно говоря, это проблема России. Они видят мир через очки с нулевой суммой. А мы нет».⁵²

Есть ли будущее у «Восточного партнерства»?

Российские эксперты, учитывая расхождение между декларируемыми и реальными целями ВП, а также в целом негативную реакцию Москвы на него, настроены весьма скептически в отношении возможности успешной реализации ВП как политической инициативы ЕС. Они отмечают, что РФ, являясь ключевым игроком в регионе, имеет все возможности для полного блокирования ВП (или, по крайней мере, для максимального снижения его эффективности).

По их оценке, существуют следующие помехи на пути эффективной реализации ВП:

- Планы создания альтернативных путей энергоснабжения Европы находятся под большим вопросом, так как, во-первых, в усло-

⁵¹ http://www.ng.ru/courier/2009-05-18/9_chizhov.html?mright=0

⁵² Станислав Тарасов: «Восточное партнерство» – ловушка для Азербайджана // www.regnum.ru/news/1166539.html (21.05.2009).

⁵³ ЕС не считает членом «Восточного партнерства» «европейскими странами» и не уважает «территориальную целостность» Грузии и Азербайджана // www.regnum.ru/news/1160636.html (07.05.2009).

виях глобального финансово-экономического кризиса ЕС не имеет возможности реализации таких масштабных проектов, как «Набукко» и «Белый поток» (тем более, что стоимость первого, по оценкам специалистов, возросла с 5 до 7,9 млрд евро, а стоимость второго по-настоящему еще не просчитывалась).⁵⁴

Во-вторых, потенциальные экспортеры энергоресурсов (Казахстан, Узбекистан, Туркменистан) не имеют физических возможностей для производства объемов газа, достаточного для наполнения указанных трубопроводов. Примечательно, что глава представительства Еврокомиссии в Азербайджане Алан Ваддамс считает, что ресурсов Азербайджана хватит, чтобы «Набукко» начал функционировать, но их недостаточно для долгосрочного действия проекта.⁵⁵ Вдобавок, среднеазиатские поставщики связаны обязательствами перед Россией транспортировать газ через российские трубопроводы. Имея в виду минусы Набукко в сравнении с «Южным потоком», тогда еще российский президент В. Путин выразился в том духе, что «если кто-то хочет ковырять землю и зарывать туда железо в виде труб, пожалуйста, мы не возражаем».⁵⁶ Не без влияния Москвы Казахстан, Узбекистан и Туркменистан отказались подписывать в Праге декларацию о развитии «Южного транспортного коридора». Высшие руководители этих стран не приехали на пражский саммит, пригласив вместо себя представителей более низкого ранга.⁵⁷

В-третьих, среди самих стран-членов ЕС нет единства относительно способов энергоснабжения Европы. Так, ФРГ активно выступает за строительство Северо-европейского газопровода («Северного потока»), Италия, Греция и Болгария – «Южного потока».⁵⁸ Они неодобрительно относятся к инициативам своих партнеров по ЕС, способным вызвать осложнение отношений с Москвой в сфере энергетики. Наконец, в-четвертых, по разным причинам (курдская про-

⁵⁴ Crooks E. Turkey pressed to fall into line over gas project // *Financial Times*, February 11. P. 7.

⁵⁵ NABUCCO и «Восточное партнерство» не испортят отношения шести стран СНГ с Россией – Алан Ваддамс // www.regnum.ru/news/1164550.html (18.05.2009).

⁵⁶ Шенин. С.Ю. Указ. соч.

⁵⁷ Панфилова В. Пражские вопросы по Nabucco. Судьба гигантского проекта на энергетическом саммите не прояснилась // http://www.ng.ru/courier/2009-05-18/11_nabucco.html?mright=0

⁵⁸ Россия, Болгария, Греция, Сербия и Италия подписали соглашения по «Южному потоку» // www.regnum.ru/news/1164098.html (15.05.2009).

блема в Турции и Ираке, сложная экономическая и внутривосточная ситуация в Ираке и на Украине) некоторые европейские бизнес-элиты воспринимают Анкару, Киев и Багдад как не очень надежных партнеров в области поставки энергоресурсов.

- Ряд российских экспертов выражают глубокое сомнение в способности ЕС на самом деле всерьез изменить природу существующих режимов в странах–членах ВП, превратив их в процветающие государства, разделяющие европейские ценности и идеалы. У ЕС нет таких огромных средств, чтобы добиться желаемого результата (ему сложно «переварить» даже так называемых «новых» членов Союза), да и нынешнее поколение политиков на постсоветском пространстве готово лишь симулировать приверженность демократии и либерализму, а не следовать этим ценностям на практике. Не секретом является мнение, скажем, ряда оппозиционно настроенных белорусских политических деятелей (председатель «Рады БНР» Ивонка Сурвилла, председатель Белорусской социал-демократической Грамады Станислав Шушкевич, лидер Консервативно-христианской партии – БНФ Зенон Позняк, «независимый» политик Александр Козулин), что участие Беларуси в ВП «легитимирует» «режим Лукашенко». ⁵⁹ Сходные мнения можно найти и среди других оппозиционных сил в странах–членах ВП.

- Что касается политики Белоруссии в рамках ВП, то, по мнению многих российских экспертов, она, вряд ли, может позволить себе в отношении России больше, чем показную фронду. Учитывая ее зависимость от России в области энергетики, финансов и торговли, она не решится на настоящий «дрейф» в сторону Европы (тем более, что последняя не может пока обещать ничего сравнимого с российским «вариантом»). Президент Александр Лукашенко, характеризуя ВП, особо подчеркнул: «Если кто-то задумает сделать “Восточное партнерство” антироссийским, то у него ничего не выйдет». ⁶⁰

- Необходимо также отметить, что между самими участниками ВП существуют серьезные разногласия, которые могут поме-

⁵⁹ Если ЕС не защитит права человека в Белоруссии, «Восточное партнерство» станет легитимацией режима Лукашенко – оппозиция // www.regnum.ru/news/1160734.html (07.05.2009).

⁶⁰ Лукашенко: Сделать «Восточное партнерство» антироссийским не получится // www.regnum.ru/news/1159482.html (05.05.2009).

шать реализации этого проекта. Так, проблема Нагорного Карабаха по-прежнему является препятствием для сотрудничества Азербайджана с Арменией. «Азербайджан не будет сотрудничать с Арменией даже в рамках программы ЕС “Восточное партнерство”, пока не будет разрешен карабахский конфликт», – заявил на совместной пресс-конференции с председателем Еврокомиссии Жозе Мануэлем Баррозу президент Азербайджана Ильхам Алиев. ⁶¹

Молдавия имеет непростые отношения с Румынией из-за попыток последней вмешиваться во внутренние дела Молдовы (весна 2009 г.). Все три страны имеют различия в подходах к урегулированию конфликта в Приднестровье. Бухарест периодически предъявляет Киеву претензии по поводу соблюдения прав румынского населения ряда украинских приграничных территорий. ⁶²

Не остался незамеченным и факт отсутствия молдавского и белорусского президентов на пражском саммите, несмотря на то, что они оба получили туда приглашение. В последний момент от поездки в Прагу отказалась и украинский премьер Юлия Тимошенко, мотивировав свое отсутствие тем, что накануне в Днепропетровске разгорелся пожар, в результате которого погибли 9 человек. ⁶³

- Неоднозначно и отношение стран–членов ЕС к самому проекту ВП. Так, обращает на себя внимание тот факт, что лидеры таких влиятельных стран ЕС, как Англии, Франции, Италии и Испании, не приехали на пражский саммит по ВП. Помимо них, это мероприятие проигнорировали высшие руководители Австрии, Португалии, Люксембурга, Мальты и Кипра. ⁶⁴ Тем самым они продемонстрировали тот факт, что ВП явно не относится к числу их важнейших внешнеполитических приоритетов. Видимо, проект «Восточного партнерства» гораздо важнее для шести приглашенных к участию в нем стран, нежели чем для ведущих стран Евросоюза, полагают наблюдатели. «Если лидеры таких больших стран, как Велико-

⁶¹ «Восточное партнерство» ЕС уперлось в Нагорный Карабах // www.regnum.ru/news/1157913.html (29.04.2009).

⁶² «Когда же Кремль укусит?»: обзор СМИ Румынии // www.regnum.ru/news/1164921.html (19.05.2009).

⁶³ Малков Д. Указ. соч.

⁶⁴ Лидеры Англии, Франции, Италии и Испании проигнорировали саммит «Восточного партнерства» // www.regnum.ru/news/1160683.html (07.05.2009); МИД Литвы о программе «Восточное партнерство»: Открыта новая страница истории Евросоюза // www.regnum.ru/news/1161250.html (08.05.2009).

британия и Франция решили проигнорировать саммит, то это означает, что в Лондоне и Париже не воспринимают всерьез этот проект», – цитируют СМИ высокопоставленного чиновника Евросоюза, пожелавшего остаться неназванным.⁶⁵ Комментируя отсутствие на встрече президента Франции Николя Саркози, министр иностранных дел Литвы Вигаудас Ушацкас выразил надежду, что «в этом нет ничего политического». «Очень важно не оставить эти страны в одиночестве», – добавил премьер-министр Нидерландов Ян Петер Балкененде. Премьер-министр Финляндии Матти Ванханен в интервью EObserver попытался оправдать отсутствие своих европейских коллег тем, что «в условиях финансового кризиса может быть сложно найти время», чтобы приехать на саммит.⁶⁶ «Таким образом, – заключает не без злорадства один эксперт по “восточной политике” ЕС, – стратегический план по созданию кольца вокруг России постепенно оборачивается бременем для Евросоюза. И, похоже, на Западе начали задумываться о цене сомнительного партнерства со странами, либо враждующими между собой, либо не отличающимися стабильностью».⁶⁷

- Под ВП пока не подведен должный финансово-экономический фундамент. По причине глобального финансово-экономического кризиса и необходимости оказания помощи странам–«новичкам» ЕС не в состоянии выделить солидные средства на реализацию проекта. По тем же причинам он не может также привлечь на эти цели ресурсы международных финансовых организаций и частного капитала. Выделяемые ЕС на 2010–2013 гг. 600 млн евро являются лишь символической суммой, которая не в состоянии помочь участникам ВП в решении их проблем.⁶⁸ При этом выделяемая сумма оказалась почти в два раза обещанной ранее. «Ничего нового в том, что Запад через голову Москвы пытается наводить мосты с ее соседями нет, теперь этот процесс приобрел более яркую бюрократическую форму, но большой угрозы в этом нет – денег вы-

⁶⁵ Горбунов А. «Восточное партнерство» уже становится бременем для ЕС // <http://www.inosmi.ru/translation/248965.html>

⁶⁶ Премьер-министр Финляндии: «Восточное партнерство» вовсе не открывает дверь к членству в ЕС, и это очень важно // www.regnum.ru/news/1160914.html (07.05.2009).

⁶⁷ Горбунов А. Указ. соч.

⁶⁸ В Праге стартует саммит стран–участниц программы ЕС «Восточное партнерство» // www.regnum.ru/news/1160436.html (07.05.2009).

делено на эту программу Евросоюзом сравнительно мало, ее значение скорее символическое», – говорит политолог Федор Лукьянов.⁶⁹

- Ряд российских экспертов отмечают, что Россия своим отказом включить КО в сферу действия ВП сорвала планы руководства ЕС «легитимировать» «партнерство» таким способом. Брюссель так и не смог дать внятный ответ на вопрос Москвы, почему другие приграничные регионы России, имеющие устойчивые интересы сотрудничества со странами–членами ВП, не были приглашены к участию в проекте.

- Нельзя не отметить определенную непоследовательность ЕС в планировании и реализации региональных измерений своей политики «нового соседства». Так, несмотря на то, что в пражской декларации было специально подчеркнуто, что ВП не является помехой реализации существующих двусторонних и региональных проектов, неясно, как ВП будет «уживаться», например, с «Северным» (иницированным еще в 1997 г.) и особенно черноморским (стратегия Евросоюза под названием «Синергия Черного моря», обнародованная в апреле 2007 г.) измерениями политики ЕС? Оба указанных измерения территориально, содержательно и организационно во многом пересекаются с ВП. Так, например, участниками черноморского сотрудничества являются пять из шести участников ВП (кроме Беларуси). Характерно, что некоторые европейские аналитики сами видят этот недостаток ЕС. Так, французские эксперты выражают озабоченность относительно того, не составит ли ВП конкуренции поддерживаемой Парижем идее «Средиземноморского союза».⁷⁰

Многие эксперты (российские и зарубежные) задаются вопросом: не приведет ли все это к многочисленным параллелизмам, дублированию в действиях ЕС и других международных организаций в этом регионе, а также распылению финансовых средств (и без того весьма скромных), выделяемых на проект? Ряд российских экспертов считают, что с принятием программы ВП ЕС фактически признал провал своей «политики европейского соседства», инициированной в 2004 г. (по крайней мере, в отношении своих восточных соседей).⁷¹

⁶⁹ Малков Д. Указ. соч.

⁷⁰ «Когда же Кремль укусит?»: обзор СМИ Румынии // www.regnum.ru/news/1164921.html (19.05.2009).

⁷¹ ЕС намерен предложить России вступить в «Восточное партнерство» // <http://news.mail.ru/politics/2350868/>

Руководство ЕС всячески отрицает наличие дублирования в деятельности различных региональных проектов, настаивая на том, что каждый из них имеет свой особый фокус. Так, в документах по ВП постоянно проводится мысль (впрочем, не очень убедительная) о том, что фокус Черноморской синергии – на решении проблем самого черноморского региона, а ВП – на сближении стран–партнеров с ЕС.⁷²

Результатом несогласованности действий стран–членов ЕС в отношении «партнерства», а также бюрократических проволочек внутри Еврокомиссии стали весьма вялые темпы реализации инициативы. Разумеется, это вызвало негативную реакцию со стороны стран–участниц ВП. Так, 30 июля 2009 г. заместитель главы секретариата президента Украины Андрей Гончарук сообщил, что Виктор Ющенко обеспокоен замедлением темпов переговоров с Еврокомиссией относительно наполнения программы «Восточное партнерство» реальным содержанием. «Президент считает достаточно низким уровень конкретики в дискуссиях между Украиной и ЕС по вопросам практической реализации проектов “Восточного партнерства”»,⁷³ – отметил Гончарук. По его словам, рассмотрение проектов по основным тематическим платформам «Восточного партнерства» осложняется рядом объективных факторов, которые не зависят от украинской стороны. Речь идет, в частности, об отсутствии у представителей Еврокомиссии единого подхода и комплексного видения будущего механизма взаимодействия в рамках партнерства, отсутствие согласованного механизма оформления проектных заявок и унифицированной формы предоставления проектных предложений, а также длящуюся внутреннюю дискуссию в ЕС относительно концепции практической имплементации инициативы.

Шведское председательство в ЕС, начавшееся с 1 июля 2009 г., принесло свои сюрпризы в отношении ВП. Многие политологи – российские и зарубежные – ожидали, что при шведском председательстве реализация ВП будет происходить ускоренными темпами, так как Стокгольм считался одним из «спонсоров» проекта. Одна-

⁷² Eastern Partnership. Memo/09/217. Brussels, 5 May 2009 // http://europa.eu/rapid/pressReleases_Action.do?reference=MEMO/09/217&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

⁷³ Белоруссия ждёт поддержки своих проектов в рамках «Восточного партнёрства» // www.regnum.ru/news/1191657.html (30.07.2009).

ко неожиданно для многих 2 июля 2009 г. премьер-министр Швеции Фредрик Рейнфелдт заявил о фактически временной приостановке программы «Восточное партнерство» ЕС в связи с «возникновением новых вызовов».⁷⁴ Несмотря на то, что это заявление было несколько раз официально опровергнуто (в частности, посол Швеции в России назвал его «уткой»), ряд европейских и российских экспертов полагают, что программа действительно может быть приостановлена.⁷⁵

* * *

В целом, наблюдаются существенные разногласия в оценке ВП между зарубежными и российскими экспертами. Первые преимущественно позитивно оценивают этот проект и считают, что при грамотном использовании заключенных в нем возможностей страны–участницы ВП могут получить значительные выгоды как в экономическом, так и социально-политическом планах. В российской же политической и экспертно-аналитической среде позитивные оценки ВП практически полностью отсутствуют. В лучшем случае встречаются скептические оценки перспектив эффективного выполнения этого проекта, а само «партнерство» представляется в качестве очередного продукта бюрократической машины ЕС, своего рода отговорки перед его восточными соседями, замены перспективы их членства в Евросоюзе. Преобладают же негативные, а то и алармистские мнения, указывающие на возможный вред этой инициативы для российских национальных интересов и предсказывающие её возможные негативные последствия для региональной системы безопасности по причине возникновения новых разделительных линий на континенте и неизбежного обострения отношений с Россией, настороженно (если не враждебно) относящейся к ВП. Вместе с тем, многие российские и зарубежные эксперты сходятся во мнении, что в обозримом будущем следует ожидать активизации российской и европейской дипломатии на восточноевропейском направлении.

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ См., например: Эксперт: Ющенко может сделать «Восточное партнёрство» средством торга за газ с Россией // www.regnum.ru/news/1191948.html (31.07.2009).

András Rácz,

Senior Research Fellow, Zrínyi Miklós National Defence University Institute for Strategic and Defence Studies, Budapest, Hungary

Eastern Partnership – Hopes and Realities¹

Following the break-up of the Soviet Union, the countries forming the current Eastern neighbourhood of the EU received only limited attention from Brussels due to a number of reasons. First and foremost, they were in a convenient geographical distance from the EU, and the civil war in Yugoslavia diverted much of the Western attention and resources. Besides, the national governments of the NIS states were also not really keen on establishing deep cooperation with the EU, due to their existing ties with Russia, and to the overall weakness of the EU, and of its new-born common foreign and security policy. In the first post-Cold War decade the EU's most important – and perhaps the only visible – political activity in the current Eastern neighbourhood was providing technical and humanitarian assistance, loans, development aid, etc.

The situation started to change from the early 2000s, as the 2004 and 2007 enlargements gradually became realities. The EU has realized that with the Eastern enlargement the problems and tensions of Eastern Europe were going to 'come closer' to the Union. At the same time, the emerging power of Russia, and later the 'coloured revolutions' have also attracted more attention to the post-Soviet region.

EU Policy Instruments towards the Eastern Neighbourhood

This increasing attention resulted first in the formation of the 'Wider Europe' concept, and a year later the European Neighbourhood Policy (ENP) was born. In the framework of the ENP, the first step has been to write a Country Strategy Paper on the neighbouring states, which was followed by an Action Plan in many cases. These Action Plans contained concrete policy goals and recommendations to be achieved by the given state, with the help and support of the EU.

Besides this regular ENP framework, a number of various policy initiatives have also been started, including formal and informal ones as

¹ The opinion expressed here is only of the author's own, and no way represents the official position of the ZMNDU Institute of Strategic and Defense Studies.

well. The Black Sea Synergy, launched in 2007, was aimed at establishing close cooperation between the states of the Black Sea region.² This included two freshly joined EU member states (Romania and Bulgaria), an old member state (Greece), a state that never belonged to the ENP (Turkey, as it is in the pre-accession phase), and a strategic partner country (Russia). Despite the promising framework and ambitious cooperation possibilities voiced in the document,³ it was left unclear, how the whole Black Sea Synergy was related to the objectives and tools of the ENP.

The newest and perhaps the most known one is the Eastern Partnership initiative, developed from a Polish-Swedish proposal published originally in Spring 2008, while the Eastern Partnership got finally launched in May 2009.⁴

The Eastern Partnership

Though the original Polish-Swedish proposal was very ambitious in its policy focus, the version adopted finally was deprived of almost all 'sensitive' issues. Perhaps the most important change was that the reference to the 'territorial integrity' of the Eastern partners was taken out from the final text, supposedly in order not to embarrass Russia.

The financial resources for the Eastern Partnership are also limited, as altogether a sum of 600 million EUR is dedicated to for the six partner countries for a seven years long budgetary period. Though the initiative mentions the possible involvement of other financial resources (from EBRD, etc.), the rules and guidelines of such a cooperation are yet unknown. Besides, the relationship between the EaP initiative and the already existing ENP framework and projects is also undefined. The lack of coordination between the various EU policy frameworks is a well-known weakness of the ENP.⁵

² Not only the littoral states, as Armenia, Azerbaijan and Moldova got also included.

³ *Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*. Available: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_en.pdf Downloaded: 4 June 2009.

⁴ For a more detailed analysis of the EaP, see Böttger, Katrin: Im Osten nichts Neues? Ziele, Inhalte und Erste Ergebnisse der Östlichen Partnerschaft. In: *Integration* 4/2009. Berlin, Institut für Europäische Politik.

⁵ For a more detailed analysis, see DULEBA, Alexander – NAJŠLOVÁ, Lucia – BENČ, Vladimír – BLČÍK, Vladimír: *The Reform of the European Neighbourhood Policy. Tools, Institutions and a Regional Dimension*. Bratislava, 2008, Research Center of the SPPA.

For a relatively long time the rules of spending this 600 EUR were not clarified at all, if one does not count the several priorities mentioned in the initiative. One of the main principles of the Eastern Partnership is to strengthen the rule of law, democracy and respect for human right in the eastern neighbourhood. Particular importance has been attached to assisting the eastern neighbours in capacity building and in improving the performance of the national administrations, and supporting their legal approximation to the EU regulatory environment. Development of Comprehensive Institution-Building Programmes is concretely proposed.⁶ All in all, since the May 2009 adoption of the EaP, only a wide set of priorities were known, but not much about how to finance the realization of these objectives. This was changed with the adoption of the Vademecum on Financing document in December 2009. It openly declares that national administrations will profit the most from the Eastern Partnership.⁷ With other words, contrary to some of the original hopes, the support to civil society, democratization and human rights will have a much lower priority compared to cooperation with the national governments.

The Problem of Common Voice in the Eastern Neighbourhood

Pursuing an effective EU foreign policy in the Eastern neighbourhood would require the elaboration of not only commonly shared objectives to reach, but also of agreed methods to reach them. Forming such a common EU voice towards the Eastern neighbourhood is hampered by two main factors, which both have an effect on the Eastern Partnership as well. First, a number of EU member states – including great and medium powers like France, Italy and Spain – perceive Eastern Europe as an issue of secondary importance in the neighbourhood policy, as they are much more interested in issues of the South. These originally differing interests and priorities are added to the divisions concerning the relationship towards Russia.

Though originally it was, Russia is officially not part of the ENP any more, but a strategic partner of the EU. However, this strategic partnership remains rather on paper – or, more exactly, not even on paper, as the

⁶ EaP p.7.

⁷ *Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership*. 16 Dec 2009. Available: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf Last accessed: 21 Dec 2009.

new EU-Russia PCA has still not been adopted, though the previous one has expired more than two years ago.

When the ENP was in its natal phase, Russia was also included, as it was stated in the ‘Wider Europe’ document. However, from the ENP Strategy Paper adopted in 2004 Russia was already left out, mostly due to the Russian attitude, as Moscow perceived itself – and demands to be perceived – being an ‘equal partner’ of the EU, and not to be handled together with the other Eastern neighbours. That is why Russia agreed to the so-called four common spaces approach, etc. However, this demonstrative cooperativeness has always been only a façade strategy from the Russian side. Instead, Moscow, being in line with its traditional classical realist attitude, prefers to use a *divide et impera* type of policy towards the EU, or, more exactly, towards countries of the EU.

Russia has always been rather for bilateral agreements instead of negotiating with the EU as a whole. While speaking to only one partner at the same time, Moscow has better chances for dominating the discourse, and may have a wider variety of tools to be used, ranging from mutually beneficial economic cooperation offers to open threats. Numerous examples could be given, from the Nord Stream concession to the sometimes rather tense relations with Estonia and Lithuania.

However, behind the above-mentioned Russian attitude, there is another, rather theoretical motivation as well. Seemingly in Russia the EU is perceived rather as a traditional alliance – *soyuz* – of individual states, and not as a supranational entity. The above-mentioned preference of bilateral negotiations is a direct consequence of this conceptual particularity. The European Union is not really prepared to efficiently counter a negotiation strategy which is based on utilizing the differences between the member states. This problem persists not only in the relationship with Russia, but also with other great powers.

Of course, a number of EU member states, especially the ones joined in 2004 and 2007 are in favour of a stronger, more visible engagement in the Eastern neighbourhood, even if this results in political clashes with Russia. However, they are in strong minority in their size, population and economic power thus most of their initiatives are either simply outnumbered, or softened by the others, who rather pursue the well-known ‘Russia first’ approach. Considering all these, one can state that the chances of having a ‘common EU voice’ towards the Eastern neighbourhood are rather limited, and will supposedly remain so.

The Partners' Perspective

The EU perceives six (or rather 3+3) countries being targets of its eastern neighbourhood policy. The first 'triad' is composed of the three Western-NIS states, namely of Belarus, Ukraine and Moldova, while the second one contains Georgia, Azerbaijan and Armenia. However, one has to take into account the significant differences both between the two triads, and also inside each triad in their attitudes towards the EU, and in their relationship with Russia.

The Western 'triad'

Starting from the West, the case of Ukraine could be characterized as a permanent battlefield between the pro-Western and pro-Russian orientations. The main source of tension in Ukraine is rooted in the deeply divided society – though these differences have much more dimensions than the popular 'Eastern-Ukraine versus Western-Ukraine' perception describes. However, it has to be seen clearly that even the most pro-Russian voices in the Ukrainian political life do not envision a full and complete re-unification with Russia, and no one intends to give up the sovereignty of the country. Anyways, the deep political and social divisions result in a frequent change of power, meaning both changing governments and also a permanent rivalry around the position and powers of the president.

The main problem from the EU's perspective is connected to this particular feature: the EU still needs not only a government to negotiate with, but a stable one. Unfortunately in Ukraine the frequently changing governments have a widely different attitude towards the EU and the objectives they pursue also tend to be far from being coherent. The rivalries between the president and the government also do not make any good for the Ukraine-EU relations, as – blatantly describing the situation – in many cases it is hard to define, which of them has the real power to not only take, but also to implement decisions.

The case of Belarus is much simpler, though is much less bright at the same time. Since the early 2000s the Lukashenko-regime has become less and less enthusiastic about the idea of a 'common state' with Russia, but the political, economic and military ties between the two countries have become the strongest inter-state ones in the whole post-Soviet region. Despite all political changes on the surface, one has to see clearly that Lukashenko cannot afford severing political ties with Russia; neither is

able to do it in the field of economy any more. Without Russian economic support, the current regime – or, to be more exact, the social stability providing the essential legitimization of it – is not sustainable at all. A number of crisis symptoms have already become visible, parallel to the rising prices of the gas imported from Russia, which forces Lukashenko to gradually open up the system towards the West. However, this applies only to the field of economy in order to attract foreign capital and investments, but does not indicate any readiness for serious political changes. Consequently, expecting Belarus to adapt a more pro-European, pro-integration course will prevail being 'wishful thinking' for a while.

From the Western 'triad', the case of Moldova is perhaps the easiest one, despite of the on-going political crisis around the presidential elections. All serious political powers agree in the need to improving the political, and especially the economic relations with the EU, and all of them are clearly aware of the fact that potential EU-accession is still far away. Besides, the country has a relatively positive record on cooperating with the EU, though the implementation of the expected reforms still faces many challenges.

Paradoxically, the Transnistrian problem does not really hamper the willingness of the EU to cooperate with Moldova – on the other way around, as many analysts pointed it out, the Voronin-administration tended to use the existence of the separatist conflict as an excuse for not implementing many reforms. This is supposed to be changed with the takeover of the pro-European political forces, though the political stalemate around the repeated elections has significantly hampered these processes. From the side of the EU, the Transnistrian situation provides opportunity for a lasting, visible and successful engagement in the conflict settlement through the EUBAM mission. At the same time, of course, the resolution of the conflict is and will remain an inevitable prerequisite of any kind of closer cooperation with Moldova.

The Eastern 'triad'

The three states of the South-Caucasus are also quite different from each other, not to mention the previously discussed three Western neighbours. From the Eastern triad, only Georgia has a moderately democratic political system – though the break-down of the riots in November 2007 has revealed a number of non-democratic elements of the system, not to

mention the contradictions around the August 2008 war, the shady ‘coup de etat’ case in spring 2009, etc. Anyways, the Georgian population has a strongly pro-Western, pro-EU attitude – regardless of how realistic this optimism is.

The two other South-Caucasian states, Azerbaijan and Armenia have a much less pro-European attitude, concerning both the ruling elites and the populations. This is partly due to the still threatening conflict around the status of Nagorno-Karabakh, and the frustrations related to it. Armenia becomes more and more concerned about the growing military power of Azerbaijan, especially as since the 2008 war in Georgia the precedent is set for changing a post-Soviet border by force, and the Azerbaijani elite never gave up the recapture of Karabakh. Thus Yerevan can get its security guaranteed only through close relationship with Russia, both economically⁸ and militarily. In such a situation the geographically isolated Armenia – a landlocked country, having hostile relations and blocked borders with two of its four neighbours – does not really have any other choice than pursuing a strongly pro-Russian political course. This practically excludes any closer cooperation with the European Union, except various forms of technical and humanitarian assistance.

The situation of Azerbaijan is again quite different from the two others due to a number of factors. First and foremost, the geopolitical situation of Azerbaijan strongly defines its foreign and security policy. The most important foreign policy priority of Baku is to restore the territorial integrity of the country. In order to reach this objective, and maintain the skyrocketing economic development, the unimpeded flow of energy exports is inevitable. Besides, the minority situation of Azerbaijan is also rather special, as more Azerbaijani people live in the neighbouring Iran, than in Azerbaijan itself.

These altogether result in a rather multi-vectorial foreign policy pursued by Baku, trying to balance between the various regional powers, including the United States, Russia, Iran and Turkey. Besides, being a secular Muslim country, Azerbaijan plays an active role also in the Muslim world, especially in the framework of the Organization of Islamic Conference.

⁸ The level of Russian economic influence over Armenia is well illustrated by the situation of the energy sector, being almost fully under Russian control. For more information, see YEGHIAZARYAN, Armen: ‘Natural Gas Markets in Armenia.’ In: PIRANI, Simon (ed.): *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*. New York, 2009, Oxford Institute for Energy Studies. pp. 235-255.

In such a context, the European Union has a rather limited importance for the Azerbaijani leadership as a foreign policy partner. Due to the above discussed complex geopolitical situation of the country, Baku does not envisage any kind of accession process to the European Union. Azerbaijan is interested almost exclusively in the economic cooperation with the EU, e.g. attracting investments, especially to the non-oil sector.⁹

Altogether, the six countries of the Eastern neighbourhood largely differ from each other in their political systems, economic conditions, geopolitical situations, and capabilities and political ambitions related to the European Union. Therefore the author is strongly against any kind of ‘homogenizing’ approach towards the Eastern neighbourhood. In order to reach a proper depth of understanding, each of the neighbouring countries is to be examined and approached by the EU in a differentiated way. This, of course, should not exclude using general policy frameworks towards them, such as the Eastern Partnership, but without the necessary differentiation a too general approach might result only in shallow engagement.

The Problem of Motivation

The main hardship for the EU in the Eastern neighbourhood is shortage of the necessary ‘sticks and carrots’ to motivate the partner countries, with other words, to have a ‘milieu-shaping’ power in the region. In case of the Central-European countries, which joined in 2004 and 2007, the main promise or motivation tool was the membership perspective. This has been clearly the most effective foreign policy tool of the EU towards Central-Europe. However, to the countries of the Eastern neighbourhood no membership perspective can be given, thus the EU in a way deliberately deprives itself of its most important foreign policy tool. The Eastern Partnership made no change in this aspect: not a single word is said about any future membership perspective to be ever offered to the partners.

Besides one has to note that currently three of the six Eastern neighbours are not interested in any kind of membership perspective at all, namely Belarus, Armenia and Azerbaijan. In these cases the set of available ‘carrots’ is even smaller. In exchange for the expected political re-

⁹ See the presentation of Ikhan Nuriyev, Director, Center for Strategic Studies under the President of the Republic of Azerbaijan in Woodrow Wilson International Center for Scholars on 14 October 2008. Available at: http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?event_id=470502&fuseaction=events.event_summary Downloaded: 6 June 2009.

form steps to be taken, the EU can (could) promise visa liberalization, exchange programs in science and education, and other relatively smaller benefits. However, the most important political tool remaining is simply money. Be it in the form of technical assistance from the EU budget, or investments from the individual member states, this is practically the only significant – and positive – motivation tool the EU has. If a neighbour is not in a grave need of the EU financial resources, such as Azerbaijan, the situation can be described only as a stalemate.

What concerns the negative steps, or with other words, the ‘sticks’, the case of Belarus may provide useful precedents. From the six countries of the Eastern neighbourhood, the EU has used the tools of various sanctions only against Belarus, and did it with surprising efficiency. As a reaction to the anti-democratic steps of the Lukashenko-regime, the EU imposed a visa ban on more than thirty Belarusian leaders, froze their bank accounts, and later suspended the use of the GSP preferences as well. These altogether, especially the visa ban, proved to be uncomfortable enough for motivating the regime to make some of the expected changes in order to get rid of the sanctions. The EU gave a delicate, fine answer: instead of abolishing the visa ban, it got only suspended; the continuous threat of re-installing the ban serves as a highly effective motivation tool during the negotiations with Belarus.

From a more general perspective, the EU has used first time such an approach that the given partner country can not only *not receive* another grant, but actually *lose* already achieved benefits as well. If the necessary political will would exist, the precedent is already set for using this ‘Damocles’ approach in a wider scale also towards other Eastern neighbours.

Concerning the South Caucasus particularly, the August 2008 war in Georgia together with the debate around the Eastern Partnership initiative has clearly demarcated the borders of the EU’s readiness to get engaged in the region. Following the war, the EU was quick to launch a monitoring mission – though of limited in size and mandate – in order to ensure the ceasefire agreement being respected. Besides, as a reaction to the war, the EU chose to intensify its relationship with the Eastern neighbours, instead of confronting with Russia. However, from the final version of the Eastern Partnership adopted in May 2009 the reference on the importance of the territorial integrity of the Eastern neighbours is missing, though it was included in the earlier proposals. This has been a serious step back

following the intensive engagement in autumn 2008. To keep it short, the ‘Russia-first’ approach has won again. This demonstrates the limits of the EU engagement: stability has to be ensured (with the EUMM), but if anything might lead to any kind of direct confrontation with Moscow, Brussels steps back, regardless of the national interest of the given neighbour, and of the prestige of the European Union as a foreign policy actor.

By being so weak even in the case of the most pro-European country of the South Caucasus, no one should realistically expect any kind of EU-enthusiasm from the two other states in the region. As demonstrated by the Georgian case, in a tense situation they cannot count even on the political support of the Union. As both of them are bogged down in a territorial debate, they obviously need more capable allies than the EU is, or will be in the near future. Consequently, the ‘milieu-shaping’ capabilities of the EU in the region will remain being very limited.

Conclusion

All in all, the Eastern Partnership initiative clearly has the potential for becoming an important tool in shaping the EU’s relations with the countries of Eastern Europe. However, its importance should not be overestimated, as there are a number of weaknesses, which will supposedly hamper its efficiency even on the long run. First, the amount of resources dedicated is rather limited both in absolute value and in compared to the ENPI budget in general. Second, the prioritized role of the EU-Russia partnership definitely affects the EaP; therefore the originally quite confrontational Polish-Swedish proposal has been transformed to a more moderate, more cooperation-oriented policy, which strongly takes into account Russian interests as well. Therefore the relative importance of the promotion of democracy, human rights and support for civil society, which enjoyed high attention in the original Polish-Swedish proposal, was replaced by the prioritized role of technical cooperation and knowledge transfer to the national governments.

This leads to the third factor, e.g. to the perspective of the Eastern partner countries. One of the main weaknesses of the Eastern Partnership that it intends to handle together six countries, some of which have fundamentally different expectations towards the EU, also affecting their readiness to co-operate. Thus the question of how to motivate the Eastern partners remains unanswered. The tool, which proved to be the most effective one with countries of Central-Europe, namely the accession per-

spective, is missing, as the EaP – unlike the original proposal – does not say a single word about it. Moreover, some of the partner countries have no accession ambitions at all. Besides, if a partner country is not in a need for EU financial resources (such as Azerbaijan), or would need concrete defence/military support, which the EU cannot provide (such as Armenia, and Georgia following 2008), the EU has only limited chances for obtaining an important policy-shaper role there. By turning the same logic around, one may come to the conclusion that the EaP has a real potential only in the ‘West-Eastern’ neighbourhood, where both the will and need to cooperate with the EU are present, and the Union is able to make meaningful offers, regardless of the lack of accession perspective.

Владимир Улахович,

директор Центра международных исследований Белорусского государственного университета, Минск

Разночтения «Восточного партнерства»

Восточное партнерство как проект находится в самом начале своего развития, которое будет зависеть от многих обстоятельств: возможностей, намерений и общей позиции ЕС, устремленности стран-соседей, конъюнктуры взаимодействия ЕС и Российской Федерации и много другого.

На сегодняшний же момент можно констатировать, что программа одновременно находится на двух этапах собственной эволюции: концептуальной и проектной фазах развития.

Очевидно, что концептуализация Восточного партнерства как программы еще не завершена, ее отличает разнообразие политических смыслов, которые вкладываются разными участниками проекта, а также заинтересованными странами. При этом, начиная с осени 2009 г., началось активное развитие второй фазы – содержательного проектного наполнения и более детального форматирования четырех тематических платформ.

В концептуальном плане можно сказать, что Восточное партнерство обречено на своеобразный «синтетический подход», как с точки зрения принципов ее построения, так и с точки зрения финансирования. И к концептуальным основам программы уже сейчас можно отнести:

- комбинированное финансирование;
- сочетание двусторонних и региональных форматов сотрудничества;
- гибкое сочетание сотрудничества на основе двух принципов: взаимных интересов (принцип прагматизма) и общих ценностей (принцип постепенного вовлечения стран-соседей);
- всесторонний охват (программа предполагает большой объем опций сотрудничества на основе тематических платформ);
- разнообразие договорно-правовых форм.

Хотя главным императивом программы остается необходимость развития и укрепления эксклюзивного статуса стран-соседей, на сегодняшний день существуют значительный разброс политических

интерпретаций программы и большие различия в подходах и ожиданиях.

В целом, можно отметить, что в отдельных случаях культивируются завышенные ожидания, программе неоправданно придается глобальный масштаб и стратегическое значение. Особенно в некоторых странах Восточной Европы, России, иногда и в странах-соседах, участвующих в партнерстве.

Разнообразие прочтения этого нового европейского проекта легко просматривается сквозь призму доминирующих метафор дискурса «Восточное партнерство». Среди них можно выделить несколько страновых кластеров.

В странах так называемой «старой Европы» в большинстве случаев Восточное партнерство формулируется как программа:

- «сближения восточных соседей с ЕС»;
- «возможностей для стран-соседей постепенно включаться в разные виды евросоюзных политик и евросоюзных программ»;
- «интеграции стран-соседей в общий рынок»;
- «сотрудничества во всем, но без членства в ЕС (Восточное партнерство – не «зал ожиданий» и не «предакцессионная программа»)».

Расхождений с официально заявленными целями программы ЕС, которые состоят: «...в значительном повышении уровня политического взаимодействия, в том числе, – в обеспечении возможности заключения ассоциативных соглашений нового поколения, глубокой интеграции экономик восточных партнеров в экономику Евросоюза, упрощении визовых процедур, реализации совместных усилий в области энергобезопасности в интересах всех участников партнерства, а также в увеличении объема финансовой помощи», – обычно нет.

В некоторых восточноевропейских членах ЕС программа Восточное партнерство интерпретируется несколько иначе. Обобщенно говоря, как «инструмент политики ЕС в отношении России».

В России же тоже есть собственная специфика восприятия. Вот пример некоторых типичных высказываний, оценивающих программу:

- «проект вытеснения России с постсоветского пространства»;
- «мягкая редакция проекта ГУАМ».

Большинство российских аналитиков и некоторые западные эксперты полагают, что реальная цель формирования Восточного партнерства

состоит в завершении слома СНГ, изолировании России от шести из двенадцати государств-членов СНГ, а в конечном итоге Евросоюз намерен с помощью Восточного партнерства вывести постсоветские страны из сферы взаимодействия с Россией, осуществить их интеграцию, как минимум, в НАТО.

Американский аналитик Рик Розофф, опубликовавший текст под красноречивым названием «Восточное партнерство, или последний штурм СНГ», приводит в этой связи ряд традиционных аргументов. Он отмечает, что Польша бросает вызов своему могучему восточному соседу – России, предлагая Евросоюзу распространить свое влияние вглубь территории бывшего Советского Союза путем учреждения Восточного партнерства. А Чехия, которой предстояло первой из республик, в прошлом состоявших в Варшавском договоре, занять президентское место, сделала своим приоритетом реализацию схемы установления более тесных связей с бывшими советскими республиками, невзирая на опасения России по поводу покушения на территории вблизи ее границ.

Такая логика является доминирующей и среди большинства российских наблюдателей. В последнее время вышел целый ряд публикаций, в которых Восточное партнерство именуется не иначе как «новая, отшлифованная после событий на Кавказе в августе прошлого года, редакция ГУАМа», порождающая очевидный конфликт интересов.

Конфликт интересов таится в том, что большинство стран, вошедших в Восточное партнерство, уже имеют развитые формы экономического партнерства с Россией, и в первую очередь Армения и Беларусь. А с учетом того, что эти две страны являются и членами ОДКБ, регулярные консультации с Брюсселем в энергетике, равно как и в области обороны и безопасности неизбежно создадут предпосылки для перманентного конфликта интересов.

Еще одна особенность состоит в том, что для большей части стран-участников экономические отношения с Россией и российская экономическая поддержка носят ключевой и даже критический характер. В одном из фундаментальных анализов, посвященных Восточному партнерству, констатируется, что Брюссель настаивает на своеобразном разделении труда: странам обещана политическая самостоятельность от России в обмен на европейскую лояльность, а экономическую часть проекта должна обеспечить Россия.

Вывод из рассуждений в рамках такой логики, который формулирует тот же Розофф, прост: Восточное партнерство в той или иной степени подхватывает основные цели ГУАМ – «евросоюзный и пронатовский аспекты», ориентацию на формирование новых энергетических коммуникаций, без российского участия.

При этом отмечается, что конструкторы такой политики учли уроки, вытекающие из неуспеха ГУАМ, один из которых заключается в ложной посылке о том, что именно Киев должен был стать ключевым региональным центром. Однако развитие событий неизбежно привело к перераспределению функций между партнерами проекта и ослабило внутреннюю консолидацию этой структуры. Статус политического центра ГУАМа скорее получил Тбилиси, нежели Киев. А первостепенность энергетической составляющей привела к доминированию Баку – единственного производителя углеводородов и одновременно транзитера газа и нефти из Каспийского региона.

Таким образом, «новый ГУАМ» (по этой логике читай Восточное партнерство) уже не отдан на усмотрение Киева и Тбилиси. Евросоюз будет осуществлять непосредственное руководство всеми процессами и проектами, запланированными в рамках Восточного партнерства. Если ГУАМ при всей своей прозападности и атлантизме был все-таки инициативой части стран постсоветского пространства, то Восточное партнерство – инициатива стран, граничащих с СНГ.

Обращают многие аналитики, разделяющие подобные взгляды, внимание и на то, что «главный оператор программы» – Польша, указывая, что Польша под эгидой ЕС фактически расширяет собственную политико-экономическую сферу влияния на постсоветском пространстве.

Но, впрочем, есть и другие, более умеренные точки зрения. По мнению, к примеру, Ирины Кобринской, ведущего научного сотрудника ИМЭМО РАН, идея Восточного партнерства состоит не в стремлении изолировать Россию, а в координации действий относительно государств, расположенных к востоку от нынешних границ ЕС. При этом Евросоюз исходит из того, что вполне возможно когда-нибудь эти страны и станут его членами, но произойдет это не скоро. Пока же ЕС хочет, чтобы на его границах были демократии, рыночные экономики, правовые государства, что позволит Европе чувствовать себя комфортно. Это тем более важно, что с расширением Евросоюза движение рабочей силы – из Украины в Польшу,

а из Польши дальше – становится все интенсивнее. В этом случае уместно сравнение Европейской политики соседства с программой НАТО «Партнерство ради мира» – и та, и другая позволяют этим международным организациям сотрудничать со странами, которые не являются их членами, не ускоряя при этом процесс их приема в свои ряды.

Еще одна немаловажная деталь, которую отмечают многие, – бюджетная слабость проекта Восточное партнерство, ее второстепенность, равно как и второстепенность Европейской политики соседства в целом.

В целом, складывается впечатление, что в странах-партнерах и России этому проекту придается гораздо большее значение, гораздо больший масштаб, чем в самой Европе. Хотя достаточно очевидно, что у ЕС нет четкой стратегии в отношении новых соседей. Примерно так же как и у России нет четкой стратегии в отношении ее партнеров по СНГ. Судя по тому, что проект не предусматривает специального финансирования, а будет финансироваться из бюджета Политики соседства, Восточное партнерство, в отличие от созданного недавно Средиземноморского союза, не станет для ЕС приоритетом. По крайней мере, в ближайшей перспективе. Скорее всего, проект будет носить гибкий, добровольный и рамочный характер, что подтверждает и перечень тем, которые предлагаются в повестку дня.

Совершенно очевидно также и то, что Восточное партнерство все-рез невозможно сравнивать с ГУАМом. Потому что, помимо Украины, Молдовы, Грузии и Азербайджана, в состав его участников входят Армения и Беларусь, которые не готовы продвигать какую-либо политическую инициативу, подобную ГУАМ. И хотя одной из платформ в рамках Восточного партнерства обозначена энергетика, вряд ли эта программа будет формироваться как альтернатива в энергетической сфере.

На официальном уровне с российской стороны реакция, как известно, была также далеко не позитивная, хотя и не однозначно негативная. Скорее непонимающая. Но ожидать, что она изменится после прояснения некоторых вопросов со стороны ЕС и стран соседей также не приходится. Россия хотела бы сама лидировать на постсоветском пространстве.

Скорее всего, официально Россия будет и в дальнейшем придерживаться сдержанной позиции, поскольку пока ничто не свидетель-

ствуется о явной антироссийской направленности этой инициативы. А вот дальше, полагают многие политики и эксперты, дальше все будет зависеть от того, какое место займет в Восточном партнерстве энергетика. Если на первый план опять будут выходить трубы, можно гарантировать негативную и даже конфронтационную позицию России.

Что же касается типичного восприятия Восточного партнерства в постсоветских странах, приглашенных в программу, то здесь отношение более спокойное, прагматичное и его можно выразить следующей формулой: программа Восточное партнерство открывает возможности, прежде всего в экономической сфере, для развития более тесного и полноценного сотрудничества с Европейским Союзом.

Эльжбета Чайка,

проректор Торуньской Высшей школы, Польша

Николай Межевич,

профессор факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета

«Восточное партнерство» как фактор развития евроатлантического пространства

Безопасность в евроатлантическом пространстве в начале XXI в. определяется деятельностью двух влиятельных международных организаций – НАТО и ЕС. Однако в последние десятилетия неуклонно меняется как пространство деятельности данных организаций, так и состав их участников.

Новые вызовы, такие как глобальный терроризм, экологические проблемы, трансграничная преступность, меняют политическую повестку дня указанных организаций. В ЕС развернута дискуссия о региональной безопасности, а в НАТО обсуждают проблемы экологии и энергетики. Новая Стратегическая концепция НАТО, вероятно, будет включать еще больше невоенных вопросов: стабилизация государств, предотвращение геноцида и других форм гуманитарных катастроф, защита морских перевозок и энергетического транзита, изменение климата, противодействие кибер-атакам.

Таким образом, «специализация» указанных организаций размывается, но одна константа в их деятельности остается. Конечно же, речь идет о восточном векторе политики указанных организаций. В свою очередь, очевидно особое внимание к России в указанном контексте. Применительно к Европе следует признать существование двух ключевых акторов: евроатлантического сообщества государств и Российской Федерации.

В последнее десятилетие неоднократно возникала ситуация, при которой отношения России с евроатлантическими партнерами находились на «точке замерзания». При этом обращает на себя внимание асинхронность развития отношений России с ЕС и НАТО. Позитивные изменения в отношениях России с НАТО не всегда совпадали по времени с аналогичными событиями в отношениях

России и ЕС. Однако в начале 2010 г. можно говорить о подобной тенденции.

Укреплению взаимного доверия в евроатлантическом пространстве способствовали договоренности США и РФ в области стратегических вооружений. Принципиальное значение для развития отношений США, Европы и России имело решение США отказаться от планов развертывания ПРО в Польше. Более того, по мнению ряда экспертов, «НАТО сейчас – вопреки часто встречающемуся в российских СМИ мнению – больше озабочена расширением концептуальных рамок безопасности, чем чисто географической экспансией».¹ «Перезагрузка» в отношениях между США и Россией уже преодолела несколько серьезных испытаний, и можно говорить о том, что у нас есть серьезные шансы, чтобы стать не просто нормальными политическими партнерами, но, возможно, и союзниками.

Российский министр иностранных дел, подводя внешнеполитические итоги 2009 г., отметил: «В целом, международные события прошлого года в своей совокупности – будь то экономика, финансы, проблематика изменения климата и многое другое, способствовали формированию объединительной повестки дня для всего мирового сообщества».² Можно предположить наличие определенной последовательности: улучшение отношений России с США ведет к улучшению отношений с НАТО, что, в свою очередь, косвенно способствует укреплению доверия между РФ и ЕС. Вместе с тем, наблюдается тревожная тенденция. Россия достаточно успешно, с точки зрения ее геополитических концептов, реагирует на собственно военные угрозы (ПРО в Польше и Чехии). Однако не военные вызовы, косвенно связанные с безопасностью, до настоящего времени адекватно не оценены. К числу этих вызовов следует отнести и теоретическую дискуссию по вопросам соседства ЕС и РФ и ее практическую реализацию. Как отмечает профессор Макарычев: «ЕС поддерживает три региональных проекта у своих границ: “Средиземноморский диалог” (“Барселонский процесс”), “Северное измерение”

¹ Макарычев А. Новая стратегия НАТО: дело не только в географии // <http://www.newsland.ru/News/Detail/id/456329/>

² Стенограмма выступления и ответов Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на вопросы СМИ на пресс-конференции, посвященной внешнеполитическим итогам 2009 года, Москва, 22 января 2010 года http://www.mid.ru/bpr_4.nsf/0/0B514CB49F82A439C32576B40053C70E

и миротворческий “пакт” для Балкан. На повестке дня – выработка Инициативы ЕС для Черноморского региона. На этом фоне отсутствие во внешнеполитическом арсенале России собственной “политики соседства” можно считать актом косвенной геополитической капитуляции».³

Такая позиция, к сожалению, подтверждается в любом географическом направлении⁴ российской политики: западном, юго-западном, юго-восточном. Отношения России и Беларуси, казалось бы, должны были стать наиболее убедительным примером постсоветской интеграции. Для этого были и есть уникальные исторические, социокультурные, экономические и политические предпосылки. Еще 8 декабря 1999 г. был подписан «Договор о создании Союзного государства России и Белоруссии». Стороны договорились о совместной подготовке Конституционного акта Союзного государства и его вынесении на всенародное обсуждение в обеих странах. Это был самый сильный интеграционный шаг России на постсоветском пространстве, но один значимый шаг не может заменить стратегию последовательных действий, направленных на реализацию заранее намеченной цели. Российская политика в Беларуси по-прежнему опирается на культурно-историческую составляющую, при этом экономическое и политическое сотрудничество бессистемно и подвержено конъюнктурным влияниям.

События весны–лета 2009 г. и зимы 2009–2010 гг. показали, что Минск готов осторожно использовать сближение с ЕС для оказания давления на Москву (причем, не только в вопросах двусторонней торговли, но и кредитной политики, а также цен на энергоресурсы).

Россия продолжает выделять в европейской политической карте «постсоветское пространство». Объединенная Европа, равно как и США, единодушны в том, что у России нет особых прав в данном регионе. Постановка Европейским Союзом вопроса о Балтийском, Черноморском, Кавказском пространстве, равно как и возникновение соответствующих измерений, «пространств», воспринимается в России как ее угроза преимущественному влиянию.⁵

³ Макарычев А. Евросоюз в «кольце друзей»: вызов для международной субъектности России <http://www.iamik.ru/?op=full&what=content&ident=28225>

⁴ Если рассматривать по отношению к России.

⁵ Данный вопрос является достаточно дискуссионным. Позиции авторов данной статьи также не являются идентичными.

Следует уточнить, а как формируется это влияние? Через признаки западных партнеров по евроатлантическому пространству или через привлекательность собственной модели развития и планов постсоветской интеграции? Расширение ЕС можно объяснять десятком причин. Однако очевидно то, что интеграционные возможности ЕС, потенциал в экономической и политической сфере привлекал в эту организацию все новые и новые страны. Россия должна исходить из четкого понимания того, что после распада Советского Союза Москва более не является единственным игроком на постсоветском пространстве.

Несмотря на то, что Россия рассматривает страны СНГ как сферу своих интересов, важно постоянно помнить о том, что эти страны отныне также будут входить, а по факту уже входят в сферу интересов Европы, Соединенных Штатов, Турции и даже Китая.

Поэтому России необходимо быть постоянно готовой не только к отстаиванию российских интересов, используя самый широкий спектр политических, экономических и культурно-информационных инструментов, но первоначально к формулированию этих интересов.

Отсутствие взвешенной российской стратегии в отношении постсоветского пространства в последнее десятилетие столкнулось с инициативами ЕС. Справедливости ради следует отметить, что и ЕС неоднократно меняла свои подходы к сотрудничеству с постсоветским пространством.

Новый проект «Восточное партнерство» оценивается по-разному. Наверное не стоит его рассматривать как «антипроект», ориентированный против какой-то страны или блока. «Восточное партнерство» нельзя называть антироссийским, равным образом нельзя его охарактеризовать как антитурецкий. То, что Россия или Турция претендует на значимое (или определяющее) влияние в этом регионе, не исключает возможности консолидированного европейского подхода к перспективам интеграции постсоветских государств. Нельзя не учитывать и то, что качественный рост европейского влияния будет косвенно означать некоторое уменьшение американского влияния.

По нашему мнению, мы видим в чистом виде начало нового этапа геополитического соперничества за это постсоветское пространство. Данное соперничество будет идти не только между ЕС и Россией, но и между ЕС и Турцией, ЕС и Ираном, который имеет свои ин-

тересы, особенно в Азербайджане, между ЕС и США, которое также имеет свое видение в этом регионе.

При этом конец первого десятилетия XXI в. оказался для Европы, как ключевой части евроатлантического пространства, связан с качественно новым уровнем совершенствования, казалось бы, традиционных механизмов межгосударственного и межрегионального сотрудничества. Практика формирования «партнерств», «стратегий», «измерений» вышла на новый уровень по географическому и предметному охвату, сохранив при этом некоторые традиционно нерешенные проблемы. Важнейшая из них – это поиск адекватной модели отношений ЕС и РФ, ориентированной на «буферные» государства.

Рассмотрим основные характеристики «Восточного партнерства». На заседании Совета ЕС по общим вопросам и внешним сношениям, состоявшемся в Брюсселе 26 мая 2008 г., Польша, а вслед за ней Швеция, выступили с предложением учредить организацию, получившую затем название «Восточное партнерство». 12 декабря 2008 г. главы государств всех 27 стран-членов ЕС утвердили создание «Восточного партнерства». 7 мая 2009 г. в Праге был проведен специальный саммит, принявший декларацию и официально учредивший «партнерство». В пражской декларации говорится, что «главной целью Восточного партнерства является создание необходимых условий для ускорения политической и экономической интеграции между Европейским союзом и заинтересованными странами-партнерами». Решение этой задачи планируется достичь путем содействия политическим и социально-экономическим реформам в странах-участницах ВП, сближения соответствующего законодательства последних с правовыми нормами ЕС.

Были сформулированы приоритеты программы применительно к развитию их отношений с Евросоюзом.

- Энергетическая безопасность.
- Развитие демократии и институтов гражданского общества.
- Развитие контактов между людьми и, прежде всего, либерализация визового режима.
- Экономическая интеграция стран партнерства с государствами ЕС, включая создание зон свободной торговли.⁶

⁶ Декларация дает основания предполагать, что по мере развития торгово-экономических связей и гармонизации законодательства стран партнерства с правовой базой ЕС будет совершенствоваться качественно и увеличиваться количественно экономическое сотрудничество с ЕС.

Официально заявленные цели «Восточного партнерства» состоят в значительном повышении уровня политического взаимодействия, глубокой интеграции экономик восточных партнеров в экономику Евросоюза, упрощении визовых процедур, реализации совместных усилий в области энергобезопасности в интересах всех участников партнерства, а также в увеличении объема финансовой помощи.

География проекта – шесть бывших республик Советского Союза: Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Молдавия, Украина. Инициированием отдельного проекта по европейским и кавказским странам СНГ Европейский союз обозначает возросшую в последнее время заинтересованность в этом регионе, что обусловлено тремя факторами:

1. Оценкой эффективности российской политики экономической и политической интеграции на западном и юго-западном фланге СНГ.

2. Актуализацией проблем энергетической безопасности. Рассматривая реакцию официальных лиц и особенно представителей экспертного сообщества стран ЕС, в частности Польской Республики, нетрудно заметить то, что сегодня акцент делается не на оценке степени «виновности» России или Украины в зимних газовых кризисах, а на необходимости создания механизмов и реализации проектов, уменьшающих зависимость и от России, и от Украины, а самое главное – от их непредсказуемых взаимоотношений. Неслучайно буквально на следующий день 8 мая 2009 г. там же в Праге была подписана декларация, в которой они попытались дать старт альтернативному пути транспортировки центральноазиатского газа в обход России – проекту «Набукко».

3. Формированием адекватной оценки интеграционных возможностей ЕС.

Идея «Восточного партнерства» близка инициативе «Восточного измерения» общей внешней политики и политики в области безопасности ЕС (EU Common Foreign & Security Policy), активно продвигавшейся Польшей в период ее подготовки к вступлению в ЕС в 2002–2004 гг. В связи с этим важен вопрос о том, почему проект не прошел в 2004 г., а в откорректированной форме был реализован в 2008–2009 гг? Восточная стратегия ЕС на определенном этапе была единой по отношению ко всему посткоммунистическому и постсоветскому пространству. Затем активная политика Эстонии, Латвии,

Литвы привела к тому, что постсоветское пространство из Брюсселя виделось как СНГ плюс страны Балтии.

Мы считаем, что в 2004 г. расширение ЕС было направлено на страны, практически бесспорно относящиеся к евроатлантическому пространству, хотя и его восточной периферии. Целеполагание Польши или Эстонии было очевидным, чего нельзя сказать о Беларуси или Украине.

С одной стороны, проблемы в области энергетической безопасности Европы, связанные с российско-украинскими отношениями и событиями в Грузии, не привели к существенному ухудшению отношений России и ЕС. Значительная часть европейского политического класса и экспертного сообщества если не приняла, то поняла мотивы указанных аспектов российской внешней политики. Характер взаимозависимости РФ и ЕС вызвал, тем не менее, рост внимания к пространствам, находящимся на восточной периферии ЕС. «Восточное партнерство» имеет цель – повышение предсказуемости в политическом, экономическом, экологическом развитии, как собственно восточного фланга ЕС, так и прилегающих к нему государств и регионов. «Восточное партнерство» должно позволить постсоветским государствам приспособиться к требованиям ЕС, а ЕС дать временную передышку для принятия стратегического решения о дальнейшем расширении или нерасширении ЕС, а также выработать некие оптимальные формы коммуникации, артикулировать взаимные интересы.

На данном этапе, очевидно, что «Восточное партнерство» не направлено против России, а является для ЕС инструментом оптимизации собственной восточной политики.

Россия во многом унаследовала от СССР взвешенные, прагматичные отношения с ФРГ, Италией, Францией. При этом объективно проще было сделать ставку на то, чтобы строить отношения с отдельными крупными странами, которые Россия считала адекватными своему статусу в европейской политике и экономике. При этом недостаточно внимания уделялось государствам восточной Европы, в том числе Польше.

Польша выступает в нескольких качествах. Одно из них очевидно. Польская Республика – активный член ЕС и объективно в геополитическом плане ориентирована на трансляцию европейских экономических и политических стандартов на Восток. С другой сторо-

ны – Польша повышает собственную капитализацию в рамках ЕС, активно участвуя в «Восточном партнерстве».

В рамках «Восточного партнерства» предлагается также рассматривать общее культурное и историческое наследие времен Великого княжества Литовского и польско-литовской унии. Безусловно, в этом нет ничего особенного. «Восточное партнерство», ставшее значимым новостным поводом в 2009 г., опирается на давние исторические предпосылки. Российские эксперты отмечают, что корни «Восточного партнерства» уходят в так называемую Ягеллонскую доктрину и политическую практику межвоенной Польской Республики. Вероятно, определенные основания для подобных предположений есть. Вопрос в другом, а что собственно это означает? Является ли это негативным фактором или это естественное проявление так называемой исторической памяти. У Польши, как и у России, есть основания рассматривать эти территории как зону собственного влияния и бывшую историческую территорию.

Взаимное понимание этого обстоятельства становится важным условием успеха «Восточного партнерства». ⁷ Приглашение Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным премьер-министра Польской Республики Д. Туска в Россию на печальный юбилей Катынской трагедии свидетельствует о возможном новом качестве российско-польских отношений и определенных перспективах «Восточного партнерства».

Подводя итоги, следует процитировать интервью заместителя Министра иностранных дел России В.Г.Титова ИТАР-ТАСС, отметившего 6 октября 2009 г.: «Еврокомиссия проявляет неослабевающий интерес к делам региона и твердо намерена, судя по звучащим заверениям, и далее участвовать в поддержании его динамичного развития. Рассчитываем при этом на то, что КЕС не будет через собственные внутренние “стратегии” навязывать какие-то “новые правила” для регионального сотрудничества, а будет в полной мере учитывать в своей политике интересы как доказавших свою жизнеспособность региональных организаций, так и стран, не являющихся членами Евросоюза». ⁸

⁷ Конечно же, без Кавказа.

⁸ http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/D9FCB4D13BE55B5FC32576470037A25F

Адам Эберхардт,

заместитель директора Центра восточных исследований (OSW),
Варшава, Польша

Восточное партнёрство и региональная безопасность

Для определения влияния Восточного партнёрства (ВП) на региональную безопасность необходимо проанализировать главные плоскости усиленной политики Европейским союзом на восточноевропейском участке.

ВП является элементом и дополнением Европейской Политики Соседства (ЕПС), внедренной ЕС в 2004 г. по отношению как к странам-соседям из бассейна Средиземного моря, так и к европейским соседям с востока. Россия отказалась от участия в ЕПС, ссылаясь, во-первых, на наличие других вызовов, и, во-вторых, на существование Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве (СПС) – развитого механизма стратегического партнерства и институционального сотрудничества России с Европейским Союзом. Более того, к диалогу, предусмотренному СПС (и тем документом, который, в недалёком будущем, придёт ему на смену), Россия согласилась добавить сотрудничество в рамках инициативы «четырёх общих пространств» России и ЕС. В результате отказа от участия в ЕПС Россия осталась вне механизмов и проектов, разработанных за последнее пять лет в рамках Европейской политики соседства и вне формата, уточняющего ЕПС Восточного партнерства. Поэтому предположения о возможности для России участвовать в Восточном партнерстве, оставаясь при этом за рамками ЕПС, являются бессмысленными.

Но искать возможности включения России в совместные многосторонние проекты, которые будут реализовываться в рамках ВП, необходимо. С точки зрения Польши, особенно важным могло бы стать включение в подобного типа проекты Калининградской области. Другим возможным участником многосторонних проектов ВП могла бы быть Ленинградская область.

Главной ценностью ВП является создание дополнительного импульса для сотрудничества ЕС и его восточных партнёров. Как это

не покажется странным, но в этом контексте главным получателем и адресатом Восточного партнёрства являются страны-члены и институты ЕС. В пределах ЕС существует необходимость преодолеть не только «утомление расширением», но тоже «утомление восточными соседями», которому во многом поспособствовали и сами восточные страны, прежде всего своей неспособностью реализовать раньше заявленные реформы, направленные на их модернизацию и приближение к европейским стандартам. Кроме того, инициатива Восточного партнёрства оказалась особенно важна в контексте реализации предложения президента Франции Н. Саркози о развёртывании проекта ЕС для Средиземного моря – проекта, который включает северно-африканские и ближневосточные страны, сотрудничающие в рамках ЕПС. Еще до начала реализации предложений Саркози, распределение финансовых механизмов – Инструмента европейского партнёрства и соседства (ENPI) осуществляется в пропорциях 70:30 в пользу средиземноморских партнёров. Таким образом, появление ВП предупредило такое неравномерное развитие политики соседства, в котором главное внимание было бы направлено на юг от границ ЕС.

Целью проекта Восточное партнёрство является не только повышение интереса стран-членов ЕС и их партнёров к взаимному сотрудничеству, но и повышение эффективности механизмов этого сотрудничества. ВП предлагает наибольшие выгоды для тех стран, которые до сих пор только в небольшой степени были включены в политику соседства. Это касается, в первую очередь, Беларуси, власти которой сумели воспользоваться инициативой ВП для того, чтобы разморозить политический диалог с ЕС. Кроме того, проект ВП создает для государств Южного Кавказа перспективу подписать *соглашения об ассоциации* с ЕС.

С точки зрения соседних государств, наиболее активно участвующих в процессе сближения с ЕС, а именно Украины и Молдавии, польза от ВП, на первый взгляд, может показаться незначительной. Даже без укрепления ЕПС, благодаря двусторонним Планам действий, эти государства имели возможность заключить *соглашения об ассоциации*, включающие положения об углубленной зоне свободной торговли и дальнейшей либерализации визового режима. Да и средства, предназначенные на реализацию ВП – 600 млн евро до 2013 г. – формально невелики.

В действительности ситуация является значительно лучше, так как Восточное партнёрство – это широкая инициатива, включающая более согласованную политику по отношению к шести соседним государствам. Благодаря импульсу, которым является ВП, а также механизмам, предусмотренным в ВП, Европейский союз разработал предложения финансовой поддержки Украины с целью модернизировать газотранспортную систему. По инициативе ЕС состоялась конференция доноров для Грузии.

Некоторые страны-партнёры рассчитывали, что ВП будет способствовать более активному участию ЕС в урегулировании конфликтов в регионе. Но по этому направлению Европейский союз, осознавая ограниченные инструменты своего непосредственного влияния на ситуацию в Приднестровье, Нагорном Карабахе или, тем более, в Абхазии и Южной Осетии, решил ограничивать амбиции ВП. Приоритет был отдан мнениям, что инициатива должна быть направлена, прежде всего, на осуществление «мягкого» влияния ЕС (*soft power*). По мнению представителей некоторых государств, отказ от «жёсткой» безопасности (*desecuritization*) поспособствует повышению уровня доверия и улучшению международной безопасности в регионе.

Восточное партнёрство создало сильные механизмы многостороннего сотрудничества, как в рамках четырех тематических платформ (по утверждению демократии и верховенства права; развитию экономической интеграции; энергетической безопасности; контактов между людьми, в том числе либерализации визового режима), так и главных инициатив. Хотя интерес и способности восточноевропейских стран к многостороннему сотрудничеству никогда не были значительными, есть надежда, что в дальнейшей перспективе реализация механизмов ВП приведет именно к повышению уровня многосторонних взаимоотношений и доверия как между странами-партнёрами, так и между странами-партнёрами и странами-членами ЕС.

Кроме проектов развития, таких как улучшение инфраструктуры, борьба с коррупцией и поддержка принципов «хорошего управления» (*good governance*), многостороннее сотрудничество предусматривает конкретные действия в сфере безопасности – как касающиеся увеличения сотрудничества в энергетической сфере, предотвращения и преодоления чрезвычайных ситуаций, так и улучшения без-

опасности в сфере экологии, интегрированного управления границами.

Элементом перестройки архитектуры «мягкой безопасности» является создание платформы сотрудничества гражданских организаций Восточного партнёрства, которая должна развиваться в сторону учреждения международной общественной организации. Работы по созданию этих структур начались в ноябре 2009 г. в Брюсселе. Целью внеправительственного сотрудничества должна была стать разработка рекомендаций и консультаций для мероприятий на правительственном уровне, а также популяризация диалога между ними и обмен ноу-хау, с целью развития гражданского общества в Восточной Европе.

Дополнительным элементом в этом направлении должно быть создание EURO-NEST – парламентской ассамблеи ЕС и стран-партнеров. В свою очередь, Комитет Регионов ЕС заявил о намерении создать Совет локального и регионального Восточного партнёрства.

Трудно себе представить действия, направленные на рост безопасности в регионе и доверия между восточноевропейскими странами (хотя бы в сфере мягкой безопасности), без вовлечения в этот процесс России. Примером участия третьих стран в действиях ВП может служить их включение в реализацию отдельных главных инициатив Восточного партнёрства. Недавно началась реализация проекта, касающегося охраны окружающей среды и энергетической эффективности. Учрежден фонд в размере 90 млн евро для осуществления проектов с участием ЕС, США, Норвегии, Украины, причем главным бенефициарием этого фонда должна стать Украина, а в дальнейшем и остальные страны-партнеры ВП. Подобным малым инициативам, возможно, не хватает амбициозности, но их накопление и упорное внедрение заслуживают внимания и поддержки.

Ingmar Oldberg,

Senior Research Fellow, Swedish Institute of International Affairs, Stockholm

Economic and energy cooperation in the Eastern Partnership – a Swedish view

Aims and progress

Economic and energy cooperation between the European Union and the six partner states obviously plays a central role in the EU Eastern Partnership (EaP), whereas security issues are involved only by implication.

Thus, according to the founding document, the Joint Declaration of the Prague summit in May 2009, the main aim is to create the necessary conditions to accelerate political association and further economic integration by promoting political and socio-economic reforms in the partner states. This is believed to increase stability, security and prosperity of the EU, the partners and the entire Europe.

On the *bilateral* level, the EaP is intended to lead to New Association Agreements with each willing country, providing for the creation of free trade areas, where the positive effects of liberalizing trade and investment will be strengthened by convergence with EU laws and standards. Negotiations on such agreements started in 2009 with Ukraine to be followed by Moldova and the Caucasian countries.

The EaP will further develop Comprehensive Institution-Building programmes with each state in order to improve their administrative capacity, for instance through training and technical assistance. This was decided to start with an expert mission in early 2010 to identify individual needs.

Thirdly, the EaP will promote mobility of the citizens of the partner countries through visa facilitation and readmission agreements, with full visa facilitation as a long-term goal on a case-by-case basis. Visa dialogues have started. Last but not least, the EaP aims to strengthen energy security with regard to long-term stable and secure supply and transit, including through better regulation, energy efficiency and more renewable energy sources. Thus Ukraine and Moldova in December 2009 were admitted to the EU Energy Community upon amendments of their gas laws.

On the *multilateral* level, four thematic ‘platforms’ were set up, among them one for economic integration and convergence, one for energy security and one for contacts between people. In June 2009 the platform meetings adopted work programmes for the next two years and started specific activities. During the Swedish presidency in the latter half of 2009 a first expert meeting on integrated border management was held in Odessa, in November a donors conference was held in Stockholm so as to promote energy efficiency projects in the partner countries, and a project on civil protection was launched in Gothenburg in December. Moreover, several so-called ‘flagship initiatives’ related to economics, border management, civil protection and environment were launched in order to give momentum and substance to the partnership and mobilise funding from financial institutions and investments from the private sector. In December the European Commission issued a ‘vademecum’ (instructions) on financing, according to which 350 million euro were earmarked for the multilateral platforms and flagship initiatives, including a Civil Society Forum, 175 million for institution-building programmes, and 75 million on pilot regional development programmes. The total is 600 million for the partners in the period 2010-2013. Most of the funding before the EaP programme (2007-2010) has gone to Ukraine (494 m euro) Moldova (210 m) and Georgia (120 m plus up to 500 m to cope with the effects of the 2008 war), and Belarus received the least (20 m) (ec.europa.eu, 25 January 2010) Apparently the EaP is steadily moving ahead and developing towards its proclaimed goals.

Problems

However, there are several problems in and around the EaP, both political and economic. To start with: it is one more EU set-up besides the multilateral European Neighbourhood Policy (ENP), which it is an offspring of, the EU Commission’s Black Sea Synergy (BSS), and all the bilateral partnerships between the EU, its 27 member states, and the individual partner countries. This may lead to overlapping and confusion of interests. True, the ENP also encompasses a number of Mediterranean states (and Russia did not want to be included), and the BSS includes Russia and Turkey but not Belarus. To mitigate this problem the EaP purports to be complementary to other existing relations as well as differentiated and transparent.

Further, the EaP does not offer EU membership and may indeed be suspected of being instead of it. EU membership, however, is the ultimate aspiration of most of the six partner states, and the prospect of membership has in the past been a major driving force for internal reforms and adaptation to EU laws and standard in East European candidate states. The question then is whether the EaP is enough as a carrot for the necessary reforms. It seems, however, that the partner states see the EaP as better than nothing or prefer to regard it as a stepping-stone to membership.

Another line of criticism is that the partnership offers too little money, 600 million euro for six poor states with over 75 million inhabitants for a period of four years. The EaP also has to compete for resources with the Union for the Mediterranean, which is closer to the hearts of many southern EU member states. In defence, it is argued that the 600 million are on top of previous funding and constitute about a quarter of the total. There is also a facility for getting loans from international financial institutions, e.g. for small and medium business. Further, the funding increases year by year, because projects have to be properly prepared and the recipients must be trained, so that resources are not wasted.

Further, some may argue that the EaP is launched at an unfortunate time when the global financial crisis has hit Europe and some of the partner states, particularly Ukraine. Therefore much EU funding might go to mitigate the crisis by stop-gap measures rather than carrying out reforms, and that the prospects for investments and borrowing are slim. Against this argument one may rightly point out that it is precisely in times of crises that the need for reform stands out most clearly as compared with times of growth and that the funds will be destined for structural reforms. Furthermore, the programme is long-term and the global crisis at the beginning of 2010 seems to have passed its worst stage.

An obvious problem is the fact that the six partner states are very diverse in both size and economic and political structure, so the levels of reform-mindedness differ wildly. Therefore the EaP also builds on the principle of differentiation. Ukraine, Moldova, Georgia and Armenia have joined the WTO, which is a precondition for free trade. The first three can be characterized as rather liberal democracies, on the other hand, they are politically unstable with separatist regions. Azerbaijan and Armenia are engaged in a ‘frozen’ conflict over Nagorno-Karabakh. Belarus still is a state-dominated economy with a very authoritarian regime, and therefore

it is the only neighbour with which the EU has no bilateral economic agreement so far. Its membership in the EaP is thus quite conditional.

A crucial issue in the EaP, which has an impact on economic cooperation, is the one of visas, and 'full visa liberalisation' is as noted a long-term goal. This is a priority to millions of citizens in all the six partner countries as well as in Russia. Thanks to the EaP some partner states like Ukraine are likely to get it before Russia. Apart from readmission agreements each country to different degrees has problems with the technical standards of the passports, asylum and job seekers from third countries in Asia heading for Western Europe, and lacking border controls. Thus, even if Ukraine for years has granted visa freedom to EU citizens, the EU has not reciprocated.

Though some EU states may want to abolish visas, important states such as France and Germany, especially their interior ministries, hold back. A substantial share of EU assistance to East European states has so far gone into improving border management in order to meet Schengen standards. Indeed, border controls can be may more efficient and the trouble can be reduced by introducing multiple visas obtainable at low or no cost at the borders. The Schengen rules already allow for this, and states like Finland seem to handle the issue efficiently. Still, abolishing visas with the West has a symbolic significance for the East Europeans.

Relations with Russia

Relations with Russia have key importance both to the EU and the six EaP partner states, most of which border on Russia, and thus influence economic and political cooperation in the EaP framework. Still, the EaP is strictly an affair agreed between the EU and the six partners, and Russia is nowhere mentioned in the founding declaration. EU leaders have repeatedly assured that the EaP is not directed against Russia and invited it to participate in concrete projects such as in the modernisation of the Ukrainian gas pipeline system, which was agreed upon in March 2009.

Initially, Russia chose to take a sceptical view, considering the EaP an EU intrusion into what Russia claimed as its sphere of influence. Thus at the EU-Russia summit in May 2009, President Medvedev stated that he would not like the EaP to become a partnership against Russia and lead to a consolidation between countries with anti-Russian attitudes and oth-

er European states. Indeed, Russia has had more problems with the EaP partner states, especially Georgia or Ukraine, which may oppose Russian participation, than with the EU and its leading states.

As everybody knows Russia and its companies retain a strong economic influence in most of the six EaP partner states, especially in the energy sector. The Russian economy mainly depends on exporting energy to Western Europe and on transit through pipelines through Ukraine and Belarus. Russia therefore fears that the focus on energy security in the EaP will reduce its influence, and the EU agreement on modernising Ukrainian gas pipelines is seen in this light.

Russia overtly accepted that Belarus, its closest ally and member of the Eurasian Economic Community joined the EaP, either because the Russian leaders still trusted President Lukashenko or because they could not stop him. However, there were signs of displeasure, too. Russian media noted that Lukashenko in this way could play out the EU and Russia against each other to extract economic favours. The EU was accused of giving up its democratic principles for political reasons, when it now for the first time invited Belarus despite its repressive regime, and the Belarusian refusal to recognize South Ossetia and Abkhazia as independent states was blamed on EU warnings against doing so.

In June 2009 Russia suddenly stopped importing milk from Belarus and withheld part of a big loan, measures which hit the strained Belarusian economy. Obviously in response to the EU Eastern Partnership Russia, Belarus and Kazakhstan in November 2009 decided to form a Customs Union starting in 2010, which President Medvedev saw as a step towards an integrated economic space like the EU. Despite this, Russia decided as of January 2010 to abolish its preferential export duty on most of the oil exported to Belarus, partly as a means to take over refineries and pipelines. Belarusian leaders found this to be in violation both of the new Customs Union and the preceding Single Economic Space, thus putting the ratification of the former in question.

One may thus conclude that the EaP opens new possibilities for the six eastern partners to both to develop, integrate with the EU and increase their economic independence with regard to Russia. If Russia does not accept this and insists on retaining its old positions and ways of doing business, cases of dispute and friction will probably occur. But if Russia accepts it, all sides may profit. Russia is after all more economically dependent on the EU than the other way round and it needs Western invest-

ments and technology for the modernization that President Medvedev has set as his primary goal.

Concerning the EaP Medvedev has declared that he is not against it if it became 'normal economic cooperation', and other officials have expressed Russian willingness to participate on a selective basis. Indeed, the EaP projects could help improve Russian economic relations with neighbouring states, which otherwise might fear Russian dominance, and joint projects in for example Ukraine could facilitate similar joint projects in Russia. Finally, if Russia would opt to join the WTO and accept its conditions, this would – even though there are costs and problems – facilitate trade and investments both with respect to the EU states and those EaP partners which have already joined the WTO.

Светлана Глинкина,

профессор, заместитель директора Института экономики РАН, Москва

Политика Европейского союза на Южном Кавказе: содержание и проблемы реализации

Южный Кавказ принадлежит к числу регионов, значение которых в современном мире неуклонно возрастает. Это объясняется целым рядом факторов. В условиях, когда энергетическая проблема является одной из ведущих в мировой экономике и политике, богатые прикаспийские и среднеазиатские ресурсы нефти и газа притягивают внимание многих стран и мощных транснациональных корпораций. В связи с этим Южный Кавказ, будучи одновременно и богатым источником ресурсов, и удобным путем их доставки основным потребителям, становится регионом, где сталкиваются интересы многих значимых экономических и политических игроков. Среди них, прежде всего, США, заявившие о своих интересах на Кавказе еще в начале 1990-х годов, Европейский союз, беспрецедентно активизировавшийся в регионе после «восточного расширения», Россия, пытающаяся если не сохранить свои позиции в регионе, то хотя бы принять активное участие в формировании нового стратегического ландшафта на Южном Кавказе, а также набирающие силу региональные державы, прежде всего, Турция и Иран.

ЕС пришел на Кавказ с некоторым опозданием, после того как в результате крупномасштабного расширения 2004–2007 гг. вышел за пределы традиционной Западной Европы, включил в свой состав такие страны Черноморского региона, как Болгария и Румыния, и вышел на границы государств, возникших на пространстве бывшего СССР. *Цена расширения не ограничилась финансовыми вложениями в этот проект. Она оказалась неизмеримо выше, о чем свидетельствует признание на всех уровнях факта возникших противоречий между ранее провозглашенными и долгое время успешно реализуемыми принципами интеграции – расширением ЕС и углублением интеграционных процессов в его рамках.*

Следствием реализованного проекта явилась определенная «усталость» Евросоюза от расширения. Стало очевидно, что сле-

дующие его волны наступят нескоро. Вместе с тем, выход на границы экономически и геополитически важного региона давал возможность в случае нахождения адекватных форм взаимодействия решить целый ряд важных задач, как для ЕС, так и для стран – новых соседей Евросоюза. Среди таких задач, прежде всего, следует упомянуть:

- собственно «интеграцию рынков», снижение уровня издержек трансграничных транзакций для повышения эффективности экономики (а также инициации эффектов «эволюционного обучения» игроков¹);
- координацию экономической политики с целью устранения «провалов» интегрированного рынка и коррекции его результатов;
- производство региональных общественных благ, обладающих трансграничными внешними эффектами;
- улучшение позиции в глобальной конкуренции – от стратегической торговой политики до институциональной конкуренции²;
- смягчение внешних шоков, возникающих в результате глобализации, например, в результате растущей мобильности капитала³;
- попытку преодолеть внутренние «блокады реформ» и содействовать перестройке экономики⁴.

Инструментом особой модели интеграции ЕС с государствами, на границы которых интеграционная группировка вышла по итогам «восточного расширения», стала Европейская политика соседства. *Формат соседства предполагает особый характер отношений между расширенным Евросоюзом и граничащими с ним странами, постепенно адаптирующий «новых соседей» к европейским нормам и стандартам, но не предусматривающий их членства в ЕС. Точнее, оставляющий «дверь в ЕС полуоткрытой» для стран-«соседей». ЕС возлагает на себя миссию «европеизации» соседних государств, что, по мнению разработчиков стратегии, должно обеспечить стабиль-*

¹ Karayalcin C., Méndez-Carbajo D., Mitra D. Economic (Dis)integration in the Presence of Evolutionary Learning // Journal of Evolutionary Economics. 2004. Vol. 14.

² Ср. Зевин Л.З. Структуризация экономического пространства СНГ // Свободная мысль. XXI. 24. №11.

³ Такой взгляд на создание международных союзов предлагается, например, в: Буторина О. Понятие региональной интеграции: новые подходы // Космополис. 2005. №3.

⁴ Евстигнеев В.Р. Валютно-финансовая интеграция в ЕС и СНГ: Сравнительный семантический анализ. М.: Наука, 1997.

ность, безопасность и процветание европейскому континенту. По существу происходит разработка особой модели интеграции, сочетающей элементы модели доминирующего участника (ЕС по отношению к странам-соседям) с моделью неформальной интеграции, при которой доминирующий участник проводит активную работу по формированию норм и правил, в конечном счете, ведущую к преодолению экономических барьеров.

Конструкция «Расширенный ЕС – страны-соседи» существенно дополняет и видоизменяет сложившуюся в 1990-е годы модель отношений между ЕС и постсоветскими государствами, оформленную двусторонними Соглашениями о партнерстве и сотрудничестве (СПС).

На экспертном уровне представление о «соседских отношениях» начало складываться в Брюсселе еще в 2002 г. В марте 2003 г. была одобрена разработанная Еврокомиссией стратегия «Широкая Европа – новое соседство: новые рамки отношений с нашими восточными и южными соседями»⁵, а на ее основе сформулированы цели и задачи *европейской политики соседства (ЕПС)*.

В июле 2003 г. Европейская Комиссия (ЕК) объявила о начале реализации программ, направленных на развитие и укрепление сотрудничества между странами на границах ЕС. Их финансирование должно было осуществляться для постсоветских партнеров в рамках программы ТАСИС. В мае 2004 г. Европейская Комиссия опубликовала стратегический доклад (Strategic Paper) по Европейской политике соседства (ЕПС), в котором были изложены принципы и конкретные условия работы ЕС со странами-соседями. Политика предполагала выстраивание привилегированных отношений, основанных на приверженности общим европейским ценностям (демократия и права человека, верховенство закона, эффективное и демократическое управление, принципы рыночной экономики, устойчивое развитие) без перспективы в ближайшие годы присоединения стран-соседей к ЕС на основе полноправного членства. К участию в ЕПС из постсоветских государств были приглашены Украина, Молдова и Беларусь, а также три государства Южного Кавказа – Армения, Азербайджан и Грузия. Азербайджан попал в эту группу стран-соседей, безуслов-

⁵ Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Commission Communication COM(2003). 104 final. Brussels. 11.03.2003.

но, с большой натяжкой, благодаря расширительному толкованию Еврокомиссией понятия «Черноморский регион» (как Причерноморско-Каспийский).

Внешняя политика Евросоюза по отношению к каждому из государств СНГ, ставшему объектом европейской политики соседства, отныне выстраивается и координируется в русле общей стратегии соседства. Как официально сформулировано в документах Еврокомиссии, цель ЕПС – «обеспечить соседним с ЕС государствам выгоды от расширения Евросоюза и избежать появления новых разделительных линий в Европе». Поставлена задача – создать «кольцо друзей», не присоединяя к себе соседей, но формируя вместе с ними «территорию общих ценностей, стабильности, безопасности и процветания в странах – соседях ЕС по образцу Евросоюза»⁶. Главное содержание ЕПС – это развитие более тесного сотрудничества ЕС с соседями в области внешней политики, региональной безопасности, экономики и культуры по сравнению с уже существующим уровнем взаимодействия в рамках СПС.

Европейская политика соседства затрагивает следующие сферы:

- политический диалог и реформы;
- торговля и меры по подготовке стран-партнеров к постепенному усилению их позиций на внутреннем рынке ЕС;
- правосудие и внутренняя политика;
- энергетика, транспорт, информация и общественные коммуникации;
- окружающая среда, исследования и инновации;
- социальная политика и контакты между людьми;
- межгосударственное и региональное, а также трансграничное сотрудничество.

Политика добрососедства исходит из наличия общего у государств – членов ЕС и государств-соседей стремления направлять свои усилия на решение таких сложных проблем, как терроризм и распространение оружия массового поражения, вносить свой вклад в разрешение региональных конфликтов и соблюдать международное право.

Уровень взаимодействия ЕС со странами-соседями в рамках политики добрососедства, как это зафиксировано в официальных документах, будет определяться тем, насколько эти государства разделяют принципы «общих ценностей» ЕС, а также насколько их нацио-

⁶ <http://www.w-europe.org/EU-nn>

нальные интересы совпадают с общими интересами государств Евросоюза.

Политике добрососедства Евросоюз отводит особую роль в деле развития своих внешних связей на перспективу. В Еврокомиссии (вплоть до вступления в силу Лиссабонского договора) существовала специальная должность комиссара по внешним связям и европейской политике соседства, ответственного за это направление. Ныне этими вопросами занимается Верховный представитель ЕС по вопросам общей внешней политики и политики безопасности, а также лично глава Еврокомиссии. Важнейшие направления ЕПС рассматриваются и утверждаются на Совете министров ЕС.

Основным механизмом реализации европейской политики добрососедства стали специальные документы – совместные *Планы действий по сотрудничеству (Action Plans)*. Они разрабатываются органами ЕС индивидуально для каждой страны-соседа и передаются потом этим странам для исполнения.

В отличие от двусторонних СПС, *Планы действий – это не международно-правовые документы, а всего лишь совместные программы сотрудничества ЕС с государствами, добровольно принимающими принципы европейской политики соседства*. Это своего рода «протоколы о намерениях», не имеющие юридической силы. Планы действий для Грузии, Азербайджана и Армении рассчитаны на 5 лет (2007–2011 г.).

В течение первых двух лет ЕС намерен регулярно оценивать, насколько успешно, с точки зрения Еврокомиссии, мероприятия по сотрудничеству воплощаются в жизнь, а в конце 3-го (или 5-го) года – подвести окончательные итоги выполнения заявленных обязательств.

По истечении срока Плана совместных действий предусмотрена возможность заключения новых двусторонних соглашений о взаимодействии между Евросоюзом и данной страной-соседом. Содержание этих соглашений может быть гораздо шире существующих сейчас договоренностей, зафиксированных в СПС. Но переход к сотрудничеству по новым соглашениям произойдет только в том случае, если та или иная страна-сосед успешно, по мнению ЕС, выполнит свой индивидуальный План.

Анализ Планов действий показывает, что это – достаточно типовые документы, так как они во многом воспроизводят положения, ра-

нее включенные в двусторонние Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Евросоюзом. В то же время каждый План исходит из специфических интересов ЕС к данной стране. Поэтому раздел «Приоритеты сотрудничества» в каждом плане свой, индивидуальный.

Так, *Республике Азербайджан* – важнейшему экономическому партнеру ЕС на Южном Кавказе – предписано «... проанализировать действующий с января 2005 г. Закон против коррупции и Государственную программу борьбы с коррупцией на 2004–2006 г., обеспечить соответствие Уголовного кодекса в части определения взяток и связанных с коррупцией правонарушений, действующим международно-правовым нормам, повысить прозрачность приватизационных процессов и содействовать улучшению налогового администрирования». В этих же целях предполагается дальнейшее развитие таможенного законодательства в части упрощения таможенных процедур и приведения их в соответствие с европейскими нормами. ЕС намерен развивать с Азербайджаном активное сотрудничество в нефтяной и газовой отраслях, поэтому в приоритеты совместного Плана включен пункт об обязательной реструктуризации Государственной нефтяной компании Азербайджана (ГНКАР). План предусматривает выполнение Меморандума о взаимопонимании между ЕС и Республикой Азербайджан в части энергетики, Государственной программы развития ТЭК на 2005–2015 гг., обязательств, принятых со стороны Баку на Министерской конференции по экономическому сотрудничеству между ЕС и странами Каспийско-Черноморского региона, дальнейшее взаимодействие в рамках Межгосударственной программы по транспортировке нефти и газа в Европу. Брюссель выразил также готовность содействовать разрешению конфликта между Азербайджаном и Арменией по поводу Нагорного Карабаха, дополнив дипломатический арсенал методов, имеющийся в распоряжении Минской группы ОБСЕ, направлением Специального представителя ЕС на Южный Кавказ.

План совместных действий ЕС–Армения, помимо сходных с Азербайджаном задач сотрудничества в законодательной сфере, особо выделил как приоритет проведение в стране реформы электроэнергетики, в частности, принятие в 2007 г. всеобщей энергетической стратегии, совместимой с задачами европейской энергетической политики. В этом же ряду задач – вывод из эксплуатации Армянской (Мецаморской) АЭС и выполнение действий, направленных на обеспечение безопасности такого вывода, разработка и принятие стратегии

по обращению с радиоактивными отходами. Также делается акцент на укреплении регионального сотрудничества Армении с постсоветскими соседями по Закавказью и другими приграничными странами, путем развития двустороннего и многостороннего взаимодействия в Черноморском регионе. Среди совместных региональных инициатив ЕС–Армения названы: Евросоюз – Каспийско-Черноморский регион, Южнокавказская программа действий в отношении наркотиков, Кавказский региональный центр по защите окружающей среды.

В индивидуальном Плате действий ЕС–Грузия в области безопасности предусмотрено обеспечить мирное урегулирование внутренних конфликтов и грамотное управление границами. Специальный раздел также посвящен энергетике и транспорту. Грузии предлагается постепенно принять участие в работе трансевропейских сетей в соответствии с рекомендациями Группы высокого уровня по транспорту, а также обеспечить дальнейшую поддержку транспортного потока TRACECA. Рекомендации по энергетическому сотрудничеству не отличаются от положений в Плате действий для Азербайджана.

Включение Южного Кавказа в программу Европейской политики соседства означает, что у ЕС появилось больше инструментов, в том числе и определенные финансовые ресурсы для решения целого ряда актуальных для Евросоюза задач. Среди них, прежде всего, – задача обеспечения Европы необходимыми энергетическими ресурсами за счет ресурсов Каспия и Средней Азии. Почему эта задача столь важна?

Известно, что Евросоюз не располагает существенными запасами нефтегазового топлива, в его распоряжении находится лишь 2% нефтяных и 4% газовых мировых запасов. Месторождения европейского газа, как ожидается, истощатся в ближайшие два–три десятилетия, а нефти – еще быстрее. Относительно невелики запасы угля. При этом Евросоюз, наряду с Японией, США и Китаем, является крупнейшим потребителем и импортером энергоресурсов – его доля в мировом потреблении энергоресурсов составляет порядка 18%. Позволить себе это Евросоюз может только за счет крупномасштабного импорта (около 84% потребляемой нефти, примерно 60% газа, почти 43% угля). В целом Европа импортирует 54% необходимого ей объема энергоресурсов, что обходится каждому гражданину ЕС примерно в 700 евро ежегодно.

Зависимость от энергетического импорта остро ставит вопрос об экономической безопасности, что, по мнению евробюрократов, тре-

бует существенной диверсификации поставщиков энергии. Решение этой задачи непосредственно затрагивает интересы России, на долю которой сегодня приходится более 40% импортируемого и 26% потребляемого Европой природного газа, более четверти импортируемой нефти.

В Плане действий ЕС в сфере энергетической безопасности и солидарности (ноябрь 2008 г.) развитие инфраструктуры названо основным направлением по снижению энергозависимости и повышению солидарности. На энергетические проекты с соседями выделяются самые крупные бюджетные гранты ЕС, их кредитует Европейский банк реконструкции и развития – ЕБРР. Евросоюз и его «новые соседи» все чаще пытаются координировать свои действия, обсуждая возникающие проблемы на энергетических саммитах ГУАМ. Прошедший в мае 2008 г. энергетический саммит ГУАМ (Украина, г. Киев), в котором принимали участие Украина, Грузия, Азербайджан, страны Балтии, Польша и представители руководящих органов ЕС, принял Киевскую Декларацию о принципах глобальной энергетической безопасности. Там же были сделаны совместные заявления о сотрудничестве ЕС и восточных соседей в таких проектах, как *Евразийский нефтетранспортный коридор* и *Каспийско-Черноморско-Балтийское энерготранзитное пространство*.

В настоящее время существуют два трубопровода для поставки нефти из Каспийского региона в Европу, минуя Россию: **нефтепровод Баку–Супса** и **нефтепровод Баку–Тбилиси–Джейхан** (БДТ). **Нефтепровод Баку–Супса**, протяженностью 837 км введен в эксплуатацию в 1999 г. Он предназначен для прокачки азербайджанской нефти с последующей её транспортировкой танкерами по Черному морю и далее в Южную и Юго-Восточную Европу через турецкие проливы. Строительство нефтепровода обошлось в 560 млн долл.; пропускная способность – около 7 млн тонн в год. **Нефтепровод Баку–Тбилиси–Джейхан** (БДТ) введен в строй в 2006 г. Нефть из Азербайджана прокачивается по трубопроводу до турецкого порта Джейхан и оттуда вывозится танкерами в Южную и Юго-Восточную Европу. Протяженность трубопровода – 1767 км. Стоимость проекта – 3,6 млрд долл., пропускная способность трубы – 50 млн т нефти в год⁷. В 2012–2015 гг. намечается увеличение объемов прокачки нефти до 90 млн т в год.

⁷ Ведомости. 30.05.2006, №96 (1623)

Для полного заполнения трубопровода одной азербайджанской нефти недостаточно. Использовать **нефтепровод Баку–Тбилиси–Джейхан** (БДТ) для экспорта нефти в Европу, кроме Азербайджана, предполагает Казахстан, который, вплоть до недавнего времени, всегда называл российские маршруты основными для вывоза своей нефти. В марте 2008 г. нижняя палата парламента Казахстана ратифицировала Договор о поддержке и содействии транспортировке нефти из Казахстана через Каспий и территорию Азербайджана на международные рынки посредством системы БДТ. Объем казахстанских поставок может составить 56 млн т в год⁸.

Предполагается создание **Казахстанской каспийской системы транспортировки (ККСТ)** для экспорта нефти, добываемой в первую очередь на месторождениях Кашаган (оператор итальянская Agip) и Тенгиз (оператор американская Chevron). Предусматривается строительство на территории Казахстана 800-километрового участка нефтепровода от Кашагана до казахстанского порта Курык, создание нефтяных терминалов в Казахстане и системы морских перевозок, а также пункта перевалки казахстанской нефти в Азербайджане⁹. Строительство ККТС завершится уже в 2010 г. К этому времени через нефтепровод будет прокачиваться 25 млн т нефти в год, а затем пропускная способность системы должна быть доведена до 38 млн тонн¹⁰. С вводом нового транскаспийского маршрута Россия потеряет монопольные позиции на транзит нефти из Казахстана.

Таким образом, к 2012 г. Турция превратится в крупный международный центр транспортировки нефти из Каспийского региона через Южный Кавказ в Южную и Юго-Восточную Европу. Через турецкие проливы Босфор и Дарданеллы нефть будет направляться в Европу морским транспортом, и через её территорию будут проходить два нефтепровода большой пропускной способности до Джейхана. Сюда же идёт нефтепровод из иракского Киркука, так что превращение этого терминала в один из главных центров нефтяной торговли представляется вполне реалистичным.

Усиление транзитного значения Турции в полной мере отвечает стратегии Евросоюза и США. Еще в марте 2007 г. заместитель гос-

⁸ Там же.

⁹ Игорь Ивахненко. Последнее предупреждение. Каспийские партнеры России сформулировали альтернативу КТК. RusEnergy. Январь 2007 г.

¹⁰ Михаил Сергеев. Тенгизская нефть потечет через Турцию. НГ. 26.01.2007.

секретаря США по странам Европы и Евразии Дэниэл Фрид заявил о планах Белого Дома противопоставить российской экспортной энергетической системе транспортную инфраструктуру Турции¹¹.

Европейским союзом планируется строительство либо использование существующих газопроводов для поставки голубого топлива в Европу, минуя Россию. В конце 2006 г. был введен в строй газопровод Баку – Тбилиси – Эрзерум (БТЭ) мощностью 30 млрд куб. м в год и протяженностью 970 км. Газопровод работает не на полную мощность ввиду проблем с наполнением трубы¹². По нему предусматривается прокачка газа, добываемого на азербайджанском месторождении Шах-Дениз, возможность подключения к этой газопроводу рассматривают Казахстан и Туркменистан.

Но основным проевропейским проектом по поставкам транзитного газа в Евросоюз станет газопровод Nabucco. Он предусматривает транспортировку газа из Центральной Азии и Азербайджана в Европу через территорию Турции. Проектная мощность составит 27–31 млрд куб. м газа в год¹³, ориентировочная стоимость проекта – 4,6 млрд долл.

Первоначально «Набукко» был ориентирован на газ Ирана, однако ввиду жесткой позиции США участники проекта переориентировались на газ Туркмении, Азербайджана, Казахстана и Узбекистана. Такой вариант маршрута требует создания Транскаспийского газопровода через Каспийское море. Газ центральноазиатских республик, пройдя Каспий, вольется в газопровод Баку–Тбилиси–Эрзерум, затем вместе с азербайджанским газом будет направлен в Турцию и далее в Европу.

Неопределенность перспектив реализации многообразных проектов обеспечения доставки в Европу энергоресурсов из Каспийско-Центральноазиатского региона в обход России связана с существованием ряда экономических и политических рисков. Среди основных экономических, на наш взгляд, следует выделить два:

- неопределенность перспектив добычи нефтегазового топлива в регионе и, следовательно, его экспортного потенциала;
- неясность в вопросе мировых цен на нефтегазовое топливо даже в краткосрочной перспективе.

¹¹ Волошин.

¹² Виноградова О. Газопроводный марафон в Европе. Нефтегазовая вертикаль. №1. 2008 г.

¹³ Виноградова О. Газопроводный марафон в Европе. Нефтегазовая вертикаль. №1. 2008 г.

Прогнозы развития нефтегазового комплекса в регионе могут оказаться слишком амбициозными в силу финансовых, инфраструктурных и технологических ограничений в странах – производителях нефти и газа. Неблагоприятная в перспективе конъюнктура на мировых рынках может сделать нерентабельной разработку месторождений с относительно более высокими издержками добычи (прежде всего в Казахстане и Узбекистане). Нефте- и газопроводы из Баку представляются очень уязвимыми и в случае возобновления армяно-азербайджанского или грузино-осетинского конфликтов. Вот почему Европейский союз, будучи заинтересованным в диверсификации поставок нефти и газа, выступает за снижение конфликтогенности региона.

Интересы Евросоюза на Южном Кавказе не ограничиваются проблемами обеспечения энергетической безопасности. ЕС проявляет высокую активность в решении задачи создания современной транспортной инфраструктуры, связывающей Европу с регионом Каспийского моря и Средней Азии. Известно, что ЕС был одним из основных инициаторов и инвесторов Евроазиатского транспортного коридора – проекта ТРАСЕСА, осуществляемого под эгидой Организации Объединенных Наций. Транспортный коридор должен связать Европу с Центральной Азией, Средним Востоком, Китаем и Японией. Европейская политика соседства предусматривает реализацию целого ряда транспортных проектов, которые помогут региону активизировать экономическую деятельность, создать новые рабочие места, повысить жизненный уровень населения.

Как уже видно из сказанного выше, Европейская политика соседства – важный инструмент форматирования институционального пространства Южного Кавказа. Она предусматривает активное воздействие на характер и ход институциональных реформ в южнокавказских государствах, внедрение европейских норм и стандартов, что должно облегчить на основе гармонизации законодательства государств с европейским правом приход в регион европейского финансового и предпринимательского капитала.

Политика соседства ЕС в отношении государств СНГ явно набирает темп и конкретизируется с учетом внутренней политической ситуации в отдельных странах, а также изменяющейся позиции России на постсоветском пространстве. При всей критике в адрес ЕПС (невозможность принуждать соседей к проведению внутренних реформ без достаточных на то побудительных мотивов, а именно – без

перспективы вступления в ЕС по крайней мере в течение ближайших 15 лет) нельзя не отметить, что европейская политика соседства становится важным фактором в развитии постсоветских государств и оказывает влияние на их отношения с Россией. Появляются уточняющие Европейскую политику соседства программы, в частности, Программа восточного партнерства, разработанная по инициативе Польши и Швеции, одобренная Европейским советом в июне 2008 г. и конкретизированная в марте 2009 г.

В сфере торговли и рынков программа «Восточного партнерства» предусматривает поддержку отдельных секторов экономики стран-партнеров. Предполагается, что соглашения об ассоциации будут включать в качестве цели создание зон свободной торговли с каждым восточным партнером при условии его членства во Всемирной торговой организации. На многосторонней основе предлагается стимулировать участников партнерства к созданию сети свободной торговли между самими «восточными партнерами». При этом в документе Европейской комиссии отмечается, что не все партнеры готовы проводить переговоры или претворять в жизнь требования, предъявляемые к зонам свободной торговли в ЕС, однако выражается надежда, что «Восточное партнерство» сможет помочь странам-участницам достичь необходимых условий для приближения к этой цели.

Евросоюз обещает со временем облегчить **пересечение европейских границ** для граждан государств, участвующих в партнерстве. Предусматривается заключение «пактов о мобильности и безопасности», поэтапный подход к визовой политике с этими странами, целью которого является организация переговоров по облегчению визового режима с партнерами, включая отказ от уплаты визового сбора, улучшение работы консульских служб, а также, как подчеркивается, «в долгосрочной перспективе» начало диалога о безвизовых поездках для граждан всех стран-партнеров. Еврокомиссия отдельно оговаривает, что скорость этих изменений будет зависеть от ситуации в каждой стране – участнице партнерства.

Отдельного внимания заслуживает часть документа, касающаяся **вопросов энергетической безопасности**. Евросоюз ставит своей задачей включение глав об энергетической взаимозависимости в соглашения об ассоциации со странами «Восточного партнерства». Эти главы подразумевают усиление энергетической безопасности в странах-партнерах, а также в отношениях с Евросоюзом. Примени-

тельно к государствам Южного Кавказа Программа предусматривает подписание меморандумов о взаимопонимании в сфере энергетической безопасности с Грузией и Арменией. ЕС намерен повышать политические связи с Азербайджаном как главным (из числа «восточных партнеров») экспортером углеводородов в Евросоюз.

Еврокомиссия также обещает **поддержку экономического и социального развития, предлагая помощь в преодолении экономического и социального неравенства у каждого партнера и улучшении ситуации в наименее развитых регионах**, тем самым создавая основу для процветания и экономического роста.

Европейская сторона предлагает четыре направления **многостороннего сотрудничества**:

- демократия, эффективное управление и стабильность;
- экономическая интеграция и сближение с политикой Евросоюза;
- энергетическая безопасность;
- контакты на уровне граждан.

В рамках этих направлений план Еврокомиссии предусматривает осуществление:

- программы интегрированного управления границами в соответствии со стандартами ЕС;

- программы стимулирования малого и среднего бизнеса;

- программы интеграции региональных рынков электроэнергии, повышения эффективности энергетического сектора и использования возобновляемых источников энергии, а также объединение электрических сетей;

- проекта по созданию южного энергокоридора в рамках диверсификации транзитных потоков и поставщиков энергии в ЕС и в страны-партнеры;

- мер по предотвращению техногенных катастроф.

В марте 2009 г., говоря о перспективах Программы «Восточного партнерства», Комиссар Евросоюза по внешним сношениям и политике европейского соседства Бенита Ферреро-Вальднер заявила, что настало время открыть новую главу в отношениях Евросоюза с восточными соседями. «Основываясь на прогрессе последних лет, мы подготовили амбициозное и в то же время сбалансированное предложение. Безопасность и стабильность в ЕС находятся под влиянием событий, происходящих в Восточной Европе и на Южном Кавказе. Наша политика в отношении этих стран должна быть сильной,

активной и недвусмысленной. ЕС продолжит использовать успешный подход со специальными программами в новых масштабах и добавит многостороннее измерение. Тем не менее, нашим основным принципом остается то, что прогресс должен сопровождаться усилиями по реформированию со стороны наших партнеров, но эти новые инициативы также предлагают более интенсивную помощь, чтобы помочь им достичь поставленных целей», – заявила Комиссар.

Акцент сделан на укрепление финансового измерения Европейской политики соседства, в частности, на успешное функционирование новых финансовых механизмов – *Инструмента европейского партнерства и соседства (ENPI)* и *Механизма содействия реформам управления (Governance Facility)*.

Инструмент европейского партнерства и соседства (ИЕПД/ENPI) заменяет существовавшие до 2007 г. программы технической помощи странам Средиземноморья и СНГ (MEDA и TACIS). Дополнительно к бюджетному увеличенному практически в два раза фонду ЕС создается *кредитный фонд Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) для инвестирования стран-соседей*. ЕИБ будет предоставлять заинтересованным странам из «пояса соседства» кредиты, не уступающие по размерам бюджетным грантам ЕС.

Наряду с новым финансовым инструментом, появился важнейший механизм *трансформации и адаптации систем государственного управления стран-соседей к требованиям ЕС – Twinning*.

В 2008 г. началось внедрение еще одного нового механизма – *Инвестиционного инструмента (Фонда) соседства (Neighbourhood Investment Facility, NIF)*, который предоставляет дополнительную помощь странам-соседям ЕС на цели реализации инфраструктурных проектов. Европейский Комиссар по вопросам внешних связей и политики соседства Бенита Ферреро-Вальднер отмечала во время презентации нового Инвестиционного Фонда (6 мая 2008 г.), что он является ключевым инструментом ЕПС, мобилизующим дополнительные средства для финансирования проектов в энергетике, транспорте и в сфере охраны окружающей среды на всем пространстве распространения ЕПС.

Фонд соседства (NIF) будет оказывать грантовую поддержку займам государственных и международных европейских финансовых институтов. Так, Европейская Комиссия планирует выделить в бюджет нового Фонда (инструмента) соседства *700 млн евро (на период 2007–2013 гг.)*, из которых она уже предоставила 100 млн. Кроме того,

Фонд открыт для взносов всех государств-членов ЕС. Благодаря этому, средства из бюджета Евросоюза, отдельных стран ЕС, а также государственных и международных финансовых институтов смогут аккумулироваться в одном центре и затем уже направляться на нужды стран-соседей. Бенита Ферреро-Вальднер заявила: «Благодаря этому Инвестиционному Фонду мы не только будем способствовать развитию транспортной и энергетической инфраструктуры между ЕС и нашими соседями, но также будем работать над решением наших общих экологических вызовов, таких как использование возобновляемой энергии и борьба с загрязнением Средиземного и Черного морей. Конкретные проекты, которые будут профинансированы из этого фонда, дадут ощутимые результаты гражданам Евросоюза и соседних стран, а также еще больше приблизят наших партнеров к ЕС»¹⁴.

Хотя Фонд соседства уже определил приоритеты для своих грантов (энергетика, транспорт, экология), он также сможет оказывать грантовую поддержку развитию малых и средних предприятий (МСП) и проектам в социальной сфере. Ожидается, что благодаря этому механизму страны-соседи ЕС смогут получить кредиты на общую сумму до 5–6 млрд евро¹⁵.

Нередко можно услышать критику в адрес Евросоюза, который якобы выделяет слишком скромное финансирование для реализации своей политики в странах-соседях. Это так и не так одновременно. Конечно, масштаб проблем, с которыми сталкиваются государства-соседи ЕС, в том числе и южнокавказские страны, огромен. Однако, если вспомнить затраты Евросоюза на подготовку стран Центрально-Восточной Европы к членству в ЕС (в среднем 23 евро в расчете на одного налогоплательщика Европейского союза), то следует признать, что и в случае политики соседства финансовые расходы вполне соизмеримы.

Насколько эффективную модель интеграции постсоветского пространства выбрала Европа, в том числе в регионе Южного Кавказа? Бесспорно, у избранной модели есть свои слабые места. Так, например, принимая решение о включении трех южнокавказских государств в Программу восточного партнерства, Брюссель руководствовался принципом сбалансированной политики в отношении всех стран региона. Однако комплексно-региональный или симме-

¹⁴ http://ec.europa.eu/external_relations/enp/index_en.htm

¹⁵ Источник: Сайт государственного агентства Украины по инвестициям и инновациям. – www.in.gov.ua/index.php?lang=ru&get=139&id=1109-321

тричный подход к Южному Кавказу, на наш взгляд, является упрощенным и искусственным по своей сути.

О чем идет речь?

Для каждой из стран Южного Кавказа характерно переплетение трех уровней напряженности, но для каждой из них они наполняются своим содержанием. Первый уровень – глобальный, означающий существование разноплановых интересов различных центров силы, которые оказывают воздействие на развитие Азербайджана, Армении и Грузии. Особые отношения Грузии с США, Армении с Россией, Азербайджана с Турцией, Турции одновременно с США, ЕС, Россией и каждой из южнокавказских стран и т.д. создают клубок сложно разрешимых противоречий. С очевидностью можно сказать, что в современных условиях южнокавказские государства едва ли смогут решить свою судьбу вне учета их связей с основными центрами силы. Следовательно решения множества противоречий, существующих в регионе, следует искать на путях развития многостороннего сотрудничества. В связи с этим представляется интересной и перспективной модель, предусмотренная Платформой сотрудничества и стабильности на Кавказе, предложенной Турцией.

Известно, что в регионе существуют ряд неурегулированных конфликтов, участниками которых являются южнокавказские государства. Причем их позиции относительно причин сложившейся ситуации и путей разрешения практически не поддаются корректировке и согласованию, что создает второй – внутрирегиональный уровень напряженности. И наконец, в каждой из стран сохраняется довольно сложная динамика внутривнутриполитической и экономической ситуации, что характеризует третий – внутренний уровень напряженности.

Слабый учет специфики развития каждой из стран, преувеличение общего в развитии региона может стать определенным препятствием для углубления партнерства между ЕС и государствами Южного Кавказа. И все же «мягкая интеграция» через распространение европейских норм и стандартов, через заимствование странами европейского права, через разворачивание многосторонних экономических проектов позволяет медленно, но верно рассеивать взаимное недоверие, продвигаться по пути снятия существующих на всех уровнях напряженностей, возвращать ростки взаимодействия и интеграции, которые в перспективе могут подготовить почву для преодоления сегодня неразрешимых конфликтов и противоречий.

Adam Balcer,

Senior Fellow, demosEUROPA –
the Centre for European Strategy, Warsaw

The economic aspect of the EU's relations with Eastern Partnership countries and the Maghreb: a brief comparison

The Eastern Partnership, a new regional initiative addressed for the first time Eastern European countries located between the EU and Russia, was inaugurated by the European Union at its Prague summit in May 2009. It covers six countries – Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine. The key objectives of the Eastern Partnership include: signing agreements on free trade and liberalisation of the visa regime between the EU and the countries covered by the initiative, the implementation of the energy sector reforms (to ensure transparency, efficiency and diversification) and adopting part of the EU *acquis* by those countries. The achievement of the latter goal would bring about democratisation and better governance in those countries. The countries, along with the Mediterranean Basin countries, have been covered by the European Neighbourhood since 2004, which means that they are recognised as neighbours of the EU.¹

The Eastern Partnership was initiated by Poland and Sweden. Its launch was an effect of the usually indirectly expressed belief that the countries covered by this initiative differ from the Mediterranean Basin neighbour states. One of the key differences is that the Eastern Partnership countries are European neighbours of the EU and as such may formally apply for accession, while the Mediterranean countries are merely neighbours of Europe. Some of the Eastern Partnership

¹ The EU's southern neighbours as part of the European Neighbourhood are Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Morocco, Palestinian Authority, Syria and Tunisia.

countries (Georgia, Moldova and Ukraine) are interested in EU membership, while none of the southern neighbours has declared a desire to integrate with the EU. Theoretically, no EU member state openly opposes a priori the accession by part of the Eastern Partnership countries in a very long term. Public opinion polls have also shown that potential accession of Ukraine to the EU enjoys greater support among European societies than membership of Turkey or some Balkan states. Meanwhile, a vast majority of politicians and societies in the EU are sceptical about potential accession by the Mediterranean neighbours. However, at present there is no consensus inside the EU over granting the potential candidate status to the Eastern Partnership countries, while such a status was granted by Brussels to the Western Balkan countries in 2000. Although no consensus has been achieved over this issue, the EU is aware of the differences between its southern and eastern neighbours as regards the planned scale of integration (which will be much deeper with the eastern neighbours), the most convincing proof of which is the significantly greater presence of political elements (good governance and democratisation) on the agenda of the Eastern Partnership than it is the case with the initiatives targeted at the southern neighbours (the Barcelona Process and then the Union for the Mediterranean).

Regardless of the difference in the approaches to the southern and the eastern neighbourhood, some southern neighbours are integrated economically with the EU to a much greater extent than the Eastern Partnership countries. This especially concerns those Maghreb countries which have been covered by the ENP (Algeria, Libya, Morocco and Tunisia).² The purpose of this article is to compare the economic integration of the Maghreb and the EU, on one hand, and of the Eastern Partnership countries and the EU, on the other. This comparison is intended to indicate the causes of the weaker integration of the Partnership countries, which the EU should take into consideration if it wants to implement the agenda for modernisation of the Partnership.

² Mauritania is a part of the Maghreb and a member of the Union for the Mediterranean inaugurated in 2008. However, it is not covered by the European Neighbourhood.

General characteristics of the Eastern Partnership and the Maghreb countries

The Eastern Partnership countries are more diverse in cultural and political terms than the Maghreb region³; there are also significant economic differences between them. The Eastern Partnership covers one large country (Ukraine), whose GDP PPP (Purchase Power Parity) (approx. US\$295 billion) accounts for nearly 55% of the region's GDP PPP.⁴ The Ukrainian market is also clearly larger than those of the other Partnership countries. Ukraine has a population of nearly 46 million, which is over 60% of the residents of all countries covered by the Partnership. Apart from Ukraine, this initiative is addressed to three very small countries,

³ In cultural terms, four countries covered by the Eastern Partnership are predominantly inhabited by members of the Orthodox Church, while residents of the other two countries are mainly members of the Armenian Apostolic Church (Armenia) and Sunni and Shia Muslims (Azerbaijan). Significant minorities of Muslims live in Georgia; and their number is expected to grow strongly in the next few decades. Roman Catholics form a significant minority in Belarus. Residents of Belarus and Ukraine are predominantly Slavs. While Moldovans, Azeri, Georgians and Armenians differ strongly in linguistic terms between themselves and between the Slavs. Russian is used as the *lingua franca* in the Partnership area. However, its role is weakening in some of the countries. In contrast, almost all residents of the Maghreb are Sunni Muslims and belong to the Maliki school of Koranic Law. Almost all residents of this region speak Arabic – including Berbers, significant minorities of whom live in Morocco and Algeria- which is the only official language in all countries of the Maghreb. From the historical perspective, the common heritage of the Partnership countries dates back to as late as the 19th century, when they fell under Russian rule followed by the Soviet regime, albeit the duration of Russian control was different in various regions. In antiquity and in the early Middle Ages, the Maghreb (especially the most densely populated sea-coast) was quite often under the rule of one state. However, following the Arab conquests, it was more often divided into more political entities. Between the 16th and the 19th centuries, the region was divided between the Ottoman Empire and Morocco. In the 19th and 20th centuries, the Maghreb (with the exception of Libya) was gradually falling under French control. The Eastern Partnership is strongly diversified in political terms. Freedom House classified countries in this region as free (Ukraine), partly free with a potential of being recognised as free (Moldova), partly free (Georgia), partly free sliding into the category “not free” (Armenia) and not free (Azerbaijan and Belarus). The Maghreb countries are either not free or partly free sliding into the category “not free” (Morocco).

⁴ Data according to the International Monetary Fund.

Georgia, Moldova and Armenia, and two medium-sized countries, Azerbaijan and Belarus. For example, the GDP PPP of Moldova, which is inhabited by approximately 3.5 million people, is less than US\$10 billion, while the same index in the case of Armenia, which has a population of 3.2 million, reaches US\$16 billion. Eastern Partnership countries are also strongly diversified in terms of GDP PPP per capita. In the case of the poorest country, Moldova, the index reaches approx. US\$2,800, while in the case of the richest Belarus its value is US\$12,500. The GDP PPP per capita in the other countries ranges between US\$4,800 (Georgia) and nearly US\$9,500 (Azerbaijan).⁵ In the case of Ukraine, which is the key country in this group, GDP PPP per capita is approx. US\$6,700.

The conditions for doing business are also much diversified in the Eastern Partnership countries. According to the World Bank's Doing Business 2010 ranking, the conditions for doing business in Georgia are one of the best in the world (ranked 11), while Ukraine occupied the last place in Europe (ranked 142). The other members of the Partnership are between those two extremes: Azerbaijan (ranked 38), Armenia (ranked 43), Belarus (ranked 58) and Moldova (ranked 94). The differences between the Partnership countries were also revealed in their performance during the global economic crisis. The economies of Ukraine and Armenia shrank radically in 2009 (around -15% of GDP), while Azerbaijan could boast an economic growth of 7.5%. The other countries plunged into recession. Belarus was affected by the crisis to the smallest extent as its GDP fell slightly over 1%. The economic structures of individual Eastern Partnership countries also differ to a great extent. Azerbaijan is an exceptional country in this group. Its economy is based mainly on production of raw materials (oil and gas) and huge exports (accounting for around 80% of GDP), which results in a very broad trade surplus. The feature which some of the countries (Azerbaijan, Armenia, Georgia and Moldova) have in common is a vast share of agriculture workers in the labour force (around 35-50%). In the case of Armenia and Moldova, agricultural production also accounts for a significant part of the countries' GDP (approx. 20%). In turn, the Belarusian economy has an especially large industry sector (over 40% of GDP). There are also big differences in the structures of industrial production between individual Eastern Partnership countries. For example, Ukraine specialises

⁵ Data according to the International Monetary Fund.

in metallurgical and mining industries (e.g. coal and iron ore)⁶, while key industrial sectors of Belarus are the transport means, household appliances and machine industries. Armenia specialises in jewellery production (e.g. it is the world's 9th largest diamond manufacturer). Similar differences exist between the agricultural sectors of the countries in this region. Grapevine cultivation is a key branch of the agricultures of Armenia, Georgia and Moldova. Tea production is another essential element of Georgian agriculture. Meanwhile the agricultural sectors of Ukraine and Belarus are based to a large extent on cultivation of grain, sugar beet and sunflowers.

The Maghreb countries are economically more uniform than those covered by the Eastern Partnership. Algeria has the largest economy (over US\$240 billion GDP PPP). The other economies are not radically smaller from it; Morocco (over US\$145 billion GDP PPP), Libya (over US\$90 billion GDP PPP) and Tunisia (over US\$85 billion GDP PPP). The demographic differences are clearly smaller among the Maghreb countries than within the group of the Eastern Partnership countries. The populations of two countries (Algeria and Morocco) are over 30 million each, while Tunisia is inhabited by 10 million people and Libya by 6.5 million. The distance between the region's poorest and the richest country in the Maghreb is also smaller than in the case of the Eastern Partnership group. The GDP PPP in the poorest Morocco (US\$4,600) is over three times lower than that of the richest Libya (US\$14,400); the values not being radically different from the domestic products of Algeria and Tunisia, which are worth US\$6,900 and US\$8,300 respectively. The conditions for doing business are also less diversified in this region than it is the case with the Eastern Partnership. The Maghreb region's economies, except for Tunisia⁷, are characterised by clearly unfavourable conditions for doing business. Morocco and Algeria were ranked very low in Doing Business 2010 ranking, occupying the 128 and 136 places, respectively. Libya was not listed in the ranking but, presumably, it would have been ranked even lower than those two countries. The region's economies have survived the global economic crisis in a similar way. Each of them could boast an economic growth; the highest was generated by Morocco (5%). The economies in the Maghreb can be divided into two groups, namely the economies which heavily rely on

⁶ Ukraine has the world's 6th richest coal deposits (4% of all deposits).

⁷ Tunisia was listed 69 in this ranking.

the production and export of fuel (oil and gas), such as Algeria and Libya⁸, and the economies of Morocco and Tunisia, where tourism, textile industry, phosphate production and processing (especially in Morocco) and money transfers from expatriate workers play a significant part. The economies of Morocco and Tunisia differ in terms of employment structure. The share of workforce employed in agriculture is twice as large as in Tunisia (40% vs. 20%). In the case of Algeria and Libya, agriculture has the smallest share in the employment structure in the Maghreb region (10-15% of the workforce). On the other hand, the agricultural sectors of all Maghreb countries are based on cultivation of the same plants (e.g. citruses, grapes and olives) and breeding of the same species of animals (e.g. sheep and camels).

Economic integration with the EU (foreign trade, FDI, tourism, remittances and energy sector)⁹

The EU's trade balance share is the largest in the case of Azerbaijan (raw materials, around 55%) from among the Eastern Partnership countries. The European Union's share in the trade balance of Moldova exceeds 45%. The EU is also the most significant trade partner with the exception of Belarus for the other Partnership countries, accounting for between 30% and 35% of their trade balances. Russia is an important partner for all countries covered by the Eastern Partnership. Its share in the trade balance is the largest in the case of Belarus (nearly 50%). This share reaches around 20% in Armenia, around 25% in Ukraine and over 15% in Moldova. Russia's share in the trade balance is 8% in the case of Georgia and 7% in the case of Azerbaijan. While considering the share of Russia in the trade balances of the Eastern Partnership countries, one has to note that it has significantly reduced over the past two decades. After Russia, Turkey is the most significant non-EU trade partner for Eastern Partnership countries. This country is the most important trade partner for Georgia (accounting for nearly 17% of its trade balance), important for

⁸ According to British Petroleum, Algerian and Libyan natural gas deposits constitute respectively 2.4% and 0.8% of global deposits, while in the case of crude oil the share is respectively 1.1% and 3.5%.

⁹ The statistical data presented in this section originate from the statistical offices, central banks and government institutions of the Maghreb and Eastern Partnership countries, international statistical agencies, financial institutions and the Eurostat. The data cover the time span between 2008 and 2009.

Azerbaijan (8%) and quite important for Armenia, Moldova and Ukraine (4-5%).¹⁰ Turkey's share in the trade balances of the Partnership countries, especially the Caucasian ones, will be growing in the next few decades, considering its increasing economic potential and the prospect for normalising relations with Armenia. The United States is a very important trade partner for Azerbaijan (around 13% of its trade balance) and quite important for Georgia (around 8%) and Armenia (5%). China is a quite significant partner for Armenia and Ukraine (accounting for around 6% of their respective trade balances).

In the Maghreb, the EU has the largest share in the trade balances of Libya and Tunisia, reaching around 70%. In the case of Morocco this share is almost 60%, and in the case of Algeria it exceeds 50%. No other third country plays such a role as a trade partner in the Maghreb as Russia does in the case of Eastern European countries. The United States is a very important trade partner for Algeria (around 16%) and quite important for Morocco and Libya, accounting for 4% and 6% of their trade balances, respectively. China also plays a significant role (holding a share of around 5% in the trade balances of Algeria, Libya and Morocco).

Similarly, in the case of Foreign Direct Investments, the EU's engagement is much stronger in the Maghreb than in the Eastern Partnership countries. The accumulated FDI are proportionally the highest in Morocco and Tunisia in the Maghreb. They are equivalent to around 30-35% of their GDP (PPP). In the case of Libya, their value is equivalent to 13% of GDP (PPP), while in Algeria they are equal to approximately 6% of GDP (PPP). The EU is the most important investor in those countries. EU investments account for nearly 45% of accumulated Foreign Direct Investments in the Maghreb. Approximately 30% of investments originate from the Persian Gulf countries (first of all, the United Arab Emirates and Kuwait), and around 10% from the USA and Canada. The EU has the largest share in the investment balance of each Maghreb country. In the case of the Eastern Partnership, Foreign Direct Investments are significantly lower both in absolute values and proportionally than in the Maghreb region. Proportionally, the largest shares of accumulated Foreign Direct Investments are in Georgia (around 1/3 of GDP PPP) and Moldova (around 1/4 of GDP PPP). In the other countries, the share of FDI ranges from 5%

¹⁰ Trade exchange between Ukraine and Turkey significantly reduced in 2009 due to the economic crisis. In effect, Turkey's share in the trade balance of Ukraine fell below 4%. However, it is likely to increase as the economic situation improves in both countries.

of GDP PPP in Belarus to approximately 15% of GDP PPP in Armenia. In the case of the region's largest economy, Ukraine, the share of Foreign Direct Investments exceeds 10% of GDP PPP. In theory, the EU is the largest investor in the Eastern Partnership countries and formally holds an even larger share in the balance of accumulated Foreign Direct Investments in this region than in the Maghreb. However, it is worth noting that investments from Cyprus, which account for a significant part of EU investments in this region, in fact originate from either the Eastern Partnership countries themselves or Russia.¹¹ EU investments have a minor share in the investment balances of Belarus and Armenia. Russia is an important investor in the Eastern Partnership countries, except for Azerbaijan and Georgia. The share of Russian investments, both indirect (e.g. via Cyprus) and direct, is very high in Belarus and Armenia (around 70% of investments). Turkey is a major investor in Georgia and Azerbaijan (10%-15% in the investment balance). It is also worth mentioning large Azeri investments in Turkey, especially considering the size of Azerbaijan's economy. Turkey also plays an important role in the construction sectors of Azerbaijan and Georgia. The United States is a significant investor in Azerbaijan, Moldova, Georgia and Ukraine (its share ranges from several to more than ten percent in their investment balances).

A definite majority of both Maghreb and Eastern Partnership countries have a large potential of being attractive to tourists (sea, mountains and historic monuments). However, tourism is an important economic sector of increasing significance only in two cases, Morocco and Tunisia. This is an effect of the lack of a 'pro-tourism' economic policy resulting from such factors as deliberate decisions (unwillingness to open up to the external world) or ignorance of EU neighbours, internal instability and negative stereotypes abroad. In 2008, incomes from tourism constituted around 7-8 % of nominal GDP in the case of Morocco and Tunisia. A vast majority of tourists who visited those countries came from the EU.

Foreign remittance inflows account for a significant part of nominal GDP in some countries of the Maghreb and the Eastern Partnership alike. According to the World Bank's data, beyond any doubt they have the strongest impact in Moldova (around 30% of GDP). Their impact is also quite strong in other Eastern Partnership countries, Armenia (9% of

¹¹ Investments from Cyprus exceed 20% of the accumulated Foreign Direct Investments in Ukraine.

GDP), Georgia (almost 6% of GDP), Azerbaijan and Ukraine (each over 3% of GDP). In the case of the Maghreb countries, money transfers received from expatriate workers have a significant share in the economies of Morocco (8% of GDP) and Tunisia (almost 5% of GDP). It is worth adding that some sources indicate significantly higher estimates regarding foreign remittance inflows to all the aforementioned countries. Those sources take into account, approximately, unregistered remittances. A vast majority of expatriate workers from Morocco and Tunisia live and work in the EU. In turn, in the case of the Eastern Partnership countries, although a great part of expatriate workers, especially from Moldova¹² and Ukraine, work in the EU, the main labour market for them is still Russia. Many workers from Georgia and partly from Azerbaijan also seek employment in Turkey.

Both Eastern Partnership and Maghreb countries have a significant impact on the EU's energy sector. Gas supplies from Algeria have a nearly 10% share in the European Union's gas balance. Libya is a major supplier of oil to the European market. In turn, Ukraine and Belarus are important transit countries through which Russian gas, which has a 25% share in the EU's gas balance, flows. When the Nord Stream pipeline running from Russia to Germany through the Baltic Sea is built, the significance of Belarus and Ukraine as transit countries for Russian gas will lessen, albeit not radically. The Caucasian members of the Eastern Partnership have also been assigned an important role as transit countries and partly as suppliers in the EU plans for diversification of gas supplies through transit of this raw material from Central Asia (the Nabucco project). Russia doubtlessly has a very strong economic impact in the Eastern Partnership area, especially on its energy sector. Gas supplies account for 60% of the energy balance of Belarus (the only supplier being Russia), 65% in the case of Moldova (also supplied exclusively from Russia) and almost 60% in the case of Armenia (of which 70% originate from Russia).¹³ In the case of Ukraine, natural gas has an approximately 40% share in its energy balance, and all supplies of this raw material are made either from Russia or via Russian territory.

¹² Nearly half of Moldovan expatriate workers are employed in the EU and around 40% in Russia.

¹³ Russia controls Armenian gas pipelines and supplies nuclear fuel to the country's nuclear power plant.

Conclusions

The Eastern Partnership countries are integrated with the EU to a much smaller extent than the Maghreb. The European Union's position in the Eastern Partnership area is similar to the situation in the Maghreb countries (Egypt, Jordan, Syria, Israel and Lebanon). The implementation of the Eastern Partnership modernisation agenda, which provides for the Eastern European neighbours' convergence with the EU, will be impossible without increasing the EU's economic engagement in this region. The best proof for that is the fact that the Western Balkans are economically integrated with the EU to a much greater extent than the Eastern Partnership area. A strong majority of Foreign Direct Investments in the Western Balkan region originate from the EU (the share is the least in the case of Bosnia). The EU's share in the trade balance of each Western Balkan country (except for Kosovo) reaches at least 50%. A vast majority of expatriate workers from Western Balkan countries, where foreign remittance inflows have a significant economic impact (Albania, Kosovo and Bosnia), are employed in EU member states. What additionally makes the Western Balkan countries distinct from the Maghreb and the Eastern Partnership countries is the existence of quite strong economic bonds at the regional level (foreign trade and foreign investments). In effect, the process of EU enlargement in the case of the Western Balkans will cause a smooth transition from regional to European economic integration.

The EU's limited socio-political impact on the domestic situation in the Maghreb proves that economic integration alone is an insufficient condition for the establishment of closer political relations between the European Union and its Eastern neighbours and for the Europeanization of the latter. Economic integration must be accompanied by the EU's will and determination to implement a political agenda as it has done in the case of the Western Balkan countries.

The lower level of integration of the Eastern Partnership area with the EU in comparison to the Maghreb and the Western Balkans is mainly an effect of the strong economic and political position of third countries (Russia and, to a smaller extent, Turkey and the USA) in Eastern Europe and the Southern Caucasus. Among those powers, the influence of Turkey is likely to rise while the significance of Russia is expected to fall in the next few decades, considering the forecasts envisaging a more rapid growth of the Turkish economy. However, Russia will still be the most

important third country in this region. Therefore, it is especially vital to include third countries in multilateral projects regarding economic issues as part of the Eastern Partnership agenda. Russia is the most sceptical about the Partnership per se in this group of third countries. It seems that the EU's co-operation with the other third countries engaged in this region (Turkey and the USA) will be the best way of convincing Russia to accept the Partnership. Last but not least, the Eastern Partnership area is very diverse as far as concerning economy (e.g., size, economic structure). In consequence, the diversification of the EU agenda directed to the states covered by the EaP is of crucial significance for its successful implementation.

Игорь Павловский,

директор, Русско-балтийский медиа центр, Санкт-Петербург

Электроэнергетика и Восточное партнёрство.

Балтийский аспект

Необходимо учитывать, что программные цели Восточного партнерства (далее – ВП) о достижении политической и экономической стабильности следует также рассматривать в контексте энергетической безопасности ЕС, поскольку в нормативных документах ЕС не раз указывалось на риск с перебоями энергоресурсов «через» и «из стран», где не обеспечена политическая и экономическая стабильность. Поэтому, по мысли авторов программы «Восточное партнёрство», обеспечение энергетической безопасности обязательно должно проходить параллельно с реформами экономической и политической систем.

Однако реализация этой «энергетической безопасности» ВП наталкивается и будет наталкиваться на серьезные проблемы.

В ЕС пока нет достаточной правовой базы для реализации внешней энергетической политики Евросоюза. Дело в том, что общая энергетическая политика ЕС является реальностью не в силу действия норм первичного права Евросоюза, а скорее благодаря «декларативному праву». Еврокомиссия не имеет полномочий на проведение единой энергетической политики внутри ЕС, поскольку Договор о Европейском союзе и Договор, учреждающий Европейское сообщество (т.е. первичное право Европейского союза) не относят энергетику к исключительной компетенции Европейского сообщества. И Лиссабонский договор никаких существенных изменений в это не внёс. Несмотря на то, что вопросы энергополитики впервые были детализированы в первичном документе ЕС, статьи Договора не ущемляют «права государств-членов предпринимать необходимые меры по обеспечению поставок энергоресурсов», т.е. действовать в достаточной мере самостоятельно¹.

¹ ЕС вправе определять цели, которые включают в себя более успешное функционирование энергетического рынка, поставки энергоресурсов и разработку альтернативных источников энергии. Союз ответствен за определение и имплементацию программ по исследованию и разработкам в данной области (хотя здесь его компетенция пересекается с компетенцией национальных правительств). Энергетическая политика определяется Европарламентом и Советом в соответствии с обычной законодательной процедурой. При этом статьи Договора не ущемляют «право государств-членов предпринимать необходимые меры по обеспечению поставок энергоресурсов» (Декларация 20, Ст. 176а).

При этом Еврокомиссия порождает массу документов, относящихся к сфере энергетической политики. Но, несмотря на это, даже внутри ЕС нет единогласного принятия этих решений. Так, например, на официальном сайте посольства Эстонии содержится замечание, что Эстония с самого начала поддерживала выработку энергетической политики ЕС. Однако: «В то же время мы должны учитывать, что предложения Европейской комиссии могут быть более амбициозными, чем государственные цели Эстонии»².

Таким образом, без достаточной правовой основы выработка общей внешней энергетической политики ЕС не является гарантией однозначного принятия этой политики всеми странами-членами ЕС, а тем более участниками программы «Восточного партнерства».

Публично не раз декларируя право стран на развитие атомной энергетики³, ЕС в программе ВП напрямую увязывает заключение «Меморандума о взаимопонимании по энергетическим вопросам» с Арменией с закрытием Мецаморской АЭС.

Напомним, что Литва, Болгария, Словакия согласились с закрытием АЭС фактически в обмен на полноправное членство в ЕС. Но в случае с Арменией в обмен на закрытие ядерной станции речь идет только о подписании «Меморандума». При этом авторы ВП не требуют от Украины закрыть атомные электростанции в обмен на подписание такого же «Меморандума», хотя на Украине достаточно реакторов того же типа, что и на Армянской АЭС. Эксперты ЕС в качестве причины для остановки Мецаморской АЭС указывают сейсмическую опасность. Однако спитакское землетрясение станция благополучно пережила – и с достаточным запасом прочности. Необходимо отметить, что пока никто из экспертов из ЕС внятно не ответил на вопрос: откуда Армения возьмёт до 40% электроэнергии, которую обеспечивает нынешняя АЭС, если она будет закрыта.

Отдельно в программе ВП оговорен вопрос о включении Украины и Молдавии в единую энергосистему Европы УСТЕ. Данный вопрос поднимался еще в 2006 г., когда эти две страны подали заявку на включение их электросетей в УСТЕ⁴. Инициатива Молдавии и Украины до сих пор не реализована, за исключением подключения

² <http://www.estemb.ru/ec>

³ См. например: еврокомиссар по энергетике Андрис Пиебалгс: «Конечно, не Евросоюзу решать за государства-члены ЕС, использовать ли им атомную энергию или нет».

⁴ <http://www.energotrade.ru/articles/2525/>

ТЭЦ на западе Украины (так называемый Бурштынский энергетический остров), которые работают в системе UCTE. Основная проблема при вхождении в UCTE заключается в том, что синхронизировав свои электросети с электросетями ЕС, Молдавия и Украина должны будут полностью отключиться от Единой энергосистемы, охватывающей практически все пространство бывшего СССР, нарушив таким образом единый механизм работы электросетей на всем протяжении от Клайпеды до Одессы.

Проект «Балтийского энергетического кольца», который был объявлен еще в 1996 г. на сегодняшний момент так и не вышел из стадии идеи. Из всех гипотетических соединений между Объединёнными энергосистемами (ОЭС) и энергетическими системами ЕС (NORDEL и UCTE) существует только «выборгская смычка», через которую электроэнергия со второго блока Северо-Западной ТЭЦ (Санкт-Петербург) поступает в Финляндию и далее на энергетический рынок NORDPOL. Линия электропередач, связывающая Ленинградскую область и Эстонию, является законсервированной. На сегодняшний день стоит вопрос о её полной ликвидации. Литва связана через Белоруссию со Смоленской АЭС высоковольтной линией электропередач, которая достаточно успешно эксплуатируется. Также необходимо отметить, что до сих пор внутри самого ЕС не произошло интеграции сетей Прибалтики и остальных стран ЕС. По факту сегодня работает только одно соединение между прибалтийскими странами и ЕС – кабель Estlink из Эстонии в Финляндию. На сегодняшний момент, по оценкам экспертов, этот кабель работает в асинхронном режиме в основном на поставку электроэнергии в Финляндию. Кабель, который предполагалось перебросить в Швецию из Литвы, пока не обрёл реальных черт. Скандинавия на сегодняшний день энергодефицитна, за исключением сезона паводка, и пока в Литве не будет избытка электроэнергии, смысла в этом шведском кабеле нет. Что касается энергомоста Литвы с Польшей, то он тоже пока не обрёл конкретные черты. И дело не только в отсутствии ясности с литовским проектом «Игнаины-2». Энергомост в Польшу также требует решения вопроса с синхронизацией сетей, а это значит, что необходимо будет переводить новую АЭС – либо полностью на работу в системе UCTE, либо ставить оборудование для возможной параллельной работы в западноевропейских сетях. При этом власти Польши уже продекларировали желание построить собственные АЭС.

Постройка второго блока Балтийской АЭС (БАЭС) в 2016 г. позволит говорить о реальном энергоизбытке в данном регионе. В случае успешной реализации проекта БАЭС идея «Малого балтийского энергетического кольца» или «Калининградского энергетического кольца» вполне может получить вторую жизнь в связи с тем, что ИнтерРАО кровно заинтересовано в продаже избытка электроэнергии из Калининградской области. На сегодняшний день существуют несколько проектов, которые могут быть реализованы при участии ЕС.

Первый проект – это увеличение пропускной мощности энергокабелей из Калининградской области в Литву. Проект малозатратный, поскольку и Литва, и Калининградская область работают в системе ОЭС. В этом случае Литва может являться сетевым диспетчером, перераспределяя электроэнергию в другие страны Прибалтики. В данном случае и проект прокладки кабеля из Литвы в Швецию обретает реальный смысл, поскольку вне сезона паводка потребности энергорынка Скандинавии могут быть удовлетворены за счёт дешёвой электроэнергии с БАЭС.

Еще один проект – это соединение энергосетей Калининградской области и Польши через асинхронное соединение. При этом и Литва подключает к Польше через такое же соединение свои сети. В данном случае создается достаточно устойчивая энергетическая конструкция с задействованием мощностей БАЭС и литовского энергетического комплекса с выходом на ОЭС. Данная конструкция позволит во много раз повысить энергоустойчивость балтийского региона. Помешать этому проекту могут политические причины. Литва на политическом уровне однозначно заявила, что она не намерена иметь дел с Россией по проекту БАЭС⁵. Польша пока также настороженно относится к этому проекту и не спешит пускать на свой энергетический рынок дешёвую электроэнергию из Калининграда.

Таким образом, в данном регионе складывается достаточно парадоксальная ситуация. При запуске второго блока БАЭС регион становится энергоизбыточным. А учитывая возможный рост экономики Польши, Скандинавии и Прибалтийских стран, недостаток электроэнергии, который прогнозируют в 2013 г., может наступить и ранее. При этом в силу политических причин возможная кооперация во-

⁵ См. например Президент: Предложение Путина вместе строить балтийскую АЭС – неприемлемо// <http://ru.delfi.lt/news/politics/prezident-predlozhenie-putina-vmeste-stroit-baltijskuyu-aes--nepriemlemo.d?id=28838193>

круг наиболее реального проекта, позволяющего решить проблему с обеспечением электроэнергией, даже не рассматривается. На сегодняшний день ситуация вокруг БАЭС напоминает ситуацию вокруг проекта газопровод «Amber», который планировалось проложить по территории Латвии, Литвы и Польши в Германию. В силу огромных политических рисков, которые, в первую очередь, создавала Польша, было принято решение отказаться от этого проекта и реализовывать проект «Nord Stream». Вполне возможно, что, оказавшись в такой же ситуации, российские энергетики могут проявить инициативу и установить прямое морское соединение с электросетями Германии, используя инфраструктуру того же проекта «Nord Stream».

Pawel Zalewski,

Member, European Parliament, Brussels

The Eastern Partnership and Russia

As a representative of the state that apart from Sweden is one of the most important mover of the Eastern Partnership's creation initiative, I bear a feeling to be particularly entitled to disperse any doubts that appear in Russia over launching of the cooperation within partnership program. I would try to pertain to the workableness of the cooperation between Europe and Russia with regard to the long-distance approach to the post-cold-war rhetoric and discussions on exclusive influence spheres, either to the politic and military endeavours in the Region. The Eastern Partnership (EaP) is not a project that can be observed in terms of threat towards Russia. Quite the reverse. This just acclaims that there are some fields where the closer rapprochement of Europe and Russia in the not remote future may be seemed the mutual essentiality strengthened by the logic of economic calculation and the policy of the associated neighbourhood.

Less than a year ago the city of Prague has held a ceremonial summit when the EU delegates met the representatives from the former Soviet States comprised by the EaP initiative. The process of multilateral concurrency between EU and the other six Eastern states has been launched that time within the specific fields of interest.

Since 2010 these particular fields have been financed through the EaP budget which is accessorially increased by the European Cohesion Policy funds, and in some distinct components, for instance in the scope of energy industry, these sort of projects shall be supported by the international financial institutions and other private and state donors.

The basic and essential assumption of the EaP is to create the appropriate conditions for the interested partner states to benefit from the EU funds in order to accomplish reforms and development projects that bring the particular economic sectors and public interest closer to the standards observed in the EU. The EU proposal does not contain any promise of reaching the full membership to the European Union. The importance of the situation is not to confuse the participation with the process of attaining of the EU membership. The EaP as a new socio-economic Eastern

initiative of the European Union, as a rule, seems to regard the area extended between West and East.

The transparent proposal of collaboration and structural assistance having been incorporated into the frameworks of the EaP includes 4 general topics that provide the vast co-operation opportunities for the EaP beneficiaries and possibly may encourage implementation in these countries the economic reforms which has been implemented by Mr. Leszek Balcerowicz in Poland and Mr. Mart Laar in Estonia in the early 90's.

The first area covers democracy, good governance and stability, where in a practical manner, the European Union places emphasis to the commitments to the principles of justice and jurisdiction, transformation both of system and the principles of the public administration functioning or fighting corruption that is a real plague as well in this Region of Europe as in some EC member states. Nevertheless, also other projects covering the common governance over border infrastructure or environment protection enter the scope of stability.

The second area refers to the sustainable development of economics and economic integration process in the European Union. This is expected to be performed under conditions of the implementation of the Western legal standards which create appropriate situations for better operating of the economic entities in the scope of modernized structures of economy and generate such opportunities as: investments, credit lines, transferring of the EU know-how directly to entrepreneurs from Eastern Europe or fighting poverty and regional backwardness by the means of economic growth.

The third area indirectly related to the economic integration represents the dimension of energy security and co-operation stability in the scope of energy supply and transit and decreasing of the energy consumption and efficiency, it means in other words, the issue that faces all European countries. Within the range of this field, the basic goal of the EaP's creators is to elaborate the transparent rules of co-operation at the extent of energy supply and transit and connecting of the transmitting networks in terms of functionality and the governance upon the common sense principles.

The fourth area connects with the dimension of extension of co-operation based on the society level, exchange of youth, establishing and enlarging branch connections, inter alia, by taking the gradual steps towards visa liberalization or smoothing the pricing obligations for visas. From the point of view of the EU and the interested partner countries, this

describes the sort of facultative co-operation when the selected countries may but are not obliged to declare their will in terms of collaboration with Brussels.

The EaP, as a pan European, auxiliary and focused on a long-distance operation instrument of Eastern policy applied by the EC, is mainly tasked for generating of the conscious necessity in order to conduct the unavoidable reforms and to unify the standards of law and bringing the Western values closer to the European Union's Eastern partners which economics may cope with economic transformation difficulties only under engagement of the Western entities. This certainly results in increasing of security and stability on the wings of the EU, but the EaP is not a set of principles of obligatory co-operation that is authoritatively imposed upon the Eastern partners. It only creates the opportunity to conclude an associate agreement, to cooperate for development and economic integration, stability and energy security and confidence building among societies divided by the iron curtain in the past. In a long view, the processes launched by the EaP shall bring very measurable benefits for all countries involved.

2.

Currently now, a year after summit in Prague, various appraisals on the EaP activities may be heard around. From one hand, in the circles of "old" members of the EU, there is a distance towards the further promoting of the new instruments of the EU policy in relation to the Eastern drive, where Russia seems to be the most crucial partner in bilateral relations for many states. This is combined as well with reticence in allocating the funds into the aims described in the EaP program as very careful engagement into this initiative. Very cautious approach to this initiative done by the part of the EU members is the result of the fact that some project components can not be evaluated in a proper way after so short period of functioning. Behaviour of prudence featuring some Western countries is also caused by the factor that these states are upon the different developing stages, have totally distinct strategic location towards Russia and the EU, and, finally, they differ from each other in elite conceptions on their political future. However these factors all the more underline the sense of the EaP which is not aimed against Russia's interests. They rather constitute the proposal to avail of the certain geopolitical space

in attitude to the socio-economic circumstances produced within the co-operation among domestic governments in the range accepted by these governments. Just as some countries, having been comprised of territorial range of the EaP, have to become convinced, just other EU capitals shall strengthen their support for this project after a lapse of time and this shall fruit in community budget guarantees in 2014 – 2020. In Europe, the opinion consolidated that the EaP as a new dimension, incorporated into EU expenditures scheduled in the course of the budget year of 2007, may depend on the significantly bigger budget guarantees (more than the existing 3 billions Euros till the year of 2013) and substantiation of the contents through placing of the demands that naturally shall be invented in the course of enlarging of the processes having been commenced with our Eastern neighbours this year. The contents and the scope of partnership paradoxically may be depended more on the partner than just the initiating states. This additionally emphasizes the sensitive matter of the facultative choice. But the message of the biggest importance coming out of this inventiveness is the fact that the EU opens entirely to presently underfinanced Region left for itself at the margins of Europe.

Economic rapprochement backed up by the process of widening of relations among societies of the East, Central Europe and the West constitutes in direct meaning the fundamental basis of the general message idea incorporated into the frameworks of the EaP. I would like to emphasise that this particular initiative is not aimed at Russia and has no any intentions to aggregate the anti-Russian inclinations. Instead, it endeavours to answer any socio-economic challenges that stay in common enhancement between the EU and Russia and, in addition, touch the most of us.

The EaP is a concept dedicated to the particular Region, is project addressed to the specific geopolitical space that is joined into the sphere of interests common both for the EU and Russia. The EaP is an offer for periphery regions obliged sooner or later to fulfil necessary reforms and establish co-operation with Europe. In a large degree the EaP complies with challenges that Russia is facing to during the time of the worldwide economic crisis and transformation. That is why the experiences and conclusions coming from the previous co-operation period and launching the processes predicted within the EaP, should be a point of interest and inspire Russian elite to produce the deeper analysis and reports on the quality of the Russian economy and the extremely important issue of technologic renovation of industry facilities and infrastructure premises.

Because, the area of the future extensive relations between the EU and Russia are presently drawn in the scope of the economic cooperation, energy industry and the new technologies of exploring the highly difficult available sources of energy. But, this shall not be the only basis of our cooperation in future.

Nowadays, Europe is dominated by a view, that it the times of international relations described by economic pragmatism and the access to the energy sources, Russia and Western democracies shall be soon fated to each other in much bigger extend than today. Russia is not any more treated as an enemy in Western Europe. Russia possess the status of the important commercial and political partner that is essential business party in our continent, especially in the aspect of the proper and stable functioning of the economics. In the West, there are more and more ongoing discussions that Russia in the nearest 20 years shall be forced to open itself towards Western Europe and maintain and bolster the course towards implementation of the European standards in law and trade. That results out of the report prepared on the state of Russian economic situation and structure of economy mainly subordinated to the exportation of energy. The income received from the energy importation is not invested into industry development. So, our rapprochement shall be depended on the present condition of the state and the Russian society and also progress in economy that determines stability of Russia and the entire region.

The Western assumption of the Russian- European rapprochement necessity in the near future can sustain the socio-economic pleas. The first of all, herewith, I shall mention the demographic forecasts assuming that the population of Russia shall be decreased by 1/3 in the next few decades and this should be a warning alert for the Russian state authorities. In the coming future, there is a large probability that the Islamic demographic and political tensions shall be growing along the Russian borders and domestic suburbia. The negative influence for the position of Russia and its economic endurance may be played by the further growth of economic competitiveness of such countries as China Republic and India. Also, the influence of the gradually consumed energy resources may be a must in bringing Russia closer to Europe. The demand of immediate launching to explore the natural gas and oil fields located deep under the Earth's surface shall require far moving reforms in Russia and reaching for more advanced Western technology. All of that can not be completed without

modernisation and introduction of the serious technical changes and improvements into energy sector.

So that is why the opinion, according to which the perspective of rapprochement to the West will show to the Kremlin awareness of running out of the natural resources and in consequence shall bring fear of restricting of the overall role of the Russian empire, is gradually raising in public. In the nearest future the unstable stage of domestic economy may require Russia to accept or apply for the financial and technological aid from the West. The lack of appropriate reactions from the side of Russian authorities, upon a such scenario, may create the situation while without the western financial support, the economic situation in Russia may slip from its control.

Taking into consideration the economic threats that, as a result of ongoing worldwide slump in business, may affect Russia and thereby indirectly hit the EU markets, we should start debate on what, within the framework of the EaP modernization and the structural transformations package offered to 6 partner states, could be the real subject of inquiry for Russia as well in the domestic cooperation as regional one. Apart from investments into industry and energy sector or distribution new technologies, the future view of our cooperation is also seen in the field of re-financing of the Russian agriculture, support for food processing and means of production (chemical sector, machine and technical sector), reforms in the construction and building industry, development of road infrastructure and also expert exchange (in respect to standardization and certification), advancing and promoting new commercial relations and collaboration on the NGO's level or youth and students exchange.

The member states basically depends on stable Russia, as democratic as possible, observing the rules of mutuality and partnership in respect to trade relations. In Brussels, there are leaders that comprehend that, upon the basis of values and targets prepared within the EaP, it is able in the future to build up the cooperation with Russia which should not be excluded from the area of subsidiary activity of instruments related to the Eastern policy of the European Union.

The similar opinions are expressed by the Central European states' leaders who are very common and close to the idea of reasonable partnership with Russia and far to the dividing Europe with the new curtains which are the subject of needless accusations against initiative makers of the EaP.

If in the future, under the economic factors that shape the realities in the geopolitical relations, the paths of the European Union and Russia are to run together, it would be worthy of making efforts in order to get closer in the possible spheres of cooperation that may contribute into promoting activities of SME's , improvement in operating of public financial sector and state administration and the rise of the level of live among the Russian population as in similar with the other Eastern countries neighbouring the EU.

I may agree with a belief of the significant part of the European elites, that in the not remote future, Russia and the European Union shall be faced with reasonable agreement in favour of taking the common steps for the ideas that are presently the subject of processes that have been initiated within the frameworks of the Partnership.

I consider that after the time of the "Cold War" both, the states between East and West are due to the sensible approach and policy of facts included into the proposal of the Partnership, Russia is due to support from the side of Western democracies. The only true cooperation may become the basis of firm peace and stable neighbouring relations.

Today, when the era of the "Iron curtain" does not exist any more, we should reconsider our mutual and bilateral relations in the categories of reciprocity, in accordance to the rule of respect of the rights and demands and values and goals of European community, such as governance of law, prosperity of societies, stabilised economic development, energy security, international solidarity. The EaP is a signal for Russia, that the economic and social challenges of the future may be prevailed by us together.

Содержание

Введение	3
Andreas Wittkowsky Russia, the EU, and the Eastern Partnership: Intentions and Perceptions	8
Александр Сергунин «Восточное партнерство» в контексте российско-европейских отношений	22
András Rácz Eastern Partnership – Hopes and Realities	48
Владимир Улахович Разночтения «Восточного партнерства»	59
Эльжбета Чайка, Николай Межевич «Восточное партнерство» как фактор развития евроатлантического пространства	65
Адам Эберхардт Восточное партнёрство и региональная безопасность	73
Ingmar Oldberg Economic and energy cooperation in the Eastern Partnership – a Swedish view	77
Светлана Глинкина Политика Европейского союза на Южном Кавказе: содержание и проблемы реализации	83
Adam Balcer The economic aspect of the EU's relations with Eastern Partnership countries and the Maghreb: a brief comparison	99
Игорь Павловский Электроэнергетика и Восточное партнёрство. Балтийский аспект	110
Pawel Zalewski The Eastern Partnership and Russia	115

ДЛЯ ЗАМЕТОК

**Россия и Восточное партнерство ЕС:
вызов или новая платформа для сотрудничества?**

Сборник докладов международной конференции

Санкт-Петербург, декабрь 2009 г.

Редакторы *Е. Клишунова, Б. Кузнецов*

Корректор *Л. Агапова*

Оригинал-макет *Н.Горожий*

Подписано в печать 27.04.2010 г. Формат 60 x 90 ^{1/16}.
Гарнитура TimesNewRoman. Усл. печ. л. 7,75. Тираж 300 экз.

Оригинал-макет и печать – Издательство «Левша.Санкт-Петербург»

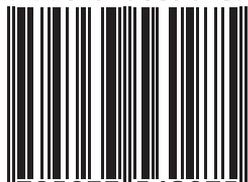
197376, Санкт-Петербург, Аптекарский пр., 6,

тел. (812) 234-54-36, тел./факс (812) 234-13-00

e-mail: levsha@levshaprint.ru

www.levshaprint.ru

ISBN 978-5-93356-097-5



9 785933 560975 >