10 лет «Восточному партнерству»: итоги и перспективы

Резюме

Рабочий документ по итогам экспертного семинара, состоявшегося 4 июня 2019 года.

Содержание

1 Итоги первого десятилетия «Восточного партнерства»
2 Вызовы сегодняшнего дня
3 «Восточное партнерство» и Беларусь
4 Каким быть «Восточному партнерству»?

Итоги первого десятилетия «Восточного партнерства»

В целом главным потенциалом «Восточного партнерства» (ВП) была и остается возможность устранять барьеры и разделительные линии между ЕС и странами-участниками. То есть способствовать «сокращению расстояний» во многих сферах: экономической, политической, социальной и культурной. В этом отношении ***цель ВП – сближение «постсоветской шестерки» с Евросоюзом – была достигнута.*** Этот вывод особенно справедлив в отношении стран, подписавших соглашения об ассоциации и создавших углубленные зоны свободной торговли с ЕС.

В некоторых странах-партнерах (например, Молдове) сам факт появления ВП породил надежду, что страна может уйти от «безвременья» и совершить скачок в будущее за счет: 1) развития институтов, 2) технологий, 3) инвестиций (в том числе в человеческий потенциал).

Благодаря ВП возникли дополнительные пласты контактов и проектов сотрудничества между странами-партнерами и ЕС, странами-партнерами и отдельными членами ЕС: как на межправительственном, так и неправительственном уровнях. То есть возникла своего рода естественная инерция в отношениях, которая вряд ли появилась бы без ВП. Особую роль для

фасилитации рабочих контактов ВП сыграло для Беларуси, у которой до сих пор нет двустороннего рамочного соглашения с ЕС и, соответственно, никаких иных постоянных площадок для коммуникации с Брюсселем.

Первое десятилетие ВП можно разделить на два периода: 1) 2009-2014 гг. и 2014-2019 гг. Водораздел очевидно связан с событиями в Украине, которые существенно изменили региональный политический контекст и, соответственно, заметно усложнили работу ВП. Многие серьезные изменения (в основном несущие новые вызовы) произошли как внутри ЕС, так и стран-партнеров.

В частности, возник еще один территориальный конфликт, который уже унес более 10 тысяч жизней и продолжает находиться в горячей фазе (хотя и низкой интенсивности после заключения вторых Минских соглашений в феврале 2015 года). ***Центробежные тенденции в самом Евросоюзе способствовали смещению фокуса внимания с проблематики восточного соседства.*** События на востоке Украины чрезвычайно обострили отношения ЕС с Россией и усилили поляризацию в регионе.

«Восточное партнерство» изначально задумывалось как выгодная для всех участвующих государств платформа сотрудничества. С точки зрения потенциала проектной работы и секторального сотрудничества, оно таковым и является и предоставляет многочисленные возможности взаимовыгодного взаимодействия на различных уровнях и среди различных государственных, общественных и бизнес акторов.

ВП остается единственной институциональной основой за рамками ЕС для сотрудничества в Восточной Европе. В институциональном смысле добавленная стоимость этой платформы в присутствии там Украины и Грузии, которые больше не участвуют в работе интеграционных объединений на постсоветском пространстве.

При этом отсутствие ясности по поводу перспективы членства в ЕС у участников ВП породило различные ожидания. Страны, которые изначально воспринимались наиболее успешными в ВП, начали искать возможности ускорить для себя процесс евроинтеграции. Стали появляться предложения разделить ВП на две лиги: «продвинутых» и «отстающих». С другой стороны, такие идеи стали отражением изначального вызова ВП: гетерогенности, разделенности региона, разнонаправленности внешнеполитических ориентаций стран-участниц.

Соглашения об ассоциации с Молдовой, Грузией и Украиной многие в ЕС и странах-партнерах по праву считают достижениями первого десятилетия ВП. Но одного лишь факта заключения соглашений пока недостаточно для оценки долгосрочных результатов. Ключевой вопрос – их имплементация и восприятие процесса имплементации различными политическими, экономическими и общественными группами в этих странах. Особенно в свете того, что в некоторых случаях «только несколько человек в странах-партнерах полностью читали соглашения до их подписания». А решение о подписании принималось исходя из общеполитического посыла, что соглашение об ассоциации – «это хорошо».

Поэтому не удивительно, что в ходе имплементации начали возникать сложности. А в некоторых случаях представители правящих партий предприняли попытки извлечь ренту из новых инструментов.

Углубленные зоны свободной торговли сами по себе не стали стимулом к экономическому росту в странах, подписавших соглашения об их создании. А финансовая помощь Евросоюза оказалась недостаточной для стабилизации восточноевропейских стран.

Вызовы сегодняшнего дня

ВП изначально содержало проблему существенных различий. Государства, на которые распространяется программа, не являются фактически единым регионом: ни географически, ни культурно. В этом плане, возможно, и не удивительно, что одна из проблем ВП по итогам первого десятилетия – ослабевающие связи между самими странами-партнерами. ***За 10 лет уровень и интенсивность взаимодействия между самими странами региона сократились.*** ВП могло бы обратить эту тенденцию вспять. Но для этого важно сохранить многосторонний формат ВП-6 без разделения его не «интеграцию разных скоростей». Тем более, что у этих стран очень большой общий знаменатель: глубокие исторические и культурные связи, а также часто идентичные внутри- и внешнеполитические вызовы.

В этом случае «Восточное партнерство» способствовало бы снижению региональных рисков и повышению устойчивости. ***То есть через фасилитацию проектного и секторального сотрудничества и поддержание постоянной коммуникации между стейкхолдерами в странах региона и государствах и институтах ЕС ВП может играть стабилизирующую роль в области региональной безопасности.*** Однако для этого оно должно преодолеть проблему восприятия себя как геополитической инициативы.

Такое восприятие встречается не только со стороны третьих стран – прежде всего, России, представители которой часто называют ВП антироссийским проектом – но и в самих странах-партнерах.

Критически важно, чтобы работа в рамках ВП учитывала ключевые интересы, ограничения и возможности каждого государства-партнера в области безопасности.

Из-за опасений, что ВП может привести к геополитическим проблемам, элиты в некоторых странах региона особенно осторожно подходят к своему участию в партнерстве. Они опасаются, что ВП может стать фактором дальнейшей дестабилизации региональной ситуации и в результате подталкивать их к выбору в пользу одного из центров геополитического притяжения. Саму идею такого выбора в этих странах рассматривают как искусственную и противоречащую их интересам. Правда, в других странах-партнерах, наоборот, стремятся использовать ВП для укрепления геополитического нарратива в стиле «оторваться от России». И то, и другое ограничивает возможности ВП как стабилизирующей региональной платформы сотрудничества.

В любом случае важно прекратить восприятие ВП как «игры с нулевой суммой». Пример Армении, которая, находясь в ЕАЭС, смогла при этом заключить Всестороннее и углубленное соглашение о партнерства с ЕС (CEPA), показывает, что это возможно. В этом документе политическая часть полностью повторяет Соглашения об ассоциации с ЕС, а экономическая – максимально приближена к DCFTA.

«Восточное партнерство» и Беларусь

Все эти годы для Беларуси ВП служило единственной формализованной площадкой для регулярных контактов и сотрудничества с ЕС в условиях отсутствия базового соглашения и крайне медленного движения в сторону заключения других двусторонних соглашений. Также в некоторой степени ВП является дополнением двустороннего формата взаимодействия с другими странами региона, особенно Украиной, Молдовой и Грузией.

Поэтому неудивительно, что еще в 2009 году из всех 6 стран-партнеров Беларусь в наибольшей степени поддержала создание «Восточного партнерства».

Относительно этой инициативы официальный Минск артикулирует следующие ключевые интересы:

- сохранение ВП целостной программой с единым подходом и институциональной рамкой для всех участников, без выделения группы «продвинутых» стран;
- сохранение ВП в числе приоритетов внешней политики ЕС (так как есть опасение, что на фоне внутренних проблем, а также глобальных вызовов Брюссель может терять интерес и к программе, и к региону в целом);
- важно стимулировать и поддерживать интерес и готовность к активной работе со стороны всех стран-партнеров;
- ВП должно быть максимально практикоориентированным и отвечать интересам граждан стран-партнеров;
- иметь возможность хотя бы минимального совмещения и сотрудничества по линии ВП и Евразийского экономического союза, а также с китайскими проектами (прежде всего, инициативой «Пояс и путь»).

В плане более конкретных предложений по развитию ВП белорусское руководство выступает за содействие совместимости и обустройству пограничной инфраструктуры, упрощению логистики как для реализации коммерческих проектов, так и с целью упрощения передвижения людей.

Каким быть «Восточному партнерству»?

Важно, чтобы после Повестки-2020 была выработана и реализовывалась максимально конкретизированная повестка с акцентированными приоритетами на следующую, более отдаленную перспективу. Она может представлять собой общую рамку для всех шести стран-партнеров и одновременно отдельные индивидуальные приоритеты.

При этом важно проводить откровенный и критический мониторинг прогресса в рамках повестки-2020, чтобы фиксировать проблемы имплементации и понимать, что реалистично было бы включить в следующую программу. Это даст важную эмпирическую информацию и для предложенного структурированного диалога о будущем «Восточного партнертства».

В рамках этого процесса можно определить ряд конкретных проектов и, при условии их успешной реализации, повсеместно информировать об этом общественность, усиливая тем самым видимость ВП. Такой комплекс проектов официальный Минск предлагает назвать 30 идей к 2030 году. В него было бы важно включить молодежное измерение, сотрудничество между местными властями, а также проекты на локальном уровне с понятными для граждан результатами.

В числе приоритетов должны оставаться и вопросы борьбы с коррупцией, повышения эффективности государственного управления, обеспечения верховенства права, укрепление свободы СМИ.

Нужно улучшать коммуникацию между государствами-участниками, а также информировать общественность о самом ВП. При этом не следует увлекаться исключительно рекламой, которая сама по себе становится существенной расходной статьей бюджетов. Нет лучшей рекламы, чем конкретные результаты успешно реализованных проектов.

ВП одновременно может быть и инклюзивным, и более дифференцированным. Противопоставление этих принципов является ложной дилеммой, так как между ними нет логического противоречия. Объединение двух принципов позволит максимизировать сотрудничество во всех форматах: многостороннем (как между странами-партнерами и ЕС, так и внутри «шестерки») и двустороннем (с учетом существенных различий целей и амбиций стран-партнеров в отношениях с ЕС).

Не менее актуальным остаются принципы инклюзивности и «общего владения. В ВП с ними остается проблема: в смысле доступа стран-партнеров к принятию решений относительно принципов и правил функционирования инициативы. Они должны реализовываться на практике как в коммуникации между ЕС и странами-партнерами, так и в построении работы внутри каждого отдельно взятого государства (из числа и стран-партнеров, и членов ЕС).

Сильный новый импульс ВП могло быть дать решение ЕС о пересмотре квот в рамках DCFTA и других типов соглашений, которые есть или могут появиться у стран партнеров. Это стало бы осязаемым результатом как для населения, так и, соответственно, для правительств.