



Юрген Майер, Свен Хельшайдт

После расширения: ЕС и его новые соседи

Фаза расширения

Европейский Союз находится в последней стадии своего расширения на восток. 12-13 декабря 2003 года состоялось заседание Европейского Совета в Копенгагене, в повестке дня которого важнейшим вопросом было принятие в члены Союза новых государств – Польши, Чехии, Словакии, Венгрии, Словении, Эстонии, Латвии, Литвы, Мальты и Кипра. Переговоры закончились подписанием в Афинах 16 апреля 2003 года Договора о вступлении этих государств в Европейский Союз с 1 мая 2004 года. При соблюдении такого графика граждане новых членов Союза смогут принять участие в выборах в Европейский Парламент в июне 2004 года.

Изменившиеся условия: новые соседи – новые задачи

Вместе с расширением границ перед Европейским Союзом встают новые задачи и требования. Во-первых, в Союз вступают восточноевропейские государства, история которых отражается в их самосознании и культуре – история зыбких границ, национальных конфликтов и географического положения на границе Европы. При одновременно происходящей национально-государственной консолидации, создании парламентских демократий и развитии стабильного рыночного хозяйства возникает повышенный конфликтный потенциал. Кроме этого, возникает большое различие между Западной и Восточной Европой в благосостоянии, ментальности и (политической) культуре, что неизбежно влечет за собой изменения в политике, структурах и процессах принятия решений.

ФРГ теряет из-за расширения ЕС свою восточную границу, которая смещается дальше на восток. Польша играет при этом центральную роль и является весьма показательным примером расширения. Раньше она была хрупкой частью советского блока, затем мотором его распада, а теперь – в шестерке самых больших стран-участниц Союза. Только в Польше у ЕС возникает внешняя граница протяженностью около 1200 км с российским эксклавом Калининград, Белоруссией и Украиной. Эти страны в весьма ограниченном смысле отвечают европейским стандартам. Из этого следует особенный упор на преследование целей безопасности, стабилизации и обеспечения трансформационных процессов, а также предупреждения конфликтов в этих странах. Уже в настоящее время у ЕС имеются с соседними странами отношения различного качества и интенсивности.

Общая ситуация в новых соседних странах

Отношение ЕС к его новым соседям в большой степени зависит от их внутригосударственных отношений, а также состояния трансформационных процессов в них. Все четыре соседних государства (Россия/Калининград, Украина, Белоруссия, Молдавия) только отчасти соответствуют демократическому стандарту ЕС. Кроме этого, другие проблемы, такие, как недостаточная эффективность бюрократического аппарата, коррупция, отсутствие „good governance“ (хорошего правления) и все еще ограниченная свобода прессы являются общим местом в этих странах. Асимметрия между этими государствами и Западной Европой усиливается еще и доминированием в них России, которое все еще выражается в форме экономической зависимости, прежде всего в почти полной зависимости этих государств от поставок российских энергоносителей. И хотя предпринимаются первые шаги в направлении либерализации и преобразования систем на политическом, общественном и экономическом уровне – например, закон о новом налогообложении в России или начавшийся общий экономический рост, эти изменения, однако, приводят к социальному расслоению среди населения, что усложняет ситуацию. Отсутствие знаний о том, на чем базируется и как функционирует Европейский Союз, с другой стороны, не позволяет увеличить взаимный обмен и прийти к взаимовыгодным договоренностям.

Уже имеющиеся отношения

Политика ЕС по отношению к третьим странам проявляется в дву- и многосторонних договорах, технической помощи и торговых отношениях. Уже в начале 90-х годов, после распада Советского Союза, были заключены первые соглашения с государствами СНГ, за исключением, однако, Белоруссии, чье положение является весьма щекотливым. В первых соглашениях доминировали лишь осмысление происходящих событий и основные направления совместной работы на будущее – кроме этого, составляющей этих соглашений были так называемые программа Тасис. Они способствуют экономическим и политическим связям с восточноевропейскими странами и оказывают им, кроме этого, финансовую помощь. Так, в рамках этих программ были уже предоставлены более 2,46 миллиардов евро для более 1500 проектов в Российской Федерации. Они преследуют, по сути, создание условий для становления социальной рыночной экономики, расширения демократии и правового государства, а также ускорения реформ.

После 11 сентября 2001 года глобальное поле сил сместилось, и первостепенные зоны опасности располагаются теперь в иных частях земного шара, так что восточноевропейские государства выходят из политической изоляции. Они больше не представляют опасности – наоборот, их рассматривают в международной политике безопасности как потенциальных партнеров. Такое развитие инициирует первое сближение ЕС со бывшими странами СНГ.

В декабре 2001 года ЕС впервые принял стратегические планы развития отношений по этому региону и каждой стране в частности. В ноябре 2002 года состоялось заседание Совета министров иностранных дел Союза с повесткой дня о новых договорных основах в отношениях с новыми соседними странами. Тесное взаимное сотрудничество в долговременной перспективе, упор в политике на региональные особенности, а также развитие приграничной кооперации стояли при этом на первом месте.

Несмотря на первые попытки сотрудничества и другие инициативы, до сих пор – в отличие от балканских государств, которые также являются соседями расширившегося ЕС, – отсутствуют прямые стимулы у обеих сторон. Так, у ЕС в настоящее время нет намерений предлагать этим государствам вступление в Союз. Вот причина, по которой уже

имеющиеся соглашения о партнерстве и кооперации критикуются на страницах газет и журналов как ничем не наполненные и ни к чему обе стороны не обязывающие.

Положение в каждой из новых соседних стран

В России (144,8 млн. человек, площадь 17075,2 кв. км) политическая обстановка определяется очень сильной исполнительной властью и еще весьма незрелым проявлением интересов народа, что является в общем неблагоприятным климатом для реформ. Однако конфликтный потенциал между Россией и ЕС относительно невелик, поскольку ни одна из сторон в ближайшее время не предполагает вступления России в Союз. Несмотря на это, некоторые чрезвычайно актуальные взрывоопасные вопросы должны быть рассмотрены обеими сторонами вместе. Сложным вопросом был долгое время отказ России ратифицировать эстонско-российский и литовско-российский пограничные договоры, что поначалу затрудняло переговоры о вступлении этих стран в ЕС.

Особенно после 11 сентября 2001 года отношение к России изменилось в лучшую сторону. После террористической атаки на Нью-Йорк российский президент Путин выразил свою солидарность с Западом и даже объявил в сентябре 2001 года об окончательном завершении холодной войны. Тем самым Россия становится все более неотъемлемым партнером в глобальной политике, хотя (или именно потому, что) она время от времени является непредсказуемым партнером. Экономически Россия до сих пор связана с Европой прежде всего экспортом своего сырья. В будущем, однако, она представляет интерес и как объект европейского экспорта.

Особое положение занимает регион Калининград (бывший Кенигсберг), который после расширения ЕС превратился в российский эксклав на его территории. И хотя этот регион уже после объявления независимости балтийскими государствами отделяли от российской границы 400 км, ситуация после вступления этих государств в ЕС становится особенно бризантной. Во время холодной войны Калининград был стратегически важным и соответственно милитаризованным форпостом СССР. Распад социалистического военного блока, развал военно-промышленного комплекса и вывод дислоцировавшихся там войск привели к экономическому упадку региона в соединении с политическим штилем, являющимся контрастом по отноше-

нию к происходящему в соседних странах. Приоритетом ЕС является использование Калининграда в качестве посредника между двумя странами, который служил бы пониманию между ними. Предпосылкой этому является, однако, функционирующая рыночная экономика и мирное соседство независимых государств. Кроме этого, необходимо по возможности избегать асимметрии с государствами-членами ЕС. Проблемы в решении этой ситуации прежде всего состоят и в пассивности, выказываемой Россией по отношению к этому региону. Большая Земля проявляет мало инициативы в том, что касается развития Калининградской области, акцентируя свое внимание скорее на негативном контексте (бедность, коррупция, преступность). Отношение ЕС к региону также было весьма скептическим. Только с началом дискуссии о расширении ЕС появились некоторые усилия по решению вопроса усиления безопасности внешних границ ЕС, с одной стороны, и облегченные условия передвижения для населения Калининградской области – с другой. На саммите ЕС-Россия в ноябре 2002 года было принято временное переходное решение транзитного движения Россия-Калининград через Литву. Согласно ему, для транзита российским гражданам вместо визы необходимо иметь не столь дорогой ваучер. Для населения же региона, ввиду прежде всего отсутствия денежных средств, в дальнейшем это решение приводит почти к полной невозможности получить это разрешение. Для предотвращения нелегальной торговли, которой способствует упрощенный визовый режим, ЕС предлагает помощь при контроле на границах. Кроме того, переходное решение этого вопроса открывает возможности для улучшения структуры Калининградского региона. ЕС и Литва работают также над вопросом о возможности даже безвизового транзита скорых поездов Москва-Калининград. В долгосрочной перспективе следует заняться решением экономических и социальных проблем региона под эгидой России. Главным при этом должны являться подъем уровня жизни, создание хорошего инвестиционного климата и создание функционирующего управления регионом.

Украина (49,6 млн. человек, площадь 603700 кв. км) воспринимается ЕС с самого объявления ею независимости в 1991 году как партнер в политике безопасности. Внешнеполитические цели правительства Кучмы (с 1994 года) отражают геостратегическое и политическое положение страны. С одной стороны, поддерживаются хорошие отношения с Россией, чье

экономическое влияние вновь усиливается, в основном на основе привилегий на энергетическом рынке, с другой стороны, видно желание быстрой интеграции страны в западные организации НАТО и ЕС. Во внешней политике Украина довольно медленно становится стабилизирующим фактором в своем регионе, а также политическим актером на международной арене. Во внутренней политике итог процесса реформ по сравнению с прибалтийскими государствами является неудовлетворительным. Несмотря на усилия правительства Кучмы, особенно после его перевыборов в 1999 году, сделать упор на санирование экономики, борьбу с коррупцией, теневой экономикой и нелегальной торговлей, процесс трансформации экономики находится еще в самом начале. И хотя видны какие-то достижения, как, например, рост промышленной и сельскохозяйственной продукции, стабилизация гривны и заметное уменьшение внешнего долга страны, но в других областях – реформа управления, процесс демократизации – успех заметен гораздо меньше. Щекотливой темой является и вопрос свободы прессы, поскольку здесь существуют еще ограничения. Как член ОБСЕ и Совета Европы Украина объявляет о своих обязательствах по соблюдению всеобъемлющих правовых и политических норм в областях прав человека, демократии и правового государства, однако со стороны этих организаций часто доминирует геостратегический угол зрения, так что некоторый дефицит норм в этих областях легко ими игнорируется. С февраля 2002 года, тем не менее, Украина открыто провозгласила свое желание вступить в долгосрочной перспективе в Европейский Союз. Тем самым она хочет дистанцироваться все дальше от России как державы-гегемона.

Политическая жизнь **Молдавии** (4,46 млн. человек, площадь 33740 кв. км) все еще имеет признаки централистических структур – хотя (а может именно потому, что) принятая в 1994 году Конституция представляет собой несколько демократизированную форму советской Конституции. Экономически республика является одной из беднейших в СНГ. Несмотря на сильную зависимость от России, экспорт в Россию уменьшается, инфляция увеличивается. Процесс реформ не движется вперед, поскольку правительство и парламент постоянно блокируют друг друга, а борьба за власть между президентом Лучинским и отдельными парламентариями отражается в конечном счете на ускорении реформационного

процесса. И все-таки можно наблюдать некоторое позитивное развитие и в Молдавии. Так, в 2001 году страна стала членом Всемирной Торговой Организации и теперь она связана положениями международной свободной торговли. Это позволяет углубить отношения с Европейским Союзом. Также и во внешней политике, в большой степени определяемой президентом Лучинским, вместе с расширением отношений с Россией, Румынией и Украиной, в долгосрочной перспективе Молдавия имеет желание вступить в Европейский Союз.

Самые тяжелые отношения сложились у ЕС с **Белоруссией** (10,01 млн. человек, площадь 207595 кв. км). В этом постсоветском государстве наиболее сильно проявляются диктаторские структуры президента – Александра Лукашенко, оппозиционные силы едва принимаются во внимание. Руководство совершенно не прилагает усилий для создания минимальных демократических стандартов, начала преобразований прежде всего в экономическом секторе или разговора с Западом. Напротив, отношение к Европе выглядит скорее отрицательным. Внешняя политика Лукашенко сосредоточена по преимуществу на углублении отношений с Россией. Со стороны ЕС также отсутствует какая-либо стратегия в отношении Белоруссии, в которой бы ясно была выражена критика режима Лукашенко. Следует, однако, заметить, что этим ЕС одновременно исключает для себя любую возможность влияния на ситуацию, которая усиливается еще и выходом Белоруссии из-за тяжелых внутригосударственных проблем в 1997 г. из Совета Европы. Поэтому многократно формулируется цель устранения такого положения в регионе. ЕС планирует возобновить отношения с учреждениями гражданского общества и образования, а также должны поддерживаться контакты со сторонниками экономических реформ, с тем чтобы целенаправленно форсировать изменения.

Задачи на будущее

Взаимоотношения между соседними государствами являются несущей частью будущей европейской архитектуры. При анализе настоящего состояния дел в отношениях между Союзом и его соседними государствами является очевидной необходимость улучшения их отношений. Прежде всего необходима функциональная и глубокая кооперация в областях безопасности, обороны и экономики. В долгосрочной перспективе

возможно даже создание общеевропейской свободной экономической зоны. Для этого должны быть выведены из изоляции бывшие советские государства. Успешное продвижение процесса трансформации этих государств должно быть целенаправленно поддержано и наблюдаемо, и для этого необходимы европейские программы и средства. Со стороны Союза должна осуществляться стратегия дифференцированных отношений, поскольку центры внимания в будущих соседних государствах находятся в различных областях. Возможно, стоило бы установить соотношение между темпами процесса трансформации в каждой из стран и перспективой вступления их в ЕС.

Новые соседи в европейской Конституции

Важность и актуальность отношений соседства, особенно вдоль границ расширенного Союза, отражается и в дискуссиях Европейского Парламента по поводу Европейской Конституции. Он предполагает создание отдельной главы „Союз и его соседи“, в которой бы были прописаны особые отношения Союза с соседними государствами. В этом случае речь идет о новшестве, поскольку в европейских договорах до настоящего времени соответствующие статьи отсутствовали. Настоящая версия статьи 42, в которой описаны отношения с соседями, содержит клаузулу, предусматривающую свободные, но связанные рамки для будущих регламентаций и положений. Так, например, эта статья не содержит каких-то новых обязательств, но подчеркивает, однако, значение новых соседей для Союза. Так, в первом абзаце эксплицитно заявлено о тесных, мирных отношениях между ними; во втором абзаце предусматривается заключение дву- и многосторонних соглашений.

Современная ситуация показывает, как много еще нужно работать над отношениями с новыми соседями, а также, что тесно с этим связано, над их трансформацией в демократические государства с функционирующей экономикой. Введение соответствующей статьи в европейскую Конституцию является значительным шагом в этом направлении. Основываясь на этом, обе стороны должны идти навстречу друг другу с тем, чтобы развивать плодотворное сотрудничество и в будущем.

С английского перевел А. Горлов
(перевод неавторизованный)