



Эльза Тульмец

Чешский меморандум по восточному соседству: краткий анализ и комментарии

Недавнее сосредоточение чешской внешней политики на Восточной Европе может быть удивительно, если учесть отсутствие интереса к этому региону после 1989 года из-за быстрого поворота к Западу, который имел место после 1989 года. Но как только было достигнуто вступление в НАТО и в ЕС, проблема вновь заинтересовала чешскую дипломатию¹. С перспективой председательства в Совете ЕС в первой половине 2009 года «Восточная Европа» стала одним из трех элементов приоритетной области «Европа как глобальный партнер» в чешской программе председательства в ЕС, после «трансатлантических отношений» и «Западных Балкан»². В то время как сначала «Восточная Европа» формулировалась неопределенно и включала в себя отношения ЕС с Россией, политику ЕС в отношении его соседей и открывала дискуссию по дальнейшему расширению в направлении восточного соседства, теперь она отчетливо сфокусировалась на развитии Восточного измерения Европейской политики соседства (ЕПС). Поэтому данный анализ рассматривает, каким образом чешское коалиционное правительство сформулировало свой собственный подход к «Восточной Европе», в частности, в

¹ P. Kratochvíl, E. Tulmets, *Checking the Czech Role in the European Neighbourhood*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2/2007, <http://www.iir.cz>.

² Czech Republic (2007): *Prioritní oblasti předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v prvním pololetí roku 2009*, http://www.vlada.cz/assets/cs/eu/aktuality/PRIORITN_OBLASTI_P_EDSEDNICTV__R_v_Rad__EU.pdf.

меморандуме, распространенном с 2007 года среди государств-членов, но еще не опубликованном. В нем утверждается, что наступающее чешское председательство в ЕС сыграло решающую роль в формулировании чешского подхода к восточному вопросу. Чехи могли бы до некоторой степени продолжить в 2007 году немецкую попытку проектирования Восточного регионального подхода в ЕПС. Но можно даже сказать, что они находятся в более благоприятной ситуации, чем немцы в продолжение их председательства: после того как Франция, Испания и Италия добились укрепления сотрудничества с южными соседями ЕС в марте 2008 года, открылся путь для обсуждения параллельной инициативы в отношении Востока. В процессе выработки своего меморандума чешская дипломатия использовала многостороннюю структуру Вышеградской группы (V4)³ для того, чтобы заручиться поддержкой партнеров по ЕС, провести с ними консультации и укрепить положение внутри Европейского союза. Поэтому неудивительно некоторое сходство между чешским меморандумом и недавним польско-шведским меморандумом, хотя эти два подхода и отличаются своим основным аргументом.

Чешский меморандум и подготовка к председательству в ЕС

В 2007 году чешское Министерство иностранных дел разработало проект меморандума по ЕПС и Восточному соседству, обсуждение которого проводилось в Вышеградской группе в продолжение чешского председательства V4 в 2007-08 гг., затем было расширено до консультаций с тремя прибалтийскими государствами, с другими ключевыми партнерами, такими как Германия и Швеция, и, наконец, в апреле 2008 года проект был представлен Совету ЕС на уровне рабочей группы по Восточной Европе и Центральной Азии (COEST).

³ Вышеградская группа, состоящая из Чешской Республики, Венгрии, Польши и Словакии, была создана в начале 1990-х годов для представления общих интересов этих четырех стран в процессе вступления в ЕС.

На основе этих различных консультаций чешский меморандум предлагает усиление ЕПС в восточном направлении. В продолжение своего председательства в ЕС Чешская Республика хотела бы обеспечить три ценности ЕПС, предложенной соседям расширенного ЕС, а именно: «безопасность, стабильность и процветание»⁴. Это поддержит многосторонний подход в дополнение к дифференцированному, двустороннему подходу ЕПС, в соответствии с заключениями Европейского совета от 14 декабря 2007 года, который предложил «развивать Восточное и Южное измерения ЕПС в двусторонних и многосторонних форматах на основе соответствующих докладов и предложений Комиссии»⁵. Меморандум хочет достичь сбалансированной политики между Востоком и Югом ЕПС, чтобы уравновесить недавнее французское предложение о Средиземноморском союзе, который предполагал предоставление южным соседям обновленной институциональной и многосторонней структуры сотрудничества в дополнение к Барселонскому процессу (1995) и ЕПС и который был наконец учрежден в марте 2008 года как Средиземноморский союз. Основная идея чешского предложения состояла в создании проектно-ориентированного, регионального измерения в дополнение к двусторонним отношениям, определенным посредством Планов действия в ЕПС, и в совершенствовании ЕПС как инструмента политических и экономических реформ, а также решения замороженных конфликтов. Между строк просматривается соответствие меморандума позиции нынешнего правительства, которое поддерживает дальнейшее расширение ЕС. Согласно чешской дипломатии, «ЕПС представляет не альтернативу расширению, а структуру для подготовки расширения»⁶. Поскольку ключевой темой предстоящего чешского председательства в ЕС является «Европа без барьеров», нынешнее правительство предусматривает

⁴ European Commission (2004), *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Communication from the Commission COM (2004) 373 final, 12 мая 2004.

⁵ European Council (2007), *Conclusions*, 14 декабря 2007.

⁶ *Интервью с чешским дипломатом.* – май 2008.

максимально возможную либерализацию торговли и экономическую интеграцию как с восточными партнерами ЕПС, так и непосредственно между странами-партнерами.

Вышеградская группа как ядро группы дружественных ЕС стран

В прошлом вышеградские страны были в состоянии выдвигать некоторые предложения, но, к сожалению, их поддержка объединенному подходу не была единодушной⁷. В фазе запуска ЕПС (инициативы расширения Европы) Польша и Словакия занимали активную позицию, тогда как Венгрия и Чешская Республика выказывали минимальный интерес в этом отношении. Теперь инициативу взяли на себя две страны: Польша и Чешская Республика. На встрече в апреле 2008 года в Праге министры иностранных дел вышеградских стран договорились о различных элементах, предложенных в чешском меморандуме, а именно: о расширении двусторонних отношений с восточными странами ЕПС, в особенности с Украиной, и о создании гибкой и многосторонней проектно-ориентированной структуры для Восточного измерения ЕПС. Страны V4 также приветствовали учреждение Инвестиционного инструмента соседства (NIF), который призван обеспечить значительные инвестиции в страны ЕПС. Они также пригласили к участию во встрече и к принятию совместной декларации по ЕПС Швецию и Украину. Страны V4 настаивали на необходимости более тесной связи Украины с политикой Европейского союза и предложили различные меры в отношении других партнеров ЕПС, в частности, Молдавии и Грузии⁸.

⁷ P. Kratochvíl, E. Tulmets, *op. cit.*

⁸ Более подробно о позициях в отношении Украины, Молдавии, Белоруссии и Грузии см. совместные заявления стран V4, в частности: Вышеградская группа (2008a). *Совместное заявление министров иностранных дел стран Вышеградской группы*. – 23 апреля, Чешская Республика. www.visegradgroup.eu; Вышеградская группа (2008b). *Совместное заявление Министерств иностранных дел стран Вышеградской Группы, Швеции и Украины*. – 23 апреля, Чешская Республика. www.visegradgroup.eu.

Таким образом, чешский меморандум послужил рабочим документом для выработки общей позиции стран V4, а также для начала консультаций со странами Балтии (B3) и другими стратегическими партнерами из числа государств-членов ЕС. Восточное измерение представляет собой хороший пример того, как страны V4 смогли послужить основанием для формирования группы аналогично мыслящих стран по определенной проблеме. Страны V4 и B3 ясно договорились о необходимости уравнивания Южного измерения ЕПС и поддержания процесса реформ в таких странах, как Украина и Молдавия, а также об определенном вовлечении Грузии, которая может однажды стать кандидатом на вступление в ЕС. Однако это не означает, что совместные декларации строят основание для общего сотрудничества. Существуют отчетливые различия в интенсивности отношений, которые каждая из стран V4 хотела бы развить с восточными соседями; иерархии приоритетов секторов и даже стран также не подобны друг другу. Различия проявляются и в том, как страны V4 определяют свои отношения с Россией, и в способах выработки политических позиций. У Польши сложные отношения с Россией, которые были ясно выражены во время Встречи на высшем уровне России и ЕС в 2007 году. Напротив, Венгрия и Словакия опасаются противоречить России в своих внешнеполитических декларациях и развили хорошее сотрудничество с этой страной в области энергетики. Поэтому совместное соглашение стран V4 по Восточному измерению остается декларативным и гибким; проектно-ориентированный подход, выдвинутый чешским председательством в ЕС, в действительности будет способствовать главным образом управлению возможными различиями в определенных политических проблемах среди партнеров V4 со странами ЕПС.

Подобия и различия с польско-шведским меморандумом

Хотя чешский меморандум был сформулирован раньше польско-шведского⁹, чешские позиции во многом подобны польским. Можно было даже задаться вопросом, насколько некоторые аргументы постоянного польского отношения к Востоку с конца 1990-х вдохновили чешские позиции.

1. *Проектно-ориентированный подход.* Как и Польша, Чешская Республика ратует за проектно-ориентированный подход, который должен быть в состоянии, как предполагается и в Черноморской синергии, и в Средиземноморском союзе, сформировать различные многосторонние структуры внутри региона. Это означает, что группы стран должны учредить и осуществлять совместные проекты и укреплять сотрудничество по принципу переменной геометрии в таких областях, как энергетика (трубопроводы), транспорт (шоссе) и другие задачи региональной и стратегической важности. В то время как этот подход является только одним из компонентов польско-шведского меморандума, чешский документ рассматривает его как основной элемент стратегии. Как и поляки, чехи рассматривают сотрудничество стран V4 и балтийских государств как полезный опыт субрегионального сотрудничества, которое может быть повторено на Востоке посредством стратегического партнерства по таким проблемам, как торговля, защита окружающей среды, транспорт, энергетика, безопасность, миграция, управление границами и борьба с организованной преступностью. Эти проекты должны

⁹ Польско-шведский меморандум по Восточному партнерству, который был сформулирован и представлен в Совете по Общим делам (GAERC) в мае 2008 года, предлагает укреплять двусторонние связи в рамках ЕПС и приступить к развитию структурированного сотрудничества с восточными партнерами, которое было бы в некоторых отношениях подобно французскому Средиземноморскому союзу. Они выдвинули предложение о назначении Специального координатора, создании рабочих органов, организации министерских встреч и начале многостороннего парламентского сотрудничества. Меморандум также определил пять ключевых политических областей сотрудничества: политика и безопасность, границы и миграция, экономика и финансирование, защита окружающей среды и социальная сфера.

стимулировать сотрудничество и среди самих восточных партнеров. Однако чехи не желают заходить так далеко, как польско-шведские предложения по восточному соседству, выдвинутые в мае 2008 года, которые предлагают – в духе Средиземноморского союза – выйти за пределы ЕПС в создании постоянной структуры многостороннего сотрудничества, способного укрепить горизонтальные связи между восточными соседями в отношениях с ЕС. Чехи выступают против любой институционализации Восточного измерения ЕПС и настаивают на следовании проектно-ориентированному подходу.

2. *Многосторонний политический диалог и отношения с Россией.* Чешское председательство также выступает за поощрение политического диалога через развитие ориентированной на результаты региональной платформы, которая рассматривается как «основа для создания климата доверия и предоставления гарантий деловому сообществу»¹⁰. Своим меморандумом чешские дипломаты, вовлеченные в подготовку председательства, хотели добиться того, чтобы решения Саммита ЕС в июне 2008 года под председательством Словении включали по крайней мере предложение о создании многосторонней платформы на Востоке¹¹. В чешской перспективе нет никакой необходимости создавать новые структуры для достижения политического диалога, подобные тем, какие Франция предложила средиземноморским странам. Чешская Республика скорее берет за образец сотрудничества такую инициативу, как Черноморская синергия: она проектно ориентирована и включает также Россию, страну, чье присутствие весьма существенно для политического диалога по такой проблеме, как энергетика. Россия, которая отказалась быть частью ЕПС и предпочла договариваться о своих собственных четырех общих местах с ЕС, традиционно не заинтересована в таком виде сотрудничества, которое подрывало бы ее воз-

¹⁰ *Интервью в чешском Министерстве иностранных дел.* - Май-июнь 2008 г.

¹¹ *Ibid.*

действие на ЕС. Но со стороны Чехии важно говорить главным образом со странами, расположенными между ЕС и Россией, а не только с Россией, и иногда включать в диалог и Россию, когда необходимо: «Восточные страны ЕПС не всегда должны рассматриваться через призму России, к чему склонны другие страны ЕС»¹². Главная идея чешского подхода по Восточной Европе состоит в том, чтобы организовать политику ЕС на Востоке таким образом, чтобы оказалось возможным разделение отношений между ЕС и восточными партнерами ЕПС и между Россией и ЕС, не исключив при этом структур сотрудничества, в которые в случае необходимости были бы вовлечены все стороны (как в Черноморской синергии). Таким образом, сотрудничество между ЕС (или его государствами-членами) и восточными партнерами ЕПС может наконец реализоваться вне призмы отношений ЕС-Россия.

3. *Совершенствование дифференцирования.* Чешское Министерство иностранных дел также поощряет дифференцированный подход ЕПС и хотело бы укрепить этот подход. Оно подчеркивает центральную роль Планов действия в продвижении целей ЕПС, как в Заключениях Совета в феврале 2008 года и в недавних оценках, сделанных Комиссией. В соответствии с польским подходом, Чешская Республика предлагает использовать доклады стран о достигнутых результатах как для улучшения оценки продвижения к целям, так и для определения точек отсчета для заключения соглашений расширенного типа с ЕС. Текущие переговоры по Расширенному соглашению с Украиной должны послужить тем примером, который будет распространен и на других восточных партнеров. С чешской точки зрения, если страна модернизируется в своих усилиях реформирования через переговоры о таком соглашении, План действия должен систематически пересматриваться для согласования набора целей.

Чешский меморандум, как и апрельские декларации V4 2008 года и польско-шведский меморандум мая 2008 года, был в

¹² *Ibid.*

некоторых пунктах написан с прицелом на Украину. Но в нем также ясно упоминаются Молдавия, страны Южного Кавказа (Грузия, Армения и Азербайджан) и Белоруссия, при перечислении некоторых конкретных мер. На этом уровне, в противоположность польско-шведскому меморандуму, чешский документ производит впечатление большей открытости для сотрудничества с другими странами, а не только с одной Украиной.

Перспективы чешского Восточного подхода

Чешский меморандум также перечисляет некоторые конкретные шаги, которые необходимо предпринять для осуществления Восточной стратегии.

1. Он предлагает собрать и проанализировать информацию об ожиданиях и потребностях восточноевропейских членов ЕПС, чтобы определить проекты, которые могли бы помочь укрепить их экономическую жизнеспособность, независимость и конкурентоспособность. Однако он не углубляется в детали относительно того, как для этого действовать: через связь между министерствами и Комиссией или с помощью компаний, неправительственных организаций или консультационных компаний, специализирующихся в оценке? Как только это будет создано, это может представлять полезную основу для составления проектов *TAIEX* и *Twinning*, где широко может быть применен чешский опыт при вступлении в ЕС, особенно в таких областях, как защита окружающей среды, полиция и правосудие, в которых Чешская Республика имеет сравнительное преимущество¹³. Одновременно чешский меморандум поощряет работу в тесном сотрудничестве с

¹³ E. Tulmets, *Les jumelages institutionnels (Twinning) comme forme d'apprentissage de la gouvernance européenne: expérience des nouveaux Etats membres et transmission à l'étranger*, доклад для конференции «L'Europe centrale dans la dynamique européenne», CEFRES, 17-18 марта 2008 г., Прага. См. также: E. Tomalová, E. Tulmets, *Twinning Projects: Analysing the Experience of „Old“ EU Member States and Evaluating the Benefits of Twinning Out for the Czech Republic* // M. Egeberg (ed.), *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, CONNEX Report Series Nr 3, Mannheim, December 2007, p. 379-428.

европейской Комиссией по определению областей, в которых ЕС мог бы начать расширенное сотрудничество. Меморандум не приводит примеров, но энергетика, миграция и учреждение или строительство демократии во всех проблемах сектора представляют ключевые темы для рассмотрения.

2. Чешская дипломатия стремится к расширению совместных действий общественного и частного секторов во всех затрагиваемых областях, от энергетики до транспорта. Правительства должны найти способы мотивировать компании вкладывать капитал в множество проектов, уважая правила свободного рынка, и мобилизовать общественные и частные фонды на достижение совместных действий для выполнения целей ЕПС: роста стабильности, безопасности и правильного правления в странах-партнерах.

3. Чешская Республика предлагает интенсифицировать усилия по дальнейшей экономической интеграции и постепенно расширять глубокие и всесторонние соглашения на партнеров ЕС. После начала переговоров о создании углубленной зоны свободной торговли с Украиной незамедлительно должны быть начаты переговоры с Грузией и Арменией.

4. Другая независимая проблема, с чешской точки зрения, - свободное перемещение людей. Поэтому правительство поддерживает предложения Комиссии в области управляемого перемещения и предлагает, чтобы гибкость в выдаче виз была согласована не только с Украиной и Молдавией, но и с дальнейшими партнерами ЕПС. Чешская Республика также предусматривает некоторые консульские меры в отношении Белоруссии для развития личных контактов, при соблюдении официальной позиции ЕС к белорусскому режиму.

Однако чешский меморандум упускает множество других проблем, которые могут воспрепятствовать устойчивости стратегии во время чешского председательства в ЕС, если они

не будут учтены с настоящего времени¹⁴. Как объяснено во введении, чешская внешняя политика недавно вернулась к проблеме «Восточной Европы». Поскольку чехи будут первыми среди новых государств-членов, кто будет настаивать на Восточном измерении ЕПС во время председательства в ЕС, они должны занять лидирующую роль в формировании прочной группы аналогично мыслящих стран, способных поддержать его динамику во время шведского председательства в ЕС и проложить путь для его непрерывности вплоть до польского и венгерского председательства в ЕС в последующие три года. Таким образом, чешская дипломатия должна будет искать поддержку среди собственной политической элиты, частных экономических и неправительственных организаций, чтобы обладать достаточной движущей силой для принятия такой роли. Учитывая влияние немецкой и польской внешней политики на Востоке, в особенности на Украине, Чешской Республике было бы также полезно усилить диалог с этими двумя ключевыми соседними странами, особенно если Берлин и Варшава намереваются проявить инициативу в структуре Веймарского треугольника.

Можно считать, что чешские усилия умерить польские амбиции по институционализации Восточного измерения в некотором отношении позитивны, только тогда Восточная политика, которая включена в структуры Сообщества и которая не является политической инициативой лишь ограниченного числа государств-членов, а всего ЕС, имеет шанс стать жизнеспособной¹⁵. Французский опыт предложения по Средиземноморскому союзу очень влияет на мнение чешских дипломатов, которые таким образом предпочитают обеспечить поддержку более скромной инициативе, чем договариваться о чрезмерно амбициозной. Однако Чешской Республике придется работать в тесном сотрудничестве с Комиссией,

¹⁴ См. об этом следующие параграфы: К.-О. Lang, *The Role of the German and the Czech Presidencies in the Definition of an Eastern Dimension for the ENP* // L. Delcour, E. Tulmets (eds.), *Pioneer Europe? Testing the EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, Baden-Baden, Nomos, 2008 (ожидается).

¹⁵ *Ibid.*

так что практическое предложение по Восточному партнерству будет отчетливо отличаться от уже существующей Черноморской синергии. Новая многосторонняя архитектура не должна отвлекать внимание от двустороннего сотрудничества, так как оно будет оставаться самым существенным и решающим уровнем для продвижения реформ в странах-партнерах.

Во время чешского председательства следующие шаги, которые предстоит предпринять после подписания нового Расширенного соглашения с Украиной, должны быть определены так, чтобы очертить возможности выполнения глубокой и всесторонней свободной торговли с ЕС. В этом отношении должны будут быть приняты конкретные меры, связанные с помощью экономической реформе. И здесь вновь введение краткосрочных и среднесрочных проектов *Twinning* и *TAIEX* могло бы помочь определить потребности украинской стороны, для дальнейшего составления более существенных проектов этого вида и проложить путь для реформ на законодательном и институциональном уровнях.

Наконец, чешское правительство может быть заинтересовано в том, чтобы больше сообщить о его собственном подходе, чтобы привлечь внимание и поддержку в самой Чешской Республике, а также среди других государств-членов во время его председательства, не только на административном и политическом уровнях, но также и среди населения. Поскольку улучшение доступа к рынку ЕС или либерализация визового режима может столкнуться с сопротивлением различных лоббистских групп и критическими голосами, чешское председательство может быть заинтересовано в инициативе стратегии коммуникации, которая могла бы помочь общественному пониманию и, тем самым, политической поддержке ЕПС и ее Восточного измерения. Эта стратегия могла бы стать частью более широкой дискуссии о дальнейшем расширении и перспективах общей внешней политики и политики безопасности (ОВППБ)¹⁶.

¹⁶ *Ibid.*