



КОМИССИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ

Брюссель, 3.12.08
COM (2008) 823 final

**СООБЩЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ
ДЛЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И ЕВРОПЕЙСКОГО СОВЕТА**

Восточное партнерство

{SEC(2008) 2974}

СООБЩЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ДЛЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И ЕВРОПЕЙСКОГО СОВЕТА

Восточное партнерство

1. ИЗМЕНЕНИЕ УСЛОВИЙ

Обеспечение стабильности, более эффективного государственного управления и экономического развития стран, расположенных на восток от Европейского Союза, относится к его жизненно важным интересам. В то же время, все наши партнеры в Восточной Европе и на Южном Кавказе стремятся углубить свои отношения с ЕС. Политика Европейского Союза по отношению к этим странам должна быть активной и недвусмысленной: ЕС окажет весомую поддержку этим партнерам в их стремлении приблизиться к ЕС, а также всю необходимую помощь в проведении реформ, необходимых для такого приближения. Все это может быть достигнуто путем реализации Восточного измерения – отдельной составляющей Европейской политики соседства (ЕПС)¹.

За последние 15 лет на восток от границы Европейского Союза произошли радикальные изменения. После заключения Соглашений о партнерстве и сотрудничестве между Европейским Союзом и Восточными партнерами² дальнейшее неоднократное расширение ЕС способствовало большему географическому сближению, в то время как реформы, проводимые при поддержке ЕПС, обеспечили политическое и экономическое приближение этих стран к ЕС. Ответственность Европейского Союза перед своими партнерами возрастает: им должна оказываться помощь в преодолении политических и экономических вызовов, которые возникают перед ними, и поддерживать их стремление к углублению отношений с ЕС. Настало время для кардинальных изменений в отношениях с этими партнерами, не ограничивая стремление отдельных стран относительно будущих отношений с ЕС.

На заседании Европейского Совета, состоявшемся 19-20 июня 2008 г., Европейской Комиссии было предложено подготовить предложение относительно "Восточного партнерства", акцентируя внимание на необходимости применения дифференцированного подхода, который учитывал бы характер ЕПС как единой и согласованной политической основы. На чрезвычайной сессии Европейского Совета, которая состоялась 1 сентября 2008 г., было выражено пожелание ускорить работу в данном направлении ввиду потребности подать более четкий сигнал относительно обязательств ЕС в связи с конфликтом в Грузии и его последствиями в более широком масштабе.

2. БОЛЕЕ ПЕРСПЕКТИВНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В данном Сообщении изложены предложения относительно Восточного партнерства. Восточное партнерство должно стать долговременным политическим сигналом

¹ http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm

² В данном Сообщении к Восточным партнерам (или "партнерам") относятся страны Восточной Европы и Южного Кавказа, на которые распространяется действие Европейской политики соседства: Азербайджан, Беларусь, Армения, Грузия, Молдова и Украина.

солидарности ЕС, усиленным дополнительной значительной поддержкой проведения странами-партнерами реформ, направленных на развитие демократии и рыночных отношений, укрепления их государственности и территориальной целостности. Это отвечает интересам стабильности, безопасности и процветания ЕС, стран-партнеров и континента в целом. Восточное партнерство будет развиваться параллельно со стратегическим партнерством ЕС с Россией.

В рамках ЕПС уже был достигнут успех в установлении более тесных отношений между ЕС и его соседями. Восточное партнерство должно достичь еще более высоких результатов. Руководящий принцип данного партнерства состоит в том, чтобы предложить как можно большее количество возможностей, принимая во внимание политические и экономические реалии, а также состояние процесса проведения реформ в соответствующей стране-партнере, таким образом, чтобы предоставить ощутимые преимущества гражданам каждой страны. Важной составляющей Восточного партнерства будет являться обязательство ЕС о более активном содействии странам-партнерам в проведении ими отдельных реформ.

Важно, чтобы партнерские отношения развивались при полной политической поддержке со стороны стран-членов ЕС. Важную роль в этом также сыграют активные контакты и обмены между парламентами.

Восточное партнерство будет основываться на взаимном соблюдении принципов верховенства права, надлежащего управления, уважения прав человека, уважения к меньшинствам и защиты их прав, а также принципов рыночной экономики и устойчивого развития. Уровень амбиций относительно отношений ЕС с Восточными партнерами будет учитывать то, насколько эти ценности отображены в национальной практике и в процессе реализации политики государства.

Чрезвычайное значение имеет принцип общего участия и ответственности, поэтому обе стороны Восточного партнерства имеют соответствующие обязанности. Цель, которую ставит перед собой Восточное партнерство относительно политического сближения и экономической интеграции, может быть достигнута лишь при наличии сильной политической воли с обеих сторон.

Работа, направленная на выполнение этих задач, должна проводиться на двустороннем и многостороннем уровнях:

- Мероприятия на двустороннем уровне будут нацелены на укрепление сотрудничества между ЕС и каждой из стран-партнеров, содействуя их стабильности и благосостоянию в наших общих интересах. Это предусматривает модернизацию договорных отношений путем заключения соглашений об ассоциации; перспективу проведения переговоров с целью создания углубленных и всеобъемлющих зон свободной торговли с каждой страной и увеличения объемов помощи для удовлетворения соответствующих требований с учетом создания сети зон свободной торговли, которая в будущем может быть преобразована в Экономическое сообщество стран-соседей ЕС; прогрессивное упрощение визового режима в безопасной среде; углубленное сотрудничество с целью укрепления энергетической безопасности стран-партнеров и ЕС; поддержку экономической и социальной политики, направленной на уменьшение неравенства как внутри каждой страны-партнера, так и между странами-партнерами. Для повышения потенциала каждой страны-партнера с точки зрения проведения необходимых реформ, требуется новая программа Комплексного развития институционального потенциала.

- Мероприятия на многостороннем уровне обеспечат создание новой системы, которая позволит решать общие проблемы. Ниже предлагаются четыре политические платформы: демократия, надлежащее управление и стабильность; экономическая интеграция и сближение с политическими курсами ЕС; энергетическая безопасность; и контакты между гражданами. Мероприятия на многостороннем уровне также будут реализовываться в рамках ряда ключевых инициатив, направленных на поддержку выполнения задач Восточного партнерства, для чего планируется привлечь различные донорские источники, средства, выделяемые международными финансовыми организациями и частным сектором.

3. УГЛУБЛЕНИЕ ДВУСТОРОННИХ ОТНОШЕНИЙ

Страны-партнеры ставят перед собой разные задачи в реализации своих отношений с ЕС, но всех их объединяет общее желание углубить эти отношения. ЕС должен быть открытым в этом вопросе и должен предложить более высокий уровень политической организации, а также прогрессивное укрепление связей в ключевых сферах.

Основываясь на предыдущих предложениях Европейской Комиссии относительно укрепления ЕПС, Восточное партнерство предусматривает повышение эффективности взаимодействия со всеми шестью партнерами, при чем данное взаимодействие всегда должно учитывать конкретную ситуацию в каждой стране-партнере, а также ее амбиции. Уровень участия в Восточном партнерстве Республики Беларусь будет зависеть от общего хода развития отношений между ЕС и этой страной.

3.1. Новые договорные отношения

Соглашения об ассоциации могут стать ответом на стремление стран-партнеров установить более тесные отношения с ЕС. Условия этой договорной системы, которая расширяет взаимодействие между сторонами, заменяя собой текущие соглашения о партнерстве и сотрудничестве, станут предметом переговоров со странами-партнерами, желающими и способными взять на себя далеко идущие обязательства перед ЕС, являющиеся результатом такого взаимодействия. Благодаря этим новым соглашениям будут установлены прочные политические связи, а также оказано содействие дальнейшему сближению стран-партнеров с ЕС путем приведения их законодательства и стандартов в соответствие с законодательством и стандартами ЕС. Соглашения об ассоциации также должны способствовать сотрудничеству по вопросам Общей внешней политики и политики безопасности, а также Европейской политики безопасности и обороны.

Содержание соглашений будет изменяться и дифференцироваться в соответствии с задачами и потенциальными возможностями стран-партнеров. Реализация соглашений об ассоциации будет упрощена благодаря документам, составленным после текущих Планов действий ЕПС, которые при необходимости будут включать основные этапы и контрольные показатели, а также содержать обоснования планов проведения внутренних реформ.

Предпосылкой для начала переговоров и, как следствие, углубления отношений, является наличие достаточного прогресса в сфере демократии, верховенства права и соблюдения прав человека, в частности, свидетельство того, что избирательная законодательная база и ее практическое применение отвечают международным

стандартам, а также тесное сотрудничество с Советом Европы, ОБСЕ/БДИПЧ и правозащитными организациями ООН.

Для содействия странам-партнерам в выполнении этих условий и обязательств, вытекающих из соглашений об ассоциации, будет разработана **Программа комплексного развития институционального потенциала**, нацеленная на повышение административного потенциала по всем соответствующим направлениям сотрудничества для каждой страны-партнера, являющейся объектом совместного финансирования через Европейский инструмент соседства и партнерства (ЕИСП)³.

3.2. Постепенная интеграция в экономику ЕС

Открытые рынки и экономическая интеграция имеют существенное значение для развития стран-партнеров, а также для их уверенности в усиливающемся партнерстве с ЕС. Таким образом, соглашения об ассоциации обеспечат взаимный доступ к рынку, который создаст новые возможности для обеих сторон и станет гарантией политической стабилизации.

Соглашения об ассоциации будут предусматривать создание **углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли** с каждой страной-партнером⁴. Такие углубленные и всеобъемлющие зоны свободной торговли будут созданы лишь после вступления стран-партнеров в ВТО⁵. Соглашения будут распространяться практически на все аспекты торговли, в том числе энергоресурсами, и будут нацелены на максимально возможную либерализацию торговых отношений⁶ (с соблюдением асимметрии в темпах либерализации, отвечающим состоянию экономик стран-партнеров). Соглашения об ассоциации будут содержать положения юридически обязательного характера относительно регулятивного сближения в областях, связанных с торговлей, и таким образом будут способствовать модернизации экономик стран-партнеров и проведению необходимых реформ. Соглашения об ассоциации создадут реальные условия, способствующие движению товаров (что может предусматривать заключение соглашений об оценке соответствия и приемки промышленной продукции, а также признание эквивалентности, достигнутой партнерами относительно санитарных и фитосанитарных стандартов для сельскохозяйственной и пищевой продукции), капитала и услуг (в том числе благодаря положениям о взаимном признании нормативных баз и институциональных структур в определенных областях, улучшенным условиям для учреждения компаний и предоставлению более широких возможностей лицам, временно находящимся на территории сторон с целью осуществления хозяйственной деятельности), которые планируется достичь в долгосрочной перспективе.

³ Директива (ЕК) № 1638/2006 Европейского Парламента и Совета от 24 октября 2006 г.

⁴ Европейская Комиссия определила характер и преимущества углубленного и всеобъемлющего Соглашения про свободную торговлю в своих Сообщениях об "усилении ЕПС" от 4 декабря 2006 г. – СОМ(2006)726 – и о "сильной ЕПС" от 5 декабря 2007 г. – СОМ(2007) 774, а также, в частности, в своем неофициальном документе, озаглавленном "ЕПС – путь дальнейшей экономической интеграции", см. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf.

⁵ На данный момент переговоры о вступлении в ВТО не завершили только Азербайджан и Республика Беларусь.

⁶ Сюда входят ограничения количества сельскохозяйственной продукции, на которую не распространяется полная либерализация, для сравнения см. "Сильная ЕПС", 5 декабря 2007 г. - СОМ(2007)774.

На момент заключения соглашений об ассоциации некоторые партнеры могут быть не готовы начать переговоры и взять на себя предусмотренные в этих соглашениях обязательства. Несмотря на это, претворение в жизнь углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли будет неотъемлемой частью соглашений об ассоциации, при чем страна-партнер возьмет на себя обязательство начать переговоры о создании углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли, организация которой отвечает принципам ВТО, как только она достигнет достаточного уровня готовности к проведению переговоров по масштабной либерализации, ее внедрению и поддержанию ее эффекта. Оценка уровня готовности страны будет осуществляться с использованием отчетов Европейской Комиссии о ходе работ в рамках ЕПС и результатов конкретных технико-экономических обоснований. Помощь партнерам в подготовке к переговорам и выполнении их обязательств относительно углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли будет предоставляться в рамках Программы комплексного развития институционального потенциала.

Долгосрочной задачей является создание сети двусторонних соглашений среди партнеров, в результате чего, возможно, будет создано Экономическое сообщество стран-соседей ЕС. Этот вопрос будет рассмотрен далее в разделе 4.

Вместе с этим для упрощения доступа партнеров к рынкам должны быть приняты меры на отраслевом уровне. В сельскохозяйственном секторе с партнерами ⁷ будут проводиться переговоры относительно заключения соглашений о **географических указаниях**, а также, если это необходимо, может быть предусмотрено **начало сельскохозяйственного диалога** с целью повышения уровня взаимопонимания между ЕС и странами-партнерами по вопросам сельскохозяйственной политики и проведения работы по гармонизации этой политики. Ситуация в сфере защиты **интеллектуальной собственности** может быть улучшена благодаря расширению диалога и заключению соглашений между партнерами и Европейским патентным ведомством. С целью развития экономической деятельности при наличии соответствующей нормативно-правовой базы предусматривается развитие принципов надлежащего управления в налоговой сфере.

3.3. Мобильность и безопасность

Страны-партнеры подчеркивают, что мобильность является ключевым и безошибочным показателем для определения степени взаимодействия с ЕС, а развитие мобильности в безопасной среде⁸ должно быть приоритетом Восточного партнерства. ЕС должен развивать мобильность граждан с теми партнерами, которые готовы участвовать в обеспечении условий, необходимых для надлежащим образом организованной и безопасной мобильности.

ЕС должен предложить странам-партнерам "**договоры мобильности и безопасности**", которые будут включать как аспект мобильности, так и условия, необходимые для создания безопасной среды. Среди ключевых направлений политики, которые будут охвачены такими договорами, – борьба с нелегальной миграцией, усовершенствование систем предоставления убежища в соответствии со стандартами ЕС, создание структур интегрированного управления границами, которые отвечают актам *acquis*

⁷ В данный момент проходят переговоры с Украиной и Грузией; предложение по этому поводу было сделано Молдове. Соглашения, принятые в результате проведения переговоров, будут включены в Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли.

⁸ COM(2007) 774.

communautaire Европейского Союза, а также повышение возможностей правоохранительных органов и органов юстиции в сфере борьбы с коррупцией и организованной преступностью. Указанные договоры позволят повысить уровень мобильности граждан и, вместе с тем, будут способствовать стабильности и безопасности самих стран-партнеров, а также безопасности границ ЕС. Договоры будут заключаться с каждой страной отдельно, в порядке очередности.

В том, что касается **мобильности**, договоры будут отображать положения недавно опубликованного Сообщения Европейской Комиссии об укреплении глобального подхода к миграции и Европейского пакта по вопросам иммиграции и предоставления убежища, одобренного Европейской Комиссией в октябре 2008 г. При этом в качестве основного инструмента будет применяться Мобильное партнерство, которое было установлено в рамках Глобального подхода к миграции, а в данный момент проходит проверку в определенных странах, в том числе в Молдове. Достижения в сфере визовой политики станут неотъемлемой частью этой расширенной концепции.

При проведении **визовой политики** предлагается применять поэтапный подход, предусматривающий при определенных условиях либерализацию визового режима и проведение сопутствующих мероприятий, в том числе предоставление финансовой поддержки нашим партнерам.

Кроме предложений, ранее уже вынесенных на рассмотрение, в рамках договоров ЕС должен:

- В качестве первого шага, начать переговоры относительно **упрощения визового режима** со странами-партнерами, с которыми такие соглашения не подписаны. Заключение соглашений об упрощении визового режима будет сопровождаться заключением соглашений о реадмиссии и, если это необходимо, предоставлением партнерам технического содействия в выполнении их обязательств, вытекающих из данных соглашений, в рамках общих бюджетов поддержки;
- В качестве второго шага, пересмотреть данные соглашения с целью введения новых упрощений, например, отмены визового сбора для всех граждан⁹;
- Разработать **координационный план расширения зоны действия консульских отделов стран-членов** в регионе путем содействия более широкому использованию представительств в странах-членах, а также путем финансовой поддержки организации совместных центров рассмотрения заявлений на получение виз, основываясь на успешном опыте работы [единого центра выдачи виз] в г. Кишиневе;
- После того, как соглашения об упрощении визового режима и реадмиссии будут практически выполнены, начать переговоры о **безвизовом режиме** со всеми сотрудничающими партнерами¹⁰. В ходе переговоров будет разработан план отмены визового сбора, в котором будут учтены четыре основные группы вопросов: защита документов; борьба с нелегальной миграцией, в том числе реадмиссия;

⁹ В соответствии со статистическими данными за 2007 г., допуская, что количество заявлений является неизменным, ежегодная общая сумма отмененных визовых сборов для всех шести стран-партнеров должна равняться приблизительно 75 млн. евро для всех стран ЕС, входящих в Шенгенскую зону. Другим странам также будет предложено рассмотреть возможность отмены платы за визу.

¹⁰ На саммите Украина-ЕС в сентябре 2008 г. было решено начать диалог про взаимный безвизовый режим в долгосрочной перспективе.

общественный порядок; и вопрос внешних отношений, в том числе права мигрантов и других уязвимых групп.

- Европейская Комиссия начнет исследование с целью определения количества расходов и прибыли для ЕС и стран-партнеров, учитывая **мобильность рабочей силы** и возможные мероприятия по обеспечению сбалансированного размещения трудовых ресурсов¹¹. В зависимости от результатов исследования ЕС будет проводить целенаправленное открытие рынка рабочей силы Европейского Союза для граждан из стран-партнеров, а также будет принимать меры для упрощения циклической миграции в рамках Мобильных партнерств.
- Обеспечить, чтобы мобильность осуществлялась в **безопасной среде**. ЕС также должен помогать своим партнерам в выполнении политических и законодательных обязательств в сфере правосудия и контроля за соблюдением правопорядка, которые они взяли на себя в рамках ЕПС. Это можно сделать благодаря укреплению технического сотрудничества и финансовой помощи, в которых роль проектов твиннинга и Инструмента технического содействия и информационного обмена (TAIEX) должна быть в значительной мере усилена.

В частности, в рамках договоров ЕС должен:

- Помогать партнерам в разработке процедур **пограничного контроля высокого качества** на внешних границах;
- Оказывать партнерам поддержку в установлении **эффективного режима защиты информации**, который позволит им использовать **оперативную информацию** совместно с Европолом и Евроюстом в контексте двусторонних соглашений;
- Предоставлять партнерам специальный статус в соответствующих **органах ЕС**, если это целесообразно;
- Оказывать партнерам поддержку в принятии и эффективном внедрении национальных стратегий, которые соответствуют стандартам ЕС, направленных на **решительную борьбу с организованной преступностью, торговлей людьми, коррупцией на высоком уровне** и предотвращение отмывания денег, а также финансирования терроризма – проблемы, которые должны быть эффективно решены еще на раннем этапе.

¹¹ Исследование будет основываться на будущем сообщении Европейской Комиссии "Новые навыки для новых рабочих мест" и дополнит его.

3.4. Энергетическая безопасность

Восточное партнерство будет содействовать повышению уровня энергетической безопасности ЕС и его партнеров, гарантируя поставку и транзит энергетических ресурсов в отдаленной перспективе¹². В дополнение к многосторонним инициативам (см. Раздел 4.3) Европейская Комиссия, принимая во внимание результаты Второго стратегического обзора энергетики ЕС¹³, предлагает провести ряд двусторонних мероприятий.

- В соответствии, среди прочего, с принципами политики ЕС в сфере торговли, конкуренции и энергетики, включить положение относительно "**энергетической взаимозависимости**" в Соглашения об ассоциации, которые будут обсуждаться с партнерами, уделяя внимание, в соответствующих случаях, существующим Меморандумам о взаимопонимании¹⁴;
- Завершить в сжатые сроки переговоры относительно членства Украины и Молдовы в **Энергетическом сообществе**. Рассмотреть возможность предоставления, в соответствующих случаях, статуса наблюдателя другим партнерам;
- Заключить, если необходимо, **Меморандумы о взаимопонимании** по энергетическим вопросам с **Молдовой, Грузией и Арменией** как дополнительные инструменты, которые будут обеспечивать необходимую гибкость. Эти меморандумы должны предусматривать мероприятия по обеспечению и контролю безопасности поставки и транзита энергетических ресурсов, в том числе надежного функционирования основных элементов инфраструктуры энергетической системы. Меморандум о взаимопонимании с Арменией также должен предусматривать закрытие атомной электростанции в Медзаморе.
- Усилить поддержку полной интеграции энергетического рынка **Украины** в энергетический рынок ЕС, принимая во внимание важность проведения надлежащей оценки уровня ядерной безопасности всех находящихся в эксплуатации атомных электростанций Украины. Одной из первоочередных задач также является реконструкция сети украинских транзитных газо- и нефтепроводов, в том числе путем усовершенствования средств контроля за поступающими в Украину объемами газа и нефти. В 2009 году предполагается провести конференцию по вопросам взносов и инвестиций с целью предоставления помощи Украине в реконструкции и развитии ее газотранзитной системы;
- Расширить политический диалог с **Азербайджаном**, являющимся единственным участником Восточного партнерства, который экспортирует углеводороды в ЕС,

¹² По-прежнему вызывает озабоченность близкое расположение участков магистральных трубопроводов, по которым осуществляется транзит углеводородов, к зонам конфликтов. Нестабильная ситуация на Южном Кавказе может угрожать энергетической безопасности и самого региона. Мощная грузинская гидроэлектростанция находится в пограничной зоне Абхазии. Грузия осуществляет торговлю электроэнергией с Арменией и Азербайджаном. Поставки российского газа в Армению осуществляются через территорию Грузии. Магистральный газопровод из Российской Федерации на Балканы проходит по территории Приднестровского региона Молдовы. Эти факторы влияют на уровень доверия инвесторов, на перспективы обеспечения стабильного транзита энергетических ресурсов через Кавказский регион, а также на стратегию ЕС относительно обеспечения поставки энергоносителей из новых источников, расположенных в Центральной Азии

¹³ План действий ЕС относительно энергетической безопасности и солидарности - COM(2008) 744.

¹⁴ Упомянутые в настоящем Сообщении Меморандумы о взаимопонимании не имеют обязательной юридической силы.

принимая во внимание постепенное сближение Азербайджана с энергетическим рынком ЕС и интеграцию его энергетической инфраструктуры в инфраструктуру ЕС;

- Доработать декларацию между Европейской Комиссией и Республикой **Беларусь** по энергетическим вопросам, которая будет использоваться в качестве основы для дальнейшего развития сотрудничества в области энергетики. Это сотрудничество может охватывать, среди прочего, такие вопросы как транзит углеводородов и реформирование энергетического сектора.
- Поощрять участие всех партнеров в **Программе развития умной энергетики в Европе**.

3.5. Поддержка экономического и социального развития

Некоторые партнеры сталкиваются с проблемами структурного характера, которые возникают из-за возрастающего экономического и социального неравенства между регионами и группами населения, часто разделенными историческими, культурными, этническими и религиозными отличиями. При этом все они стремятся к экономическому сближению с ЕС. Для решения этих задач страны-участницы Восточного партнерства должны быть в состоянии использовать опыт и механизмы реализации экономической и социальной политики ЕС. Комиссия предлагает:

- заключить с партнерами **Меморандумы о согласии по вопросам региональной политики**, которые создадут основу для диалога по этим вопросам. Для содействия развитию институционального потенциала на национальном и местном уровне, а также для поддержки национальных планов развития может использоваться существующая в ЕС экспертная база и сети.
- при условии дополнительного финансирования (см. раздел 5), наладить сотрудничество с партнерами по пилотным программам регионального развития, направленным на удовлетворение местных нужд относительно развития инфраструктуры, кадрового потенциала, малых и средних предприятий (МСП), используя в качестве образца политику социально-экономического сплочения ЕС.
- наладить прямое сотрудничество между регионами ЕС и странами-партнерами, в том числе предоставить участие соответствующим партнерам в существующих **транснациональных программах в Юго-Восточной, Центральной и Северной Европе**.
- расширить финансируемое в рамках ЕИСП **транснациональное сотрудничество**, которое в данный момент осуществляется на внешних границах ЕС, до границ между странами-партнерами.

4. НОВАЯ СТРУКТУРА МНОГОСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Восточное партнерство дополнит отношения между ЕС и его партнерами новой многосторонней структурой. Эта структура будет оказывать содействие развитию двусторонних отношений партнеров с ЕС, которые, как и раньше, будут регулироваться по принципу дифференциации, развития согласно уровню амбиций и возможностей каждого. Такая структура позволит создать форум для обмена

информацией и опытом относительно мер, которые предпринимают партнеры на пути к переходу к новым экономическим отношениям, реформированию и модернизации¹⁵, а также предоставит ЕС дополнительный инструмент сопровождения данного процесса. Оказывая содействие выработке общих позиций и общих мероприятий, многосторонняя структура будет развивать связи между самими партнерами, а также будет выполнять функции форума для проведения обсуждений относительно направлений будущего развития Восточного партнерства.

Для обеспечения прогресса партнеров в их сближении с ЕС чрезвычайно большое значение имеет сближение в законодательной и регулятивной сфере. Предлагаемая многосторонняя структура создаст условия для систематического проведения специальных совещаний при участии экспертов соответствующих служб Европейской Комиссии и, если это целесообразно, стран-членов, посвященных ознакомлению с законодательством и стандартами ЕС, предоставлению связанных с ними разъяснений и сопоставления их с национальной политикой и законодательством. Таким образом, Европейское партнерство инициирует **процесс структурированного сближения**, которому будет оказываться поддержка в рамках программы Комплексного развития институционального потенциала¹⁶.

Европейское партнерство, Черноморская синергия, другие региональные и международные инициативы являются в значительной мере взаимодополняющими. Данный вопрос рассматривается в Приложении к данному Сообщению.

4.1. Организационная структура

Европейская Комиссия предлагает организовать многостороннюю структуру Восточного партнерства на четырех уровнях:

- в форме встреч на уровне глав государств и правительств государств-участниц Восточного партнерства, которые будут проводиться один раз в два года.
- Развитие Восточного партнерства также будет осуществляться путем проведения **ежегодных весенних встреч 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 может быть повышена путем проведения отраслевых конференций на уровне министров.
- На третьем уровне должны быть созданы четыре тематические платформы в соответствии с основными сферами сотрудничества (см. раздел 4.2). За каждой платформой предполагается закрепить ряд реалистичных, периодически обновляемых основных задач – с соответствующей программой работ, а также осуществлять обзор хода их осуществления. 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-

¹⁵ См. также Неофициальный документ Европейской Комиссии "ЕПС – тематический выбор" – весна 2007 г., http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_thematic-dimension_en.pdf.

¹⁶ Ознакомление с законодательством и стандартами ЕС и их обсуждение также будет продолжаться в рамках двусторонних тематических подкомитетов.

члены, которые приобрели во время переходного периода определенный опыт, должны сделать соответствующий взнос для поддержки данного процесса. Освещение результатов работы платформы будет осуществляться на ежегодных 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 иногда осуществляться путем организации отраслевых встреч на уровне министров.

- На четвертом уровне должны быть созданы комитеты по поддержке работы тематических платформ в конкретных сферах. Формат этих комитетов и состав их участников будет определен в соответствии с потребностью.

Комиссия, со своей стороны, осуществит обзор своих внутренних структур с целью обеспечения координации, необходимой для успешной реализации Восточного партнерства.

4.2. Тематические платформы

Демократия, надлежащее управление и стабильность

Хотя страны-партнеры находятся на разных стадиях процесса реформирования, они сталкиваются с похожими трудностями, связанными с развитием стабильных **демократических институтов** и эффективных государственных структур для обслуживания их граждан, а также с обеспечением их соответствия обязательствам, вытекающим из членства этих стран в Совете Европы и ОБСЕ. Реформы, которые сейчас проводятся в этих странах, также требуют более активного участия в них гражданского общества с целью усиления контроля за работой общественных служб и повышения уровня доверия к ним. Таким образом, многосторонние мероприятия могут включать проведение экспертами по вопросам управления соответствующих исследований, обмен передовыми практическими навыками и опытом в решении проблем, которые возникают в таких сферах, как избирательные стандарты, правовое регулирование деятельности средств массовой информации или борьба с коррупцией.

Восточное партнерство также должно содействовать **стабильности и повышению уровня доверия** в многостороннем измерении с целью укрепления суверенитета и территориальной целостности партнеров. Восточное партнерство должно оказывать поддержку политическому диалогу в сферах общих интересов, охватывая конкретные вопросы Общей внешней политики и политики безопасности (CFSP), а также Европейской политики безопасности и обороны (ESDP), в том числе участие стран-партнеров в миссиях и мероприятиях ESDP. Должны быть усовершенствованы системы раннего предупреждения, причем особое внимание должно уделяться зонам конфликтов.

Экономическая интеграция и сближение с политическими курсами ЕС

Координирование партнерами своей деятельности, направленной на экономическую интеграцию и регулятивное сближение с ЕС, может принести им определенные преимущества. В связи с этим перед Европейским Союзом стоит долгосрочная задача: стимулировать создание между этими странами сети **углубленных и всеобъемлющих зон свободной торговли** или заключить региональные соглашения о свободной торговле, основываясь на двусторонних обязательствах перед ЕС относительно углубленных и всеобъемлющих зон свободной торговли. Это позволит значительно укрепить межрегиональные торговые связи и активизировать процесс экономической интеграции, а также дополнит усилия стран, направленные на более глубокую интеграцию в экономику Европейского Союза. Одним из важных элементов, содействующих дальнейшей экономической интеграции, является применение принципа "диагональной кумуляции происхождения" товаров. Еще одним ключевым направлением деятельности является предоставление поддержки странам-партнерам в проведении ими таможенной реформы с целью развития их [административного] потенциала в соответствии с международными стандартами и нормами ЕС. Данный процесс должен отвечать их статусу стран с переходной экономикой и должен сопровождаться соответствующими вспомогательными мероприятиями. Следующим шагом, который может рассмотреть ЕС и его партнеры, является применение расширенного подхода к региональной торговле – создание "**Экономического сообщества стран-соседей ЕС**"¹⁷, при чем в качестве примера в соответствующих

¹⁷ Службы Европейской Комиссии определили объем необходимых мер в неофициальном документе под названием "ЕПС – путь к дальнейшей экономической интеграции",

случаях может использоваться Европейская экономическая зона¹⁸. В перспективе такое Сообщество обеспечит полный доступ к единому рынку. Для того, чтобы выдержать конкурентное давление, оказываемое единым рынком, партнеры должны наращивать свой экономический потенциал и продемонстрировать не только готовность принятия всех соответствующих актов *acquis communautaire* Европейского Союза, но и способность их осуществления вместе с сопоставимыми стандартами и практикой. Для достижения данной цели потребуется значительное увеличение объемов технической помощи и ассигнований.

Для улучшения делового климата в странах-партнерах к этому процессу необходимо привлечь частный сектор. Мероприятий в этой сфере также должны быть нацелены на решение таких вопросов, как повышение уровня занятости, создание достойных условий работы, социальная сплоченность и предоставление равных возможностей, таким образом, чтобы экономическая интеграция имела положительный эффект.

Многостороннее сотрудничество должно охватывать сферу **природоохранной политики и изменения климата**, затрагивая такие вопросы, как многосторонние конвенции, стратегическое планирование, экологическое управление, правоприменение в сфере охраны окружающей среды, конкретные экологические темы, финансирование экологических инвестиций в региональном контексте, смягчение последствий и адаптация к изменению климата, привлечение партнеров к участию в международных форумах для обсуждения будущих мероприятий по предотвращению изменения климата и обмену опытом в сфере торговли квотами на выбросы. Многосторонний процесс, начатый в рамках Восточного партнерства, также будет содействовать **взаимосвязанности** транспортных и телекоммуникационных сетей партнеров как между самими странами-партнерами, так и между ними и ЕС, а также гармонизации в регулятивной сфере. В транспортном секторе на региональном уровне уже налажено тесное и разностороннее сотрудничество¹⁹; Европейское партнерство может способствовать проведению дополнительных технических переговоров по конкретным темам, таким как авиационная безопасность, внутреннее судоходство, проекты по развитию инфраструктуры, надлежащим образом принимая во внимание переговоры, проводящиеся в данный момент в других регионах. Также должна быть предоставлена поддержка мероприятиям по развитию новейших исследовательских и коммуникационных сетей.

Энергетическая безопасность

Энергетическая безопасность ЕС тесно связана с энергетической безопасностью его партнеров, и платформа "Энергетическая безопасность" в рамках Восточного партнерства должна акцентировать внимание на мероприятиях, представляющих обоюдный интерес:

Восточное партнерство будет нацелено на развитие и внедрение **механизмов взаимной энергетической поддержки и безопасности**, в том числе механизмов раннего предупреждения и реализации совместных мероприятий в сфере энергетической безопасности. При этом одна из поставленных задач заключается в укреплении контактов по вопросам энергетической безопасности и повышении уровня готовности к энергетическим кризисам. Для поддержки деятельности в этой сфере предусматривается создать комитет по вопросам энергетической безопасности. Данный

опубликованном весной 2007 г, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf.

¹⁸ Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и страны-члены ЕС.

¹⁹ В частности, в рамках проекта ТРАСЕКА.

комитет может рассмотреть вопрос о формализации взаимодействия партнеров, на временной основе, с Сетью корреспондентов ЕС по энергетической безопасности (NESCO). Комитет также будет использовать существующие наработки с Координационной группой ЕС по газу и Группой ЕС по снабжению нефтью, принимая во внимание, в соответствующих случаях, работу, которая выполняется в рамках других структур, в том числе Энергетического сообщества.

Далее, Восточное партнерство ускорит процесс **гармонизации энергетической политики и законодательства партнеров** с практикой и актами *acquis communautaire* ЕС, в частности, по вопросам электроэнергии, газа, нефти, возобновляемых источников энергии и эффективности использования энергии. Поддержка данного процесса будет осуществляться путем активизации сотрудничества с основными участниками (национальными администрациями, органами регулирования, агентствами).

Также предлагается принять меры, направленные на создание в среднесрочной перспективе взаимовыгодного **взаимосвязанного и диверсифицированного энергетического рынка** между ЕС и его партнерами. Это потребует разработки для Восточного партнерства Плана действий по развитию энергетической инфраструктуры, с учетом Второго стратегического обзора энергетики ЕС и Плана приоритетных мероприятий ЕС по объединению электросетей²⁰. Необходимо расширить возможности партнеров, связанные с хранением нефти и газа, в том числе путем поощрения развития механизмов общего хранения. Что касается основных инфраструктур, которые подвержены влиянию повышенных некоммерческих рисков, то все большее значение может приобретать развитие **партнерских отношений между государственным и частным сектором**, которые сплотят ЕС и страны-участницы Восточного партнерства.

Энергетическая безопасность ЕС и его партнеров требует высокого уровня **диверсификации маршрутов доставки и транзита** энергетических ресурсов. Выполнение данной задачи может быть более эффективным при более активном участии третьих стран, в том числе стран Центральной Азии. Таким образом, Восточное партнерство должно содействовать постоянному укреплению Бакинского процесса – как настоящего энергетического партнерства, при полном участии стран Центральной Азии – как одного из основных регионов-поставщиков энергетических ресурсов, в том числе путем развития Южного коридора, к которому относится Закаспийский регион.

²⁰ COM(2006) 846 final/2, 23.2.2007.

Контакты между гражданами

Взаимодействие между гражданами ЕС и стран-партнеров, особенно, молодежи, должно быть признано фактором способствующим процессу изменений и позволяющим осуществлять контроль за данным процессом и, таким образом, будет поддерживаться. В частности, Европейский Союз, признает высокое значение **культурного сотрудничества** и межкультурного диалога как неотъемлемой части всех направлений внешней политики, а также подчеркивает важность культурного сотрудничества для реализации политических процессов и преодоления вызовов²¹. Сотрудничество может также реализовываться в рамках популярных программ Сообщества и внешней помощи, в частности, по таким направлениям, как **образование**, включая изучение языков, **молодежь** и научные **исследования**. Также должна предоставляться поддержка развитию **Информационного общества** и повышению роли **средств массовой информации** в развитии контактов между людьми.

4.3. Ключевые инициативы

Цели Восточного партнерства также могут реализовываться в рамках ряда отдельных ключевых инициатив, обеспечивающих гласность и целенаправленность многостороннего сотрудничества. Данные инициативы будут нацелены на привлечение помощи различных доноров, финансовых средств различных международных финансовых организаций и инвестиций частного сектора. По мнению Европейской Комиссии, к таким инициативам могут относиться *Программа интегрированного управления границами; содействие развитию малых и средних предприятий; содействие развитию региональных рынков электроэнергии, энергоэффективности и возобновляемых источников энергии*²²; развитие Южного энергетического коридора; сотрудничество по вопросам *предупреждения стихийных бедствий и техногенных аварий, готовности к ним и реагирования на них*.

Потенциальные направления работы тематических платформ и комитетов, а также описание предложенных ключевых инициатив приведены в Приложении к Сообщению Комиссии.

4.4. Участие

Кроме представителей правительств и Европейской Комиссии в работе будут принимать участие другие учреждения ЕС, международные организации (такие как ОБСЕ, Совет Европы), международные финансовые организации, парламенты, представители деловых кругов, органов местной власти, а также широкий круг заинтересованных лиц, занятых в сферах, охваченных тематическими платформами.

Особое внимание должно уделяться привлечению к участию в работе гражданского общества. Европейская Комиссия предлагает поддерживать дальнейшее развитие Организаций гражданского общества (ОГС) и создать в рамках Восточного партнерства **Форум гражданского общества** с целью развития контактов между ОГС и поддержки их диалога с органами государственной власти.

Третьи страны могут привлекаться к работе в рамках той или иной тематической платформы, комитета или инициативы в индивидуальном порядке и при наличии

²¹ Заключение страны, председательствующей в ЕС, на заседании Европейского Совета в июне 2008 г., п. 78.

²² Работа в данной сфере уже началась в рамках программы ИНОГЕЙТ.

согласия с тем, что такая работа будет иметь положительный эффект с учетом общих интересов в рамках той или иной темы, географической близости или существующих экономических связей.

Европейская Комиссия положительно отнесется к любой инициативе со стороны Европейского Парламента, направленной на то, чтобы сделать разработанную им программу парламентского сотрудничества “EuroNest” неотъемлемой частью Восточного партнерства. Кроме того, поддержка в реализации многосторонних аспектов Восточного партнерства может предоставляться со стороны Парламентской тройки, в состав которой входит Европейский парламент, ОБСЕ и Парламентская ассамблея Совета Европы.

Европейская Комиссия приглашает **Комитет регионов и Европейский экономический и социальный комитет** к участию, в частности, в работе по таким тематическими платформами как *Демократия, надлежащее управление и стабильность, а также Контакты между гражданами*. Европейская Комиссия также предлагает Комитету регионов создать Восточноевропейскую и Южнокавказскую местную и региональную ассамблею, а Европейскому экономическому и социальному комитету принимать участие в Форуме гражданского общества.

5. РЕСУРСЫ

Одним из наиболее четких сигналов, которые может дать своим партнерам ЕС относительно конкретных обязательств, является приведение уровней финансирования в соответствие с уровнем политических амбиций Партнерства. Выполнение задач, указанных в настоящем предложении, требует существенного увеличения финансовых ресурсов.

Данные средства будут использоваться для реализации плана реформирования Восточного партнерства путем выполнения программ Комплексного развития институционального потенциала, предусматривающим предоставление консультаций государственным административным органам и обучение их персонала (например, с помощью проектов твиннинга и TAIEХ – инструмента технического содействия и информационного обмена), а также обеспечение оборудованием и создание специализированной инфраструктуры (например, лабораторий), необходимой для их функционирования. За счет увеличения ресурсов также предполагается обеспечить финансирование работы платформ и поддержку определенного количества ключевых инициатив. И, в конечном итоге, эти средства будут использованы для поддержки партнеров в процессе формирования их региональной политики, направленной на обеспечение стабильности путем содействия внутренней сплоченности и уменьшения социально-экономического неравенства.

Текущий уровень финансирования партнеров в рамках ЕИСП в 2008 г. составляет около 450 млн. евро. Европейская Комиссия намерена предложить прогрессивное увеличение этой суммы таким образом, чтобы к 2013 году она составляла 785 млн. евро. Для этого текущий бюджет, предусмотренный в рамках ЕИСП, должен быть пополнен **новыми средствами на 350 млн. евро** сверх ресурсов, которые планируется выделить на период 2010-2013 гг. Кроме того, в рамках бюджетного анализа следует рассмотреть вопрос о дальнейшем повышении уровня содействия в соответствии с уровнем амбициозности политики в отношении партнеров.

Для удовлетворения наиболее насущных потребностей Региональную программу ЕИСП "Восток" предлагается переориентировать на поддержку многостороннего измерения Восточного партнерства. Средства, предусмотренные бюджетом 2009 г.,

могут быть использованы для начала реализации первоочередных инициатив, а приблизительно **250 млн. евро** из текущего бюджета ЕИСП могут быть переориентированы на период 2010-2013 гг.

В результате такой комбинации новых и переориентированных средств общая сумма ресурсов, которые будут выделены для реализации новых инициатив, указанных в настоящем Сообщении, составит **600 млн. евро**.

Кроме увеличения грантовой помощи, предоставляемой Европейским Сообществом, динамично развивающееся Восточное партнерство потребует проведения практических мероприятий, обеспечивающих эффективность выполнения поставленных задач и улучшение координации между донорами, а также увеличение объемов инвестиций, в частности, ЕИБ и ЕБРР. Среднесрочный анализ внешнего мандата ЕИБ предоставит возможность рассмотреть вопрос относительно повышения индикативных предельных лимитов для восточных партнеров и расширения границ их применения. В отношении крупных проектов по развитию инфраструктуры следует рассмотреть вопрос о предоставлении поддержки государственным/частным инвестициям путем покрытия некоммерческих рисков. Направление грантовых средств Европейского Союза для реализации таких проектов может осуществляться через Инвестиционный фонд соседства (ИФС), и поэтому Европейская Комиссия призывает страны-члены поддерживать Восточное партнерство финансовыми взносами, в том числе путем увеличения размеров своих взносов в ИФС. Дальнейшая информация по этим вопросам содержится в Приложении к данному Сообщению.

Реализация Восточного партнерства также приведет к необходимости обеспечения соответствующих служб Европейской Комиссии достаточными человеческими ресурсами. В частности, должен быть усилен персонал Представительств Еврокомиссии в странах-партнерах.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обоснование ЕПС – то, что повышение эффективности управления и содействие экономическому развитию путем проведения активной деятельности в соседних странах представляет для Европейского Союза жизненно важный интерес, сейчас более уместно, чем когда-либо. Таким образом, углубление наших отношений с партнерами в рамках Восточного партнерства может рассматриваться и как стратегическая необходимость, и как политическая инвестиция Европейского Союза, которая принесет дивиденды европейским гражданам.

Восточное партнерство будет содействовать проведению реформ, интеграции рынков и обществ, создавая стабильность и противодействуя риску возникновения новых границ на нашем континенте. Европейская Комиссия призывает Совет Европы и Европейский Парламент предоставить Восточному партнерству активную политическую и финансовую поддержку.

Комиссия предлагает начать работу по Восточному партнерству на Саммите, который планируется провести **весной 2009 г.** при участии Глав государств и правительств всех стран-членов ЕС и стран-партнеров. На этом **“Саммите по Восточному партнерству”** будет принята политическая декларация об учреждении Партнерства, в которой будут детально изложены его главные цели и принципы, а также определены основные черты будущего процесса сотрудничества.