

Внешняя политика Германии и "Восточное партнерство": Позиционный документ экспертной группы "Восточное партнерство"

Meckel, Markus; Milbradt, Georg; Pflüger, Friedbert; Schwarz-Schilling, Christian; Steenblock, Rainer; Süßmuth, Rita; Verheugen, Günter; Voigt, Karsten D.; Hahn, Irene; Schuch, Gereon

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meckel, M., Milbradt, G., Pflüger, F., Schwarz-Schilling, C., Steenblock, R., Süßmuth, R., ... Schuch, G. (2012). *Внешняя политика Германии и "Восточное партнерство": Позиционный документ экспертной группы "Восточное партнерство"*. (DGAP-Standpunkt, 1). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52902-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Внешняя политика Германии и «Восточное партнерство»

Позиционный документ экспертной группы «Восточное партнерство»

Маркус Мекель, Георг Мильбрадт, Фридберт Пфлюгер, Кристиан Шварц-Шиллинг, Райндер Штеенблок, Рита Зюссмут, Гюнтер Ферхойген, Карстен Д. Фойгт

Редакция: Ирене Хан и Гереон Шух

Определение проблемы

«Восточное партнерство» представляет собой нечто большее, чем просто инструмент внешней политики ЕС. Стабилизация и демократизация отвечают исконным интересам как европейской, так и германской внешней политики. Однако в отношении стран «Восточного партнерства» германская политика ведет себя слишком пассивно, она полностью поглощена финансово-экономическим кризисом. Независимо от этого существует нехватка целенаправленного стратегического мышления, внимания, связности и постоянства. По историческим, культурным и экономическим причинам восточно-европейское соседство напрашивается быть приоритетом германской внешней политики. Однако Германия использует данный шанс лишь в незначительной степени. Ни после переломных событий 1989-1991 годов и своего воссоединения, ни после расширения ЕС на восток в 2004 и 2007 годах Германия так и не определила в достаточной степени свою новую идентичность в качестве страны в центре Европы. Существующие как двух-, так и многосторонние формы сотрудничества не

адаптируются для формирования устойчивой и долгосрочной европейской стратегии, учитывающей интересы Германии, а остаются в большинстве случаев краткосрочными и неэффективными. На сегодняшний день движущими силами внешней политики являются внутриполитические интересы, в то время как намерения международного масштаба оказываются неучтенными по причине отсутствия сформулированных внешнеполитических целей. Помимо этого необходимым является проведение самокритичной рефлексии касательно соблюдения принципов демократии и правового государства внутри ЕС.

Для разработки связанной внешней политики Германии как члена ЕС и НАТО в отношении стран «Восточного партнерства» следует распознавать различные перспективы, структуры мышления и позиции. Имеющая зачастую место дихотомия между содействием демократии, движимой ценностями, и экономике, ориентированной на интересы, не выдерживает реального политического анализа и не является направленной на возникновение операциональной политики. Ценности и интересы

представляют собой две стороны одной медали: содействие становлению правового государства, прозрачность, снижение уровня коррупции, а также открытые рынки и экономическое переплетение проистекают из заинтересованности в политической и экономической стабильности, образуя при этом основу для развития демократии, плюрализма и стандартов прав человека. Если на этой основе общество разработает ценностный консенсус, то в долгосрочной перспективе оно сможет быть стабильным. Таков опыт западных демократий. Стабильность, базирующаяся на репрессии, не может быть постоянной на продолжительной основе.

Внешнеполитическая полемика в Германии избегает тематизации геостратегических идей. Однако необходимо признать реалии: ведя речь о стабильности, Россия мыслит категориями соотношения сил и сфер влияния. В такой же степени легитимным является рассмотрение «Восточного партнерства» с геополитической точки зрения. Такой концепцией Европейский Союз нацелен на распространение своих политических, правовых и экономических «правил игры» и в результате этого на постепенную привязку региона. При этом ЕС с помощью предлагаемых им форм сотрудничества пытается предотвратить, чтобы экономически стесненное положение восточных соседей подтолкнуло их к заимствованию других моделей интеграции, противоречащих европейским интересам.

Рекомендации по ориентации

1. «Восточному партнерству» отдельными странами-членами ЕС придается различное значение. Тем самым ЕС действует на основе «наименьшего общего знаменателя». Для того чтобы придать «Восточному партнерству» приоритетное значение, в восточной внешней политике ЕС Германия должна делать более высокую ставку на сотрудничество с Польшей. В этом вопросе Польше и Германии отводится особая роль. Увязывание польских и германских интересов приведет к появлению синергетических эффектов. Оба государства обладают значительным экономическим и политическим весом. Совместно они смогут разработать правдоподобные стратегии, а также добиться большинства, требуемого для формирования внешней политики ЕС. В России Германия руководствуется своими экономическими интересами, но не формулирует при этом конкретные интересы в отношении стран «Восточного партнерства». Польша же, напротив, формулирует собственные интересы в отношении восточных соседей преимущественно в контексте политики безопасности, однако, несмотря на очевидный прогресс, в отношении России до сих пор так и не находит перспективной формулировки своих интересов, выходящей за рамки усилий по гармонизации натянутых отношений. Не будучи членом «Восточного партнерства», Россия является партнером, с которым ЕС должен вести конструктивный диалог о политике соседства.
2. Необходимо критично проанализировать принцип политической обусловленности, подразумевающий в качестве условия для сотрудничества проведение определенных реформ по демократизации и становлению правового государства, ведь с точки зрения реальной политики он имеет мало шансов на дальнейшее существование. Подобные реформы являются целью, а не условием для сотрудничества с государствами, еще переживающими трансформационный процесс.

Такая позиция приводит к появлению ощущения неправдоподобности и упрекам со стороны задействованных стран в использовании двойных стандартов в особенности тогда, когда, с одной стороны, выдвигаются решительные требования о соблюдении принципа политической обусловленности – что наглядно демонстрирует новый подход Комиссии ЕС «more for more» –, а с другой, этот принцип не находит последовательного и единого применения. Демократию нельзя экспортировать, ей можно лишь оказывать содействие посредством сотрудничества: демократическая система, развивающаяся в соответствии с историческими, культурными, социальными и экономическими реалиями, должна быть в том числе соучаствующей, подотчетной и прозрачной, а также отвечать потребностям своих граждан. Германия и Европейский Союз должны не выступать в качестве «моральных судей», а признавать автономию спроса на политические концепции, предлагать гибкие формы сотрудничества путем достижения договоренностей об основных стандартах и не блокировать дальнейшее сотрудничество. Системной трансформации автократий сотрудничество способствует в большей мере, нежели их изоляция.

3. Германия и ЕС должны уделять больше внимания гетерогенным структурам акторов в странах-партнерах. Необходимо вскрыть их «черные ящики» и стремиться к сбалансированному, последовательному и устойчивому сотрудничеству с различными локальными, региональными, экономическими, политическими, научными и гражданско-общественными акторами, преследующими различные интересы. Опыт учит, что исключительное фокусирование на правящей элите и игнорирование гражданского общества препятствуют демократическим процессам, а

также означают существенную потерю влияния в случае изменения соотношения сил и затрудняют в долгосрочной перспективе доступ к политическим обществам.

4. Включение в зону свободной торговли стран «Восточного партнерства» и России служит обоюдным интересам. Германский бизнес в значительной мере выиграл бы от снятия торговых барьеров. От участников «Восточного партнерства» ЕС требует перенятия его правовых достижений, *acquis communautaire*. Данный подход подлежит критическому переосмыслению, так как он создает не только асимметричную переговорную позицию, но и в результате может оказать протекционистское воздействие в случае неучета специфических условий и потребностей партнеров. ЕС и в особенности Германия не должны рассматривать своих восточных стран-партнеров лишь в качестве рынков сбыта с потенциальными потребителями и выгодными зонами производства с квалифицированной рабочей силой. Напротив, необходимо предоставлять им возможность для экспорта собственной продукции в ЕС. Импорт не является деструктивной конкуренцией для европейской и германской экономики. Ситуация абсолютно противоположна: возможность экспорта для стран «Восточного партнерства» оказала бы содействие становлению среднего бизнеса и модернизации, которая, в свою очередь, в долгосрочной перспективе оказывает поддержку развитию демократии и прав человека. Предпосылкой для достижения Соглашения о свободной торговле с ЕС является развитие правового государства, влекущее за собой принятие решений системного характера. Сопутствующее этому качественное улучшение инвестиционного климата для предприятий из Европейского Союза содействует, в свою очередь, экономическим

- и социально-политическим преобразованиям в странах-партнерах. Так, например, в долгосрочной перспективе для решения Приднестровского конфликта введение зоны свободной торговли с Республикой Молдова стало бы устойчивым стимулом в качестве политической инициативы, такой как «Мезебергский процесс», ведь в конечном итоге приднестровские элиты захотят извлечь выгоду из экономических преимуществ зоны свободной торговли.
5. Ускорение либерализации визового режима отвечает как политическим, так и экономическим интересам Германии и ЕС. «Восточный Комитет Германской Экономики» уже занял в данном вопросе четкую позицию и сформулировал конкретные рекомендации. Помимо этого развитию гражданских обществ и тем самым трансформационным процессам содействие оказывают трансграничные программы по обмену. Тем не менее действия Федерального правительства носят рестрикционный характер, мешая тем самым процессу в целом. Для реализации идеи безвизовых зон необходимо наличие комплексной стратегии. По причине исторического переплетения стран «Восточного партнерства» с Россией и наличия в результате этого у многих граждан нескольких гражданств либерализация визового режима является, например, для Украины – за исключением России (или *vice versa*) – трудно-реализуемой на практике и проблематичной в политическом плане. На пути реализации необходимо более четко различать и в соответствии с этим целенаправленно бороться с блокадой европейских решений отдельными странами-членами ЕС, не выдержавших внутривизового нажима, и препятствиями технического характера.
 6. Вклад Германии в развитие внешней политики ЕС должен быть дифференцированным по регионам и странам. Каждая из стран «Восточного партнерства» должна рассматриваться отдельно. Групповое мышление является неуместным. Любая форма приобщения к ЕС требует индивидуально согласованной стратегии. Двусторонние связи и индивидуальная готовность к интеграции не должны делаться зависимыми от процессов в других странах. Необходимо различать южное и восточное измерения Европейской политики соседства в соответствии с региональными потребностями и спросом и не рассматривать их комплексно.
 7. Политика расширения, проводимая ЕС, более не является последовательной. С одной стороны, интеграция обосновывается отсутствующей способностью каждого отдельного европейского государства самостоятельно решать насущные и будущие проблемы. С другой, странам «Восточного партнерства» не предлагается правдоподобная перспектива вступления в ЕС. Опыт расширения на восток научил, что реальная перспектива вступления облегчает и ускоряет процесс реформ, в то время как отсутствие такой правдоподобной перспективы – как в случае с Турцией – оказывает негативное влияние на готовность к проведению реформ. Неясная позиция ЕС в политике расширения приводит в странах «Восточного партнерства» к появлению фрустрации из-за несоответствия конкретных предложений ЕС ожиданиям. С момента расширения ЕС на восток создается впечатление существования у него страха перед собственной смелостью. Перспектива вступления – это не подлежащее обжалованию обещание, а совместно сформулированная стратегическая цель. На пути к этой цели мыслимыми являются про-

межучетные шаги в форме поступенчатой и дифференцированной интеграции. Постепенная интеграция происходит уже в ходе текущих переговоров о безвизовом режиме, принятии в Шенгенскую зону, еврозону и Энергетическое сообщество, членстве в определенных совместных программах и Агентствах ЕС, а также переговоров об участии в инструменте по усилению сотрудничества в совместной внешней политике и политике безопасности. Переговоры по Соглашению о свободной торговле уже включают в себя перенятие до 80% *acquis communautaire*. Постепенное участие во внутреннем рынке и дальнейших сообществах фактически означают перенятие большей части правовых достижений ЕС. Стремление к участию в принятии политических решений внутри ЕС предполагает полное исполнение Копенгагенских критериев и присвоение полного членства в ЕС.

Обобщая, мы констатируем следующее:

«Восточное партнерство» имеет центральное значение для разработки внешнеполитической стратегии Европейского Союза. Интересам Германии отвечает в значительной мере формировать этот процесс. В этих целях Федеральное правительство должно назначить Специального уполномоченного по «Восточному партнерству», который будет на национальном уровне аккумулировать стратегические идеи, придавать им политическую осязаемость и целенаправленно вносить их в процесс формирования европейской внешней политики.