

9. Sabatier, P.A. Theories of the Policy Process. Avalon Publishing, 1999.

10. Burt R.S. Structural Holes: The Social Structure of Competition. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

11. Михайлова, О. В. Сетевая архитектура государственного управления: Проблемы концептуализации и практики. Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук. – М. : МГУ, 2014.

Аннотация: Статья посвящена сетевой концепции политики, ее формированию в зарубежной политологии и социальных науках на протяжении второй половины XX – начала XXI вв. Рассматриваются различные методологические подходы к изучению политических сетей (системный, структурно-функциональный, математический и т. д.).

Ключевые слова: сетевой подход, политическая сеть, представительство интересов, принятие политических решений.

POLICY NETWORK CONCEPT: FORMATION AND CURRENT STATE

Annotation: The article is devoted to the policy network concept, its formation in foreign political science and social sciences during the second half of the 20th - early 21st centuries. Various methodological approaches to the study of policy networks (systemic, structural-functional, mathematical, etc.) are considered.

Key words: network approach, policy/political network, representation of interests, political decision making.

Сведения об авторе:

Янковский Юрий Юрьевич, преподаватель кафедры гуманитарных дисциплин, Белорусский государственный университет информатики и радиоэлектроники.

Yankouski Yury, Lecturer of the Department of Humanitarian Disciplines, Belarusian State University of Informatics and Radioelectronics.

УДК 341.217(4)

ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

О.В. ИПАТОВА

Брестский государственный технический университет, г. Брест, Беларусь

Институционализация отношений Европейского союза с Восточной Европой произошла в рамках Европейской политики соседства (The European Neighbourhood Policy, ENP/ЕПС), ее восточного направления – Восточного партнерства (The Eastern Partnership, EaP/ВП) и подписанных соглашений об ассоциации (The Association Agreements, AAs/СА).

Евросоюз ожидал относительно быстрой адаптации восточноевропейских стран к ЕС через интенсивные экономические контакты, предположительно способствующих благосостоянию и процветанию, а также через множество институтов, которые были полезны как для регионального сотрудничества

(Конференция региональных и местных властей для Восточного партнерства (CORLEAP), Форум гражданского общества Восточного партнерства (CSF)) [1; 2].

На первом этапе реализации политики сплочения в восточном направлении ЕС предусматривал не только расширение экономических контактов с восточными странами, но и институциональное строительство на уровне государства и общества посредством внешнего управления. Нормативный подход ЕС к привел к явному кризису, потому что у ЕС не было конкретных планов или проектов, которые можно было бы предложить восточноевропейским государствам, кроме перспективы вступления в ЕС для содействия структурным реформам. Это привело к созданию в 2009 г. Восточного партнерства с 6 восточными партнерами – Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной – для содействия более тесному сотрудничеству и экономической интеграции [3].

Беларусь активно участвовала в многостороннем компоненте Восточного партнерства: участие министра МИД Беларуси в саммитах ВП. Беларусь в лице заместителя министра МИД приняла участие в виртуальном саммите ВП, посвященном вопросам борьбы с пандемией COVID-19 и перспективам развития инициативы. Беларусь также регулярно участвовала в заседаниях таких управляющих органов ВП, как встречи министров иностранных дел и встречи старших должностных лиц ВП [4].

В рамках Восточного партнерства (Eastern Partnership, ВП) Беларусь участвовала во всех четырех многосторонних тематических платформах ВП: «Укрепление государственных институтов и надлежащего управления», «Экономическое развитие и рыночные возможности», «Сплочение, энергоэффективность, окружающая среда и климатические изменения», «Мобильность и контакты между людьми»). Беларусь также подключена к деятельности флагманских инициатив ВП по гражданской обороне, интегрированному управлению границами, развитию малых и средних предприятий, экологическому управлению, энергетике [5, С.12].

Белорусская сторона принимала активное участие в разработке приоритетов развития ВП, в т.ч. на период после 2020 г., уделяя ключевое внимание продвижению неконфронтационного характера инициативы и ее ориентации на прагматичные, понятные простым гражданам результаты сотрудничества. Исходя из важности недопущения новых разделительных линий в регионе, Республика Беларусь последовательно продвигала в формате ВП идею «интеграции интеграций», которая в перспективе может послужить основой для гармонизации интеграционных процессов в рамках Европейского союза и Евразийского экономического союза, а также создания общего экономического и гуманитарного пространства [5, С. 13].

С 28 июня 2021 г. Беларусь приостановила свое участие в ВП в связи с невозможностью выполнять обязательства в условиях введенных Евросоюзом санкций и ограничений. Подход «сверху вниз», ориентированный на ЕС и основанный на праве ЕС и нормопередаче, вступает в противоречие с понятием партнерства, которое основано на взаимном обмене и сотрудничестве по вопросам, представляющим взаимный интерес [6; 7].

На Саммите Восточного партнерства 2021 года была обновлена политическая программа ВП, закрепленная в совместной декларации представителей стран ЕС и Восточного партнерства [8]. В рамках этой программы страны дали совместное обязательство добиться ощутимых результатов для граждан всего региона. Этот набор долгосрочных политических целей Восточного партнерства после 2020 года [9] основывается на предыдущей программе и достижении 20 результатов к 2020 году [10]. Новые цели были предложены в марте 2020 года по итогам консультаций с заинтересованными партнерами и сторонами и изложены в Совместном обращении «Укрепление устойчивости – Восточное партнерство, которое приносит пользу всем» [11].

Затем в июле 2021 года совместный рабочий документ «Восстановление, устойчивость и реформы: приоритеты после 2020 года» [9], созданный на основе этих целей, определил повестку дня для решения приоритетных задач и изменения ситуации для граждан и предприятий в Восточных странах-партнерах.

На 2021-2027 годы для Восточного партнерства определены 5 целей и 10 приоритетных задач [9]. К целям относятся: устойчивая экономика (вместе для устойчивой, устойчивой и интегрированной экономики); устойчивые институты (вместе для подотчетных институтов, верховенство права и безопасность); устойчивая окружающая среда (вместе к экологической и климатической устойчивости); устойчивое цифровое пространство (вместе для устойчивой цифровой трансформации); устойчивое общество (вместе за устойчивое, справедливое и инклюзивное общество).

Среди приоритетных задач обозначены: конкурентоспособная и инновационная экономика; верховенство права; безопасность и киберустойчивость; устойчивая и интеллектуальная связь; люди и общество знаний; разнообразие обществ и стратегическая коммуникация; устойчивость здоровья; устойчивая энергетика; цифровая трансформация; окружающая среда и климат.

Бюджет ЕС для внешней помощи постоянно развивается, учитывая внутренние, региональные и международные соображения и срочность. В 2018 году ЕС принял решение об изменении многолетней бюджетной линии от «Глобальной Европы» к «Соседству и миру». Это изменение сопровождается упрощением финансовых инструментов с целью повышения согласованности, прозрачности, гибкости и эффективности внешней политики ЕС.

Новый финансовый инструмент – Инструмент добрососедства, развития и международного сотрудничества (NDICI) – объединяет большую часть старых инструментов и представляет собой основной инструмент финансирования сотрудничества ЕС со странами-партнерами, включая страны Европейской политики соседства (ЕПС). NDICI заменяет Европейский инструмент соседства (ENI), действовавший в 2014-2020 гг. и в свою очередь заменивший Европейский инструмент соседства и партнерства (ENPI) в период 2007-2014 гг.

В 2020 году лица, принимающие решения в ЕС, сократили первоначально запланированный бюджет по линии «Соседство и мир» от 118,2 млрд евро, предложенных в 2018 году [12], до 98,4 млрд евро, как было установлено ЕС в июле 2020 года [13]. Если для измерения «Global Европа» было запланировано бюджет

58,7 млрд евро на 2014–2020 гг., то бюджет сменившего «Global Европа» измерения «Соседство и мир» – 98,4 млрд евро на в 2021–2027 гг. Ежегодное финансовое распределение в 2021–2027 годах будет представлять собой суммы 12,5–15,5 млрд евро. Это увеличение обусловлено реструктуризацией существующих инструментов, чем увеличения сумм на финансирование внешней политики ЕС. Финансовая помощь представлена в виде грантов, кредитов, гарантий, дотаций.

Для поддержки восстановления экономики после пандемии, внутрирегиональному сплочению и перехода к цифровым технологиям и борьбе с изменением климата в регионе ЕС предлагает менее 20 млрд евро: 2,3 млрд евро в гранты и инвестиции для экономического и инвестиционный план и до 17 млрд евро государственных и частных инвестиций. Кроме того, ЕС согласился открыть доступ к 1 млрд евро в местной валюте для 500 тыс. малых и средних предприятий (МСП) из стран Восточного партнерства [8]. Два основных источниками финансирования будут европейские финансовые институты (Европейский инвестиционный банк и Европейский банк реконструкции и развития) и NDICI (для грантов и смешанного финансирования).

Согласно документу «Приоритеты восточного партнерства после 2020 года» [9] для следующих сфер предусмотрены 20 млрд евро пойдут на следующие флагманские цели:

- транспортное сообщение – 4,5 млрд евро;
- поддержка малого и среднего бизнеса – 1,5 млн евро (в местной валюте) и 1,4 млрд евро (путем выпуска зеленых облигаций);
- укрепление конкурентоспособности и интеграции в цепочку создания стоимости ЕС – 500 млн евро;
- цифровой переход – €1,5 млрд;
- устойчивая энергетика – 3,4 млрд евро;
- устойчивость к изменению климата – 750 млн евро;
- устойчивость здоровья – 600 млн евро;
- общества знаний – €1.3 млрд.

Больше всего инвестиций ЕС потребляют «транспортная связь» (4,5 млрд евро) и «устойчивая энергетика» (3,4 млрд евро), меньше всего – «конкурентоспособность и включение в цепочки добавленной стоимости» (500 млн евро), «здоровье устойчивости» (600 млн евро) и «устойчивости к изменению климата» (750 млн евро).

Распределение средств между странами основано на проблемно-ориентированном подходе, учитывающем особые местные потребности страны: в улучшении торговли с ЕС (Молдова, Беларусь); в переводе сельского хозяйства на рыночные рельсы (Украина); в восстановлении экономики (Грузия). Этот принцип, адаптированный для каждой страны, указывает что и ЕС, и принимающие страны обращают внимание на актуальность инвестиций.

Согласно бюджету Восточного партнерства на 2021-2027 Армения получит 1,6 млрд евро, Азербайджан – 140 млн евро, Беларусь – 870 млн евро, Грузия – 1,175 млрд евро, Молдова – 1,635 млрд евро, Украина – 1,93 млрд евро [13; 14].

При этом Молдова и Украина получают большую часть финансовой помощи в виде грандов [9], остальные страны Восточного партнерства получают грантовую помощь в составе смешанного финансирования, включающего и кредитование, и государственные и частные инвестиции.

В рамках Политики соседства и партнерства установились два режима финансирования – жесткой и мягкой обусловленности получения финансовой поддержки проведением реформ. Режим мягкой обусловленности применяется в чрезвычайных обстоятельствах и не подразумевает жесткой корреляции между достигнутыми в стране-соседе условиями финансирования. При режиме жесткой обусловленности финансовая помощь для стран Восточного партнерства должна следовать логике качества в проведении реформ, а не только их количества или техническим критериям (правовая аппроксимация как форма гармонизации правовых систем, в том числе через правовой трансфер и т.п.) [15].

Как видим, политика сплочения ЕС в восточном направлении гораздо более сложный процесс, чем финансовые конструкции, поскольку к ним была «прикреплена» комплексная программа институционально-правового строительства для создания общего социального пространства. Европеизация региона Восточного партнерства является целью, а политика сплочения ЕС и ее вариация – Восточное партнерство – стали основными инструментами. Внешняя политика стала весьма актуальной в случае стран Восточного партнерства после расширения на восток и распространения политики сплочения на Восточную Европу. Сегодня всеобъемлющая политика сплочения, перенесенная во вне ЕС, стала заменой расширению. Поскольку политика сплочения была распространена на Восток, она приобрела особую нормативно-правовую базу благодаря финансовым трансферам из бывшего Европейского инструмента соседства и партнерства (ENPI, 2007-2014 гг.), Европейского инструмента соседства (ENI, 2014-2020 гг.), и Инструмента добрососедства, развития и международного сотрудничества (NDICI, 2021-2027 гг.).

Восточное партнерство с его более реалистичным духом в свое время стало поворотным моментом в стратегии проведения политики ЕС в Восточной Европе, так как данная стратегия стремилась исправить слабые места первоначальной Политики соседства. Стратегия внешней политики Европейского союза «Глобальная Европа» в текущем программном периоде (2021-2027 гг.) была сменена на стратегию к «Соседство и мир», объем финансирования которой почти в два раза превысил бюджет стратегии «Глобальная Европа». Столь прагматичный подход в политике сплочения сигнализирует об отказе от легкой гармонизации посредством многосторонних и двусторонних соглашений. Политика сплочения в отношении стран Восточного партнерства в настоящее время сосредоточена на расширении экономических и (или) торговых отношений через интенсивную торговлю (deep trade) и создании Глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли (DCFTA), что будет иметь сильные косвенные эффекты, подталкивающие к гармонизации с ЕС, а также к среди всех стран Восточного партнерства во многих областях политики, экономики и социальной жизни.

Литература

1. Об участии белорусской делегации в ежегодной конференции региональных и местных властей «Восточного партнерства» (КОРЛИП) / МИД Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://mfa.gov.by/em_news/cc2728bc5a14728a.html – Дата доступа : 01.06.2023.
2. Об участии заместителя Министра иностранных дел Беларуси О. Кравченко в конференции Форума гражданского общества «Восточного партнерства» (ВП) и его ежегодной ассамблее МИД Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://mfa.gov.by/be/press/news_mfa/cbdf085ac23fdd55.html // МЗС Беларуси . – Режим доступа : https://mfa.gov.by/be/press/news_mfa/cbdf085ac23fdd55.html – Дата доступа: 01.06.2023.
3. Council of the European Union, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit (Prague, 7 May 2009) [Electronic resource]. – Access mode : https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf. – Access date : 01.06.2023.
4. Восточное партнерство / МИД Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://belgium.mfa.gov.by/ru/bel_eu/eap/. – Дата доступа : 01.06.2023.
5. Ипатова О. В. Модели и этапы внешней европеизации: восточное направление / О. В. Ипатова // Приоритетные направления развития правовой системы общества : материалы IX Международной научно-практической конференции (Гомель, 12–13 мая 2022 года) : в 2 ч. Ч. 1 / редкол. : И. И. Эсмантович (гл. ред.) [и др.] ; Гомельский гос. ун-т им. Ф. Скорины. – Гомель : ГГУ им. Ф. Скорины, 2022. – 207 с. – С 9–13.
6. Заявление пресс-службы МИД Республики Беларусь / МИД Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://mfa.gov.by/press/news_mfa/e0c39160d2580d78.html. – Дата доступа : 01.06.2023.
7. Коростелева, Е. А. Европейский союз и его восточные соседи: к более амбициозному партнерству? / Е. А. Коростелева / Лондон: Routledge, 2012 г. – 188 с.
8. Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Brussels, 15 December 2021). Brussels, 15 December 2021 (OR. en) 14964/21 COEST 327 [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.consilium.europa.eu/media/53527/20211215-eap-joint-declaration-en.pdf> – Access date : 01.06.2023.
9. Joint Staff Working Document – Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels, 2.7.2021 SWD(2021) 186 final [Electronic resource]. – Access mode : https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2021_186_f1_joint_staff_working_paper_en_v2_p1_1356457_0.pdf – Access date : 01.06.2023.

10. EaP CSF Analysis of the EU Paper on 20 Eastern Partnership Deliverables for 2020 [Electronic resource]. – Access mode : <https://eap-csf.eu/eap-csf-analysis-of-the-eu-paper-on-20-eastern-partnership-deliverables-for-2020/> – Access date : 01.06.2023.

11. Политический контекст / Инициатива EU4Digital. – Режим доступа : <https://eufordigital.eu/ru/discover-eu/policy-context/> – Дата доступа : 01.06.2023.

12. Lilyanova, V. Understanding EU financing for external action, European Parliament, February / Lilyanova, V. – 2021. [Electronic resource]. – Access mode : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/679101/EPRS_IDA\(2021\)679101_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/679101/EPRS_IDA(2021)679101_EN.pdf) – Access date : 01.06.2023.

13. European Council, Conclusions, 21 July 2020 [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> – Access date : 01.06.2023.

14. EU, Council Regulation 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027 [Electronic resource]. – Access mode : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32020R2093> – Access date : 01.06.2023.

15. Beley, S. EU financial assistance available to local and regional authorities in Eastern Partnership countries Commission for citizenship, government, Institutional and external relations / S. Beley, K. Zubel, K. Sidlo. – EU, 2022. – 44 p. – P.26.

Аннотация: Восточное партнерство с его более реалистичным духом в свое время стало поворотным моментом в стратегии проведения политики ЕС в Восточной Европе, так как данная стратегия стремилась исправить слабые места первоначальной Политики соседства. Прагматичный подход в политике сплочения сигнализирует об отказе от легкой гармонизации посредством многосторонних и двусторонних соглашений. Политика сплочения в отношении стран Восточного партнерства в настоящее время сосредоточена на расширении экономических и (или) торговых отношений через интенсивную торговлю (deep trade) и создании Глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли (DCFTA), что будет иметь сильные косвенные эффекты, подталкивающие к гармонизации с ЕС, а также среди всех стран Восточного партнерства во многих областях политики, экономики и социальной жизни.

Ключевые слова: Восточное партнерство, Европейская политика соседства, политика сплочения, Инструмент добрососедства, развития и международного сотрудничества.

Annotation: The Eastern Partnership, with its more realistic spirit, was a turning point in the EU's strategy for Eastern Europe, as it sought to correct the weaknesses of the original Neighborhood Policy. The pragmatic approach to cohesion policy signals a move away from easy harmonization through multilateral and bilateral agreements. Cohesion policy towards the Eastern Partnership countries is currently focused on expanding economic and/or trade relations through deep trade and establishing a Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), which will have strong knock-on effects pushing towards harmonization with EU, as well as among all Eastern Partnership countries in many areas of politics, economics and social life.

Key words: Eastern Partnership, European Neighborhood Policy, Cohesion Policy, Instrument for Neighborhood, Development and International Cooperation.

Сведения об авторе:

Ипатова Ольга Валерьевна, старший преподаватель кафедры гуманитарных наук Брестского государственного технического университета.

Ipatova Olga Valerievna, senior lecturer at the Department of Humanities, Brest State Technical University.