

NEIGHBOURHOOD policy paper



B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Серия статей о Политике Соседства

February 2013

06

ТРАНСПОРТНАЯ ПОЛИТИКА ЕС В КОНТЕКТЕ ЕГО ВОСТОЧНОГО И ЮЖНОГО СОСЕДСТВА

В статье будет рассмотрено развитие транспортной политики Европейского Союза (ЕС) в рамках Европейской политики соседства и ее расширение на территорию стран-соседей ЕС в восточных и южных регионах, через территорию Средиземноморского союза, стран-участниц Черноморской синергии и Восточного партнерства. В статье утверждается, что разделение транспортной политики ЕС на множество различных инициатив оказалось неэффективным с точки зрения достижения поставленных целей. В то время как политики сами по себе являются существенными, они редко доходят до стадии реализации. ЕС должен серьезно принять во внимание и интегрировать в свои политики практическую деятельность ОЧЭС, Европейской экономической комиссии ООН и частного сектора. ЕС.

Ключевые слова: транспортная политика ЕС, Черноморская синергия, Европейская политика соседства, Восточное партнерство, Средиземноморский союз, ОЧЭС

Леонидас Хрисантопулос

Начиная с запуска программы развития Европейской политики соседства (ЕПС) в апреле 2002 г., этой теме посвящались многие опубликованные Сообщения Европейской Комиссии и анализы политики. Основным объектом внимания в данной работе будет развитие транспортного сектора в рамках указанной темы.

В документе будет рассмотрено развитие транспортной политики Европейского Союза (ЕС) в рамках Европейской политики соседства и ее расширение на территорию стран-соседей ЕС в восточных и южных регионах, через территорию Средиземноморского союза, стран-участниц Черноморской синергии и Восточного партнерства.

Также в документе мы дадим оценку тем решениям, которые были реализованы, приведем

примеры того, что выполнить не удалось, и дадим рекомендации по выбору политик, которые могут помочь урегулировать отдельные вопросы.

Транспортный сектор в рамках Европейской политики соседства

В Сообщении Европейской комиссии касательно Стратегического Документа Европейской политики соседства от 12 мая 2004 года, адресованном Совету министров и Европейскому парламенту, присутствует общий пункт, посвященный вопросу транспорта, в котором говорится о необходимости эффективных, мультимодальных и надежных транспортных систем, необходимых для увеличения объема торгового и туристического оборота между Союзом и соседними странами

(Комиссия Европейских Сообществ, 2004). Кроме того, в нем говорится о необходимости улучшения физических транспортных сетей, соединяющих Союз с соседними странами, а также о том, что в связи с необходимыми для этого расходами решающее значение будет иметь тесная координация при составлении инвестиционных планов для развития этих сетей.

В Сообщении также упоминаются существующие инициативы, такие как Концепция Европейской транспортной сети, различные Трансьевропейские конференции по вопросам транспорта или предложения Комиссии июня 2003 года для Евро-средиземноморской транспортной сети, которые обеспечивают надежную основу для продвижения вперед. В этом же Стратегическом Документе есть параграф, посвященный Средиземноморью, в котором говорится о том, что региональное и субрегиональное сотрудничество в Средиземноморье в контексте ЕПС будет опираться на положения Евро-средиземноморского партнерства. Также дается ссылка на проекты объединения инфраструктуры, в частности, на разработку детального проекта субрегиональных сетей комбинированных транспортных перевозок в Магрибе и на Ближнем Востоке, включая объединение железнодорожной и автомобильной инфраструктуры, а также морского транспорта. В нем также говорится о необходимости улучшения условий работы в пунктах пересечения границы и в пунктах соединения в районах, расположенных вглубь от (прибрежной) границы.

Важным шагом, предпринятым ЕС, было опубликование Комиссией Сообщения о «Расширении основных трансьевропейских транспортных осей в соседние страны» от 31 января 2007 года (Комиссия Европейских Сообществ, 2007а). Это было первое всеобъемлющее Сообщение Комиссии, которое содержало в себе основные принципы по вопросам транспорта в Европе и соседних регионах. Сообщение определяет географические районы, о которых идет речь (Западные Балканы, Средиземноморье, Турция, коридор ТРАСЕКА, Беларусь, Молдова и Украина, Россия, Каспийское и Черное море), и, что самое главное, в нем предлагается пять

транснациональных осей, которые должны соединить ЕС с его соседями. Среди них:

- **Морские Магистралы** для соединения зоны Балтийского и Баренцева морей, Атлантики, зоны Средиземного, Черного и Каспийского морей, а также прибрежные государства в морских зонах, через расширение по Суэцкому каналу в направлении Красного моря.
- **Северная Ось**, призванная соединить северную часть ЕС с Норвегией на севере и Беларусью и Россией на востоке.
- **Центральная Ось**, призванная соединить центральную часть ЕС с Украиной и Черным морем, с выходом на Каспийское море по внутренним водным путям.
- **Юго-Восточная Ось**, задача которой – соединить ЕС с Балканами и Турцией и далее с Южным Кавказом и Каспийским морем, а также с ближневосточным регионом вплоть до территории Египта и Красного моря.
- **Юго-Западная Ось**, призванная соединить юго-западную часть ЕС со Швейцарией и Марокко, включая трансмагрибский путь, соединяющий Марокко, Алжир и Тунис, и его расширение на территорию Египта.

В Сообщении также предлагается ряд «горизонтальных» мер для обеспечения функциональной совместимости (инфраструктуры).

За этим Сообщением последовало еще одно, опубликованное в 2011 г., под названием «ЕС и соседние регионы: Обновленный подход к сотрудничеству в сфере транспорта» (Европейская Комиссия, 2011а). В новом Сообщении излагается обновленная политика транспортного сотрудничества с регионами, соседствующими с ЕС, основанная на Сообщении 2007 г. На этот раз речь идет обо всех видах транспорта.

В авиационном секторе рассматривается вопрос о создании более широкого Общеευропейского авиационного пространства (ОЕАП) с более тесной интеграции стран-соседей ЕС. Предлагается ряд действий практического характера для выполнения в краткосрочной перспективе до 2013 года, а также действия на

более длительный срок. Эти действия включают в себя завершение текущих переговоров по соглашениям о всеобщем воздушном сообщении и расширенные переговоры по таким соглашениям с другими соседними странами по мере их готовности, постоянную помощь соседним странам в вопросах модернизации их систем организации воздушного движения и т.д.

Сектор, посвященный морским и внутренним водным путям, является вполне исчерпывающим, охватывая Европейское морское транспортное пространство, вопросы повышения уровня надежности и безопасности на морских транспортных путях, а также Стратегию ЕС для Дунайского региона. Меры, которые предлагается принять в краткосрочной перспективе, включают в себя оказание поддержки соседним странам в улучшении их работы относительно государства флага и соблюдения стандартов надежности и безопасности, а также социальных стандартов, работу с соседними странами с целью упрощения процедур для каботажного судоходства в соответствии с положениями Европейского морского транспортного пространства, а также оказание помощи соседним странам в достижении стандартов ЕС и международных стандартов в области внутреннего судоходства.

Сектор, посвященный автомобильному транспорту, не является столь всеобъемлющим, как можно было бы ожидать. В нем упоминаются громоздкие административные процедуры для пересечения границы, которые остаются препятствием для эффективного передвижения товаров между государствами ЕС и его восточными соседями. Комиссия, приводя оценку, которую дает Международный союз автомобильного транспорта (МСАТ), подчеркивает, что 40% от общего времени транспортировки теряется на границах из-за расхождений в административных процедурах. Особое внимание уделяется вопросу упрощения процедур пересечения границы.

Меры, предлагаемые в краткосрочной перспективе, включают укрепление таможенного сотрудничества с Беларусью, Молдовой и Украиной для упрощения процедуры пересечения границ, а также изучение влияния постепенного открытия рынка автомобильных дорог с отдельными соседними странами.

В вопросах железнодорожного сектора говорится о проблемах, создаваемых существующими техническими барьерами, а именно, разницей между шириной железнодорожной колеи, которая используется в Беларуси, Молдове и Украине (1520 мм), и стандартным размером, используемым в большинстве стран ЕС (1435 мм). Действия, предлагаемые для выполнения в краткосрочной перспективе, включают в себя внесение системы с шириной рельсовой колеи 1520/1524 мм в систему стандартов, разработанных Европейским железнодорожным агентством (ЕЖДА) и содействие внедрению в соседних государствах Европейской Системы управления железнодорожным движением.

Инфраструктурные соединения, о которых говорится далее в Сообщении, играют весьма важную роль, поскольку для улучшения этих соединений Комиссия определяет транспортные сети, расставляет приоритеты проектов и мобилизует финансирование.

Предлагаемые в краткосрочной перспективе меры к выполнению включают в себя:

- определение стратегических транспортных сетей в регионе Восточного партнерства с возможностью их подсоединения к измененной Трансевропейской транспортной сети (ТЕТС);
- адаптацию планирования будущей Транс-средиземноморской транспортной сети в контексте пересмотренной политики ТЕТС;
- подготовку перспективной программы реализации европейских интересов в странах Восточного соседства с упором на проекты, которые связывают их с ЕС;
- укрепление сотрудничества Комиссии с Международными Финансовыми Институтами (МФИ) в восточных и южных регионах ЕПС, а также на территории Западных Балкан, отдавая приоритет в финансировании тем проектам, которые помогают развивать Всеобщую региональную транспортную сеть Юго-Восточной Европы; и
- дальнейшее развитие транспортного соединения на основе морских путей при помощи концепции Морских магистралей.

Сообщение Комиссии было одобрено Европейским советом от 6 октября 2011 г. Совет также призвал ЕС продолжить свое сотрудничество в рамках Европейско-Средиземноморского транспортного партнерства (Евромед) под эгидой Средиземноморского союза. Кроме того, он признал необходимость более структурированного сотрудничества с государствами-членами Восточного партнерства в рамках эффективных и прозрачных отношений.

Транспортная система в рамках Средиземноморского союза

Барселонская декларация 1995 года предусматривает создание эффективной Транс-средиземноморской комбинированной транспортной системы с сочетанием морских и воздушных транспортных структур, путем совершенствования и модернизации портов и аэропортов, пресечения действия необоснованных ограничений, упрощения процедур, повышения уровня морской и воздушной безопасности, гармонизации экологических стандартов и разработки согласованной системы управления трафиком. В ней также говорится о расширении наземного сообщения в направлении востока и запада на южном и восточном берегах Средиземного моря и о присоединении средиземноморских транспортных сетей к Транс'европейской сети в целях обеспечения их функциональной совместимости.

В 2005 году "Пятилетняя рабочая программа Евромед" ссылалась на необходимость «развивать сеть региональной транспортной инфраструктуры и принять ряд рекомендаций на Заседании Министров транспорта стран-участниц Евромед в Марракеше в 2005 г. для улучшения сотрудничества в области транспорта» (Европейская Комиссия, 2005 г.). В Декларации Заседания Министров транспорта стран-участниц Евромед в Марракеше от 15 декабря 2005 года министры одобрили реформы, предпринятые средиземноморскими партнерами в транспортном секторе, в частности, касающиеся открытия рынков.

Они решили предоставить приоритет строительству недостающих связывающих магистралей на планах Север-Юг и Юг-Юг, а

также основным транснациональным осям и проектам, определенным Группой высокого уровня, и осуществлению странами MEDA планирования региональных транспортных ресурсов. В отношении сектора морского транспорта министры решили продолжить модернизацию портов и портовых услуг. В вопросе комбинированных перевозок министры также решили развивать связи между портовыми зонами и внутренними районами в целях расширения Морских магистралей и повышения роли железных дорог в рамках смешанной системы путем реструктуризации данного сектора. Они приняли решение о модернизации сектора автомобильного транспорта путем усовершенствования механизмов выдачи лицензии с учетом международных и европейских стандартов и упрощения процедур пересечения границ, в частности, таможенных. Расширение сотрудничества ожидалось и в отношении сектора воздушного транспорта.

Транспорт в рамках Черноморской Синергии

4 апреля 2007 года Комиссия опубликовала свое Сообщение, адресованное Совету министров и Европейскому парламенту, под названием «Черноморская синергия - Новая инициатива регионального сотрудничества» (Комиссия Европейских Сообществ, 2007b). Параграф, посвященный вопросам транспорта, был довольно общим, без деталей и подробностей. В нем отмечалось, что Комиссия должна продолжать активно поддерживать региональное транспортное сотрудничество с целью повышения эффективности, надежности и безопасности транспортных перевозок. Присутствует ссылка на вышеупомянутое Сообщение по вопросам транспорта 2007 г. (Комиссия Европейских Сообществ, 2007a). Кроме того, в документе упоминается необходимость тесной координации с текущими инициативами, следствием которой должно стать четкое разделение труда, а возможно, и частичное слияние существующих регулярных мероприятий и структур.

Диалог, посвященный транспортной политике с целью сближения нормативных стандартов, будет и в дальнейшем являться основной целью, и Комиссия намерена оказывать помощь в выявлении тех действий,

которые помогут добиться унифицированного и последовательного применения соответствующих инструментов и стандартов.

В документе также говорится о расширении границ всеобщего авиационного пространства, а в отношении морского транспорта упоминается необходимость вынести на повестку дня вопрос о морской безопасности и потребность в расширенной эксплуатации преимуществ каботажного судоходства и внутренних водных путей, в частности, на Дунае.

14 февраля 2008 года в Киеве состоялась первая и единственная встреча Министров иностранных дел стран Европейского Союза и большой Черноморской зоны. В их совместном Заявлении транспорт упоминался в качестве одного из приоритетных направлений, в котором ЕС планирует поддерживать Черноморское региональное сотрудничество в целях получения ощутимых результатов. Они договорились поддержать региональное сотрудничество в транспортном секторе для повышения его эффективности, надежности и безопасности. Они также согласились, что Черноморская синергия обеспечивает основу для улучшения координации между соответствующими политиками ЕС и регионов, а также ширококомасштабными программами, такими как развитие крупных транснациональных транспортных осей, Морских магистралей или кольцевой автомагистрали вокруг Черного моря (Комиссия Европейских Сообществ, 2008d).

19 июня 2008 года Комиссия опубликовала свой Отчет за первый год реализации программы Черноморской Синергии (Комиссия Европейских Сообществ, 2008a). В разделе, посвященном вопросам транспорта, в нем говорится о том, что Комиссия начала оптимизацию схемы разнообразных попыток к сотрудничеству в области транспорта. Приводится тот факт, что Комиссия начала предварительные переговоры со странами региона относительно расширения трансъевропейских транспортных сетей, которое включает в себя возможность подготовки структур ТРАСЕКА в качестве институтов для юго-восточной оси¹. Комиссия приступила к реализации концепции Морских магистралей в Черном море, тесно связанной с программой ТРАСЕКА. В отчете также отмечается что,

были начаты работы по расширению Общего авиационного пространства на страны Черного моря. Также было решено, что инициативу по созданию транспортного партнерства в рамках Черноморской синергии возьмет на себя Греция².

Транспорт в рамках программы Восточного Партнерства

3 декабря 2008 года Комиссия опубликовала Сообщение по вопросу Восточного Партнерства (ВП), адресованное Совету министров и Европейскому парламенту (Комиссия Европейских Сообществ, 2008b). В нем идет речь о транспортной сфере в том смысле, что многосторонний процесс ВП также должен способствовать взаимному объединению транспортных и телекоммуникационных сетей партнеров – как между собой, так и с ЕС, и гармонизации нормативно-правовой базы.

С учетом того, что в рамках ТРАСЕКА уже существует сильное и диверсифицированное региональное сотрудничество по вопросам транспортной сферы, в Сообщении говорилось о том, что программа Восточного партнерства могла бы способствовать проведению дополнительных технических переговоров на отдельные темы, такие как авиационная безопасность, внутреннее судоходство и проекты инфраструктуры, принимая в должное внимание текущие переговоры, которые ведутся в других регионах.

Рабочий документ персонала Комиссии, сопровождающий Сообщение Комиссии, ссылается на предложение Комиссии разработать дорожную карту для последующей интеграции в систему общего транзита и возможного распространения среди других партнеров текущих пилотных проектов по обмену предварительной таможенной (транзитной) информацией на основе содержимого книжки МДП (ТИР-карнет)³ (Комиссия Европейских Сообществ, 2008c).

Несмотря на отсутствие конкретного упоминания транспортного вопроса в Совместной декларации Саммита Восточного партнерства, который состоялся в Праге 7 мая 2009 года, Совместная декларация Саммита Восточного партнерства, проведенного в Варшаве 29-30 сентября 2011, гласит, что в транспортном

секторе связь между сетями инфраструктуры ЕС и стран-партнеров должна быть более тесной, чтобы содействовать обмену пассажирами и товарами (Совет Европейского Союза, 2011a). Это может быть достигнуто за счет более тесной интеграции рынка и улучшения связей между инфраструктурами. Участники Саммита также согласились активизировать сотрудничество в области транспорта, в частности, в рамках многостороннего курса программы Восточного партнерства, и приняли к сведению значительный прогресс, достигнутый в вопросе расширения Общевропейского авиационного пространства.

Следует также отметить большой толчок в вопросе развития транспортного сотрудничества в рамках Восточного партнерства, полученный после принятия ЕС и странами Восточного партнерства Совместной декларации по транспорту на Министерской конференции в Кракове 24-25 октября 2011 года (Совет Европейского Союза, 2011b). Участники подчеркнули важность сотрудничества в области транспорта, которое способствует безопасному перемещению людей и надежной транспортировке грузов между ЕС и странами Восточного партнерства. Они также взяли на себя обязательство по улучшению транспортных связей, в том числе посредством политики сотрудничества, улучшения административных процедур при пересечении границ и устранения критических участков (ограничивающих факторов) в инфраструктуре. Они приветствовали создание Группы Восточного партнерства по вопросам транспорта как постоянной основы для сотрудничества в области транспорта между ЕС и странами Восточного партнерства, ориентированной на результат.

Прогресс, который к настоящему времени достигнут в транспортном секторе, находит свое отражение в Рабочем документе совместной группы, посвященном реализации ЕПС в 2011 году и программе Восточного партнерства (Европейская комиссия и Верховный представитель Европейского Союза по иностранным делам и политике безопасности, 2012). В нем упоминается и Совместная декларация, подписанная в Кракове, и Группа Восточного партнерства по вопросам транспорта, созданная в октябре 2011 г. для наблюдения за процессом сотрудничества в

сфере транспорта и упорядочивания процесса реализации регионального сотрудничества в транспортном аспекте. В документе также говорится о постоянном прогрессе переговоров с отдельными партнерами по соглашениям о всеобщем воздушном сообщении.

С точки зрения закона – Транспорт в контексте будущей стратегии ЕС для Черноморского региона

20 января 2011 года Европейский парламент представил на рассмотрение Совета Министров и Комиссии резолюцию по Стратегии ЕС для Черноморского региона, которая на сегодняшний день является нереализованной, поскольку Комиссия до настоящего времени не начала по ней работать (Европейский Парламент, 2010). В вопросах транспорта данная резолюция поддерживает дальнейшее развитие инициатив в рамках ТРАСЕКА и призывает ЕС еще больше усилить свою поддержку проектов инфраструктуры в регионе.

Кроме того, в ней считается существенным развитие портов ЕС на Черном море и портов на Дунае с выходом в море. В ней также подчеркивается необходимость модернизации инфраструктуры в черноморском регионе и установления связей с европейскими транспортными коридорами. Резолюция также призывает Комиссию и страны-участницы способствовать завершению приоритетных трансъевропейских транспортных проектов вдоль осей 7, 18, 21 и 22, и их постепенной ассимиляции в коридор ТРАСЕКА. Кроме того, резолюция содержит обращение к прибрежным государствам черноморского региона с предложением заключить Меморандум о взаимопонимании в вопросе развития Черноморских морских коридоров и просьбу к Комиссии относительно открытия бюджетной линии ТЕТС для финансирования создания черноморских морских коридоров, подобной тем, которые уже существуют для морских коридоров Балтийского, Северного и Средиземного морей.

Оценка

Именно Европейская политика соседства обуславливает основные направления транспортной политики ЕС, в основном,

посредством Сообщения Комиссии относительно Стратегического документа по ЕПС от 12 мая 2004, Сообщения о расширении основных трансъевропейских транспортных осей в соседние страны от 31 декабря 2007 г. и Сообщения 2011г. о новом подходе к сотрудничеству в области транспорта в странах ЕС и соседних регионах.

Транспортная политика ЕС в контексте отношений с его восточными и южными соседями охватывается этими тремя Сообщениями, которые теоретически позволяют ЕС и в дальнейшем идти по пути разработки согласованной транспортной политики в отношении Востока и Юга, что он эффективно и делал. При этом возникает вопрос: почему ЕС решает проблему транспортного сообщения с третьими странами по отдельности в рамках программ Средиземноморского союза, Черноморской синергии, Восточного партнерства и будущей стратегии ЕС для Черного моря?

Средиземноморский союз был одной из первых региональных инициатив ЕС, которая восходит к Барселонской декларации 1995 года и также включает в себя всеобъемлющие аспекты транспортной политики, которые были описаны выше. Включение в нее транспортных вопросов было абсолютно естественным, так как в то время программы ЕПС еще не существовало. На Конференции Министров транспорта в Марракеше в 2005 году существование ЕПС было принято во внимание, и в выводах конференции отмечено, что ЕПС расширит сотрудничество между ЕС и его средиземноморскими партнерами, в том числе в транспортном секторе. Таким образом, была установлена связь между этими двумя инициативами, которая способствует реализации ЕС своих транспортных политик.

Черноморская синергия возникла на другом основании. Инициатива создания Черноморской синергии исходила от Организации Черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) еще в 2006 году⁴. Первоначальными амбициями ОЧЭС было налаживание структурированных отношений с ЕС. При поддержке тогдашнего немецкого председательства в ЕС, которое оказывало давление на Комиссию, 4 апреля 2007 года было опубликовано Сообщение Комиссии

о Черноморской Синергии. Это было не то, чего ожидала ОЧЭС. В документ не вошли структурированные отношения между двумя сторонами; вместо этого в нем содержалась ссылка на свободное сотрудничество между странами Большого Черноморского региона и странами-участницами ЕС. Он также признавал ОЧЭС как наиболее всеобъемлющую и официальную региональную организацию в зоне Черного моря.

Причиной, по которой ОЧЭС не были предоставлены структурированные отношения, было то, что, хотя эту идею поддерживали председательствующая Германия и Греция, она была заблокирована странами Вышеградской группы и Швецией, которые готовили проект Восточного партнерства, включающий в себя структурированные отношения со странами-партнерами.

14 февраля 2008 года, в рамках Черноморской синергии в Киеве состоялась первая и единственная встреча Министров иностранных дел ЕС и стран Большого Черноморского региона. По настоянию ОЧЭС, транспортный сектор был упомянут в качестве одного из приоритетных направлений в Совместном заявлении, согласно которому ЕС обязался поддерживать Черноморское региональное сотрудничество в целях получения ощутимых результатов. В ответ на настоятельную просьбу ОЧЭС участники согласились с тем, что Черноморская синергия обеспечивает основу для улучшения координации между соответствующими политикой ЕС и региональной политикой.

К сожалению, ОЧЭС чувствовала безразличие со стороны ЕС почти во всех аспектах транспортной политики. Союз игнорировал существование флагманского проекта ОЧЭС относительно Кольцевой автомагистрали вокруг Черного моря (BSRH), 7100-километровой автомагистрали, направленной на объединение Европейской сети автомобильных дорог с Азиатской. ЕС отказался участвовать во всех заседаниях Руководящего комитета BSRH, ссылаясь на ограничения бюджета. В конце концов, Секретариату ОЧЭС было четко сказано, что комиссия не заинтересована в BSRH, ее интересует только проект Морских магистралей и его расширение на территорию Черного моря.

Было принято решение о создании транспортного партнерства в рамках Черноморской синергии, при этом Греция взяла на себя инициативу по созданию соответствующей концепции. Однако на сегодняшний день этот проект не реализован.

Кроме того, ТРАСЕКА получила около 2 млн. евро финансирования от Европейской Комиссии для исследования Морских магистралей в Черном море, в то время как ОЧЭС уже была в процессе разработки аналогичного исследования. ЕС не уделил внимания проекту ОЧЭС по вопросам Разрешений – региональной инициативе ОЧЭС, которая позволяет грузовику транзитом проезжать по территории всех государств-участников на основании одного-единственного документа. На сегодняшний день ЕС предпринял лишь минимальные шаги по реализации решений, связанных с транспортным сектором, и те лишь в рамках проекта Морских магистралей в Черном море.

Восточное партнерство включает в себя 5 стран-участниц ОЧЭС (Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина), но исключает Турцию и Россию. По сути, оно было создано для того, чтобы исключить Россию, которая имеет свою собственную стратегию партнерства с ЕС. Турция не включена в список ввиду того, что она является кандидатом на вступление в ЕС.

Почти параллельный запуск программ Восточного партнерства (ВП) и Черноморской синергии усложнил разработку согласованной политики ЕС в отношении своих восточных соседей, с учетом количества параллельных дублирующих программ и политик (Tsantoulis, 2009, стр. 5). Хотя транспортным вопросам не предавалось особое значение как в первоначальном Сообщении Комиссии по Восточному партнерству, так и в Совместной декларации Пражского саммита ВП от 7 мая 2009 года, начиная с 2011 года, с Совместной декларации Варшавского саммита Восточного партнерства от 29-30 сентября, транспортная политика начала приобретать все более важную роль, с подробным описанием того, какие действия необходимо предпринять. Кульминацией в этом деле стал созыв конференции Министров транспорта в Кракове 24-25 октября 2011 года и принятие Совместной декларации, в которой

речь шла только о вопросах транспортного сектора. Как было упомянуто ранее, была создана Группа Восточного партнерства по вопросам транспорта.

Рекомендации и заключения

Разделение транспортной политики ЕС на множество различных инициатив оказалось неэффективным с точки зрения достижения поставленных целей. В то время как политики сами по себе являются существенными, они редко доходят до стадии реализации. Разделение политики привело к вовлечению в процесс многих дополнительных Генеральных дирекций Комиссии, помимо Генеральной дирекции мобильности и транспорта (DG MOVE), которая на основе ЕПС всесторонне координирует вопросы реализации политики в области транспорта. Чтобы избежать ненужного дублирования, все решения или инициативы, которые принимаются в отношении транспортного сектора, должны быть централизованы под эгидой MOVE DG для их реализации.

Комиссия должна приступить к работе над резолюцией Европейского парламента относительно Стратегии по Черному морю, которая в начале 2011г. была направлена в Совет и Комиссию для реализации. В целях достижения более высокой эффективности вопросы резолюции, связанные с транспортом, должны быть включены в транспортную политику ЕПС и контролироваться DG MOVE.

Кроме того, ЕС должен с серьезностью отнестись к важным решениям ОЧЭС по вопросам транспортного сектора.

ЕС должен серьезно принять во внимание и интегрировать в свои политики практическую деятельность Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) и частного сектора, например, Международного союза автомобильного транспорта (МСАТ), которая в основном направлена на упрощение автомобильных перевозок в странах восточного и южного соседства ЕС.

В заключение необходимо сказать, что этот документ полностью согласуется с оценкой Елены Гнединой и Нику Попеску в отношении ЕПС, в которой говорится, что:

Все обещания ЕС были правильными, но Союз либо большинство из них не выполнил, либо при выполнении действовал слишком медленно. Многие зависят от того, как эта ситуация будет исправлена. Таким образом, первым и главным приоритетом для ЕС является не изобретать новые инициативы, но выполнить обещания, которые он уже дал, в частности, путем снижения уровня собственного протекционизма при проведении торговых переговоров и путем активизации диалогов относительно виз. Слишком часто обещания, которые ЕС дает на самом высоком уровне, блокируются, задерживаются или смягчаются в рабочих группах в Брюсселе. Улучшение ситуации с выполнением обещаний позволит ЕС более настойчиво требовать такого выполнения от своих соседей, которые в своем послужном списке также имеют случаи подобного невыполнения (Гнедина и Попеску, 2012).

В этом документе мы попытались показать, что отсутствие согласованной транспортной политики ЕС в отношении своих восточных и южных соседей имеет непосредственное отношение к проблеме выполнения обещаний.

Перевод и редакция Сергея Коноплева.

Примечания

- 1 Транспортный коридор Европа-Кавказ-Азия (TRACECA). Дополнительная информация: <http://www.traceca-org.org/en/home/>
- 2 Согласно Комиссии, Черноморский регион включает: Грецию, Болгарию, Румынию, Молдову, Украину, Россию, Армению, Азербайджан и Турцию.
- 3 ТИР-карнет - международный таможенный документ, держатель которого имеет право на упрощенные таможенные формальности при перевозке грузов между странами, подписавшими конвенцию TIR (*Transports Internationaux Routiers*)
- 4 **Примечание редактора:** автор статьи, в то время занимавшего должность Генерального секретаря постоянного международного секретариата ОЧЭС, был тесным образом вовлечен в процесс улучшения отношений между ОЧЭС и ЕС. В этой статье он рассказывает о своем личном опыте.

Ссылки:

Commission of the European Communities. 2004. *European Neighbourhood Policy STRATEGY PAPER*. Brussels: COM(2004) 373 FINAL, 12 May 2004. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.

Commission of the European Communities. 2007a. *Extension of the major trans-European transport axes to the neighbouring countries Guidelines for transport in Europe and neighbouring regions*. Brussels: COM(2007) 32 final, 31 January 2007. http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/Document_Centre/OP_Resources/01_com2007_0032en01.pdf.

Commission of the European Communities. 2007b. *BLACK SEA SYNERGY A NEW REGIONAL COOPERATION INITIATIVE*. Brussels: COM(2007) 160 final, 11 April 2007. http://ec.europa.eu/environment/marine/pdf/com2007_0160en01.pdf.

Commission of the European Communities. 2008a. *REPORT ON THE FIRST YEAR OF IMPLEMENTATION OF THE BLACK SEA SYNERGY*. Brussels: COM(2008) 391 final, 19 June 2008. http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/com08_391_en.pdf.

Commission of the European Communities. 2008b. *Eastern Partnership*. Brussels: COM (2008) 823 final, 31 December 2008. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:PDF>.

Commission of the European Communities. 2008c. *Eastern Partnership*. Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels: SEC(2008) 2974/3. http://ec.europa.eu/culture/documents/staff_working_document_en.pdf.

Commission of the European Communities. 2008d. *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of countries of the European Union and of the wider Black Sea area*. Kyiv, 14 February 2008. http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/joint_statement_blacksea_en.pdf.

Council of the European Union. 2011a. *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw 29-30 September 2011*. Brussels:

14983/11 Presse 341, 30 September 2011. http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/warsaw_summit_declaration_en.pdf.

Council of the European Union. 2011b. *Ministerial Conference on Eastern Partnership in Transport*, Krakow, 24-25 October 2011. Brussels: 16406/11 TRANS 298, 4 November 2011. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st16/st16406.en11.pdf>.

European Commission. 2005. *EUROMED FIVE YEAR WORK PROGRAMME*. Brussels, 27-28 November 2005. http://eeas.europa.eu/euromed/summit1105/five_years_en.pdf.

European Commission. 2011a. *The EU and its neighbouring regions: A renewed approach to transport cooperation*. Brussels: COM(2011) 415 final, 7 July 2011. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0415:FIN:EN:PDF>.

European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. 2012. *Joint Staff Working Document Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011 Regional Report: Eastern partnership*. Accompanying the Document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Delivering on a New European Neighbourhood Policy. Brussels: SWD(2012) 112 final, 15 May 2012. http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/e_pship_regional_report_en.pdf.

European Parliament. 2010. *Report on An EU Strategy for the Black Sea*. Brussels: A7-0378/2010. 16 December 2010. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0378+0+DOC+PDF+V0//EN>.

Gnedina, Elena and Nicu Popescu. 2012. *The European Neighbourhood Policy's First Decade in the Eastern Neighborhood*. CIES and BST Neighbourhood Policy Paper no. 03. Istanbul: CIES, July 2012. http://www.khas.edu.tr/cms/cies/dosyalar/files/black_sea_03A.pdf.

Tsantoulis, Yannis. *Black Sea Synergy and Eastern Partnership: Different Centres of Gravity, Complementarity or Confusing Signals*. ICBSS Policy Brief no. 12. Athens: ICBSS, February 2009, p.5.

Об авторе

Леонидас Хрисантопулос является профессиональным греческим дипломатом. В 1977 году он представлял свою страну в команде, которая вела переговоры о предоставлении Греции членства в Европейском Союзе. В 1993 году он стал первым послом Греции в только что получившей независимость Армении. Он также занимал пост генерального консула Греции в Стамбуле и был послом в Польше и Канаде. С 2006 по 2012 он был Генеральным секретарем международного секретариата ОЧЭС в штаб-квартире в Стамбуле.

О ЦМЕИ

Центр Международных и Европейских Исследований (ЦМЕИ) при университете имени Кадыр Хаса был первоначально основан в 2004 году как Центр Исследований Европейского Союза для изучения процесса вступления Турции в Евросоюз. Начиная с сентября 2010 года ЦМЕИ претерпел серьезные преобразования, расширяя свою деятельность с целью проведения политически ориентированных исследований прикладного характера, а также содействия дискуссиям по наиболее актуальным геостратегическим проблемам региона.

Область исследований и взаимодействий ЦМЕИ охватывает институциональные и политические аспекты (такие, как расширение ЕС, принципы соседства и ОВПБ/ОПБО), вопросы горизонтального взаимовлияния (такие, как региональное сотрудничество и глобальное управление) и безопасность, географически сфокусированную, в частности, на Черноморском Регионе (включая Кавказ), Средиземноморье, юго-восточной Европе, турецко-греческих и трансатлантических отношениях.

О Черноморском Фонде Регионального Сотрудничества

Черноморский Фонд Регионального Сотрудничества (ЧФРС) – является проектом

немецкого Фонда Маршалла (США), который содействует в расширенном регионе Чёрного моря развитию регионального взаимодействия и эффективного управления; ответственных, прозрачных и подотчетных правительств; сильного и эффективного гражданского общества; и независимых и профессиональных СМИ. Отзываясь на быстрые сдвиги в регионе, сотрудники ЧФРС регулярно консультируются с местными экспертами и совершенствуют стратегию предоставления грантов, что позволяет более эффективно решать задачи Фонда. С учётом сложности и многообразия региона приоритеты ЧФРС регулярно пересматриваются и корректируются для того, чтобы соответствовать изменяющимся потребностям региона. Поправки согласовываются с консультативным Советом ЧФРС, сетью отделений Фонда Маршалла и внутренними экспертами, а также с другими донорскими организациями, действующими в этом районе.

О серии по Политике Соседства

Серия статей о Политике Соседства призвана предоставить политическим, профессиональным и научным сообществам экспертную оценку по многим важным вопросам и проблемам, стоящим сегодня в частности перед восточными соседями Европейского Союза. Будут приложены все усилия, чтобы анализ, снабжаемый соответствующими политическими рекомендациями, был независимым и не представлял ничью конкретную точку зрения или политический курс. Эти статьи будут также переведены на русский язык, чтобы сделать их доступными русскоязычным читателям, расширяя рамки диалога и предоставляя информацию о проблематике Черноморского Региона. Приоритетом является обсуждение политических проблем Черноморского Региона и вокруг него.

Center for International and European Studies (CIES)

Kadir Has University
Kadir Has Caddesi
Cibali / Istanbul 34083
Turkey

Tel: +90 212 533 65 32, ext. 4608

Fax: +90 212 631 91 50

Email: cies@khas.edu.tr

Website: <http://cies.khas.edu.tr>

Director: Dimitrios Triantaphyllou

The Black Sea Trust for Regional Cooperation

The German Marshall Fund of the United States
B-dul Primaverii nr. 50
Corp 6 “Casa Mica”
Sector 1
Bucharest, Romania

Tel: +40 21 314 16 28

Fax: +40 21 319 32 74

E-mail: BlackSeaTrust@gmfus.org

Website: <http://www.gmfus.org/cs/blacksea>

Director: Alina Inayeh

ISBN 978-975-8919-86-4