

Док.: GA23/LC23/REP/04

ДВАДЦАТЬ ТРЕТЬЕ ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ
КОМИТЕТ ПО ПРАВОВЫМ И ПОЛИТИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ

ДОКЛАД*

РАМКИ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ПАЧЭС И ЕВРОПЕЙСКИМ ПАРЛАМЕНТОМ

Докладчик: г-н Михаил Емельянов, член Комитета, Россия

* Текст рассмотрен на Двадцать третьем заседании Комитета по правовым и политическим вопросам в Дурессе 7 апреля 2004 г. и утвержден на Двадцать третьей Генеральной Ассамблее в Санкт-Петербурге 2 июня 2004 г.

I. ВСТУПЛЕНИЕ

1. На Двадцать втором заседании в Ростове-на-Дону, состоявшемся 15 октября 2003, г. Комитет по правовым и политическим вопросам пришел к мнению о том, что в контексте расширения Европейского Союза на юго-восток, охватывающего некоторые черноморские страны, было бы целесообразно рассмотреть вопрос, предложенный греческой делегации на заседании Генеральной Ассамблеи в Кишиневе в июне 2003 г., о состоянии взаимоотношений между ПАЧЭС и Европейским Парламентом.
2. В связи с этим, а также с целью подготовки доклада и рекомендации для всестороннего обсуждения на Двадцать третьем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи в Санкт-Петербурге в июне 2004 г., Двадцать третье заседание Комитета в Тиране (7-8 апреля 2004 г.) посвящено теме «Рамки сотрудничества между Парламентской Ассамблеей Черноморского Экономического Сотрудничества и Европейским Парламентом».
3. В докладе используется информация, полученная от национальных делегаций Болгарии, Молдовы, Румынии, Турции и Украины. Кроме того, справочный материал был получен Международным секретариатом ПАЧЭС и из других источников.

II. РАМКИ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕЕЙ ЧЕРНОМОРСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И ЕВРОПЕЙСКИМ ПАРЛАМЕНТОМ

4. Сегодняшнее расширение Европейского Союза, проходящее поэтапно, является наиболее всеобъемлющим процессом расширения границ ЕС. Этот процесс делает еще более значимым конкретный вызов, стоящий перед регионом ЧЭС, и в тоже время вносит вклад в общее развитие. Цели, стоящие перед странами ЧЭС и заключающиеся в установлении стабильной, открытой и плюралистической демократии, управляемой по принципу верховенства закона и лежащей в основе процветающей рыночной экономики с современными политическими, социально-экономическими и административными структурами, соответствуют общеевропейским ценностям. Стандарты и нормы Европейского Союза берутся за основу когда черноморские страны определяют свою политику в области экономического управления, политических институтов и устойчивого развития.
5. Рост Европейского Союза несет с собой новые условия и возможности для моделей сотрудничества в Европе, подчеркивая необходимость в более глубоком региональном сотрудничестве. В результате расширения ЕС и с

перспективой вступления Болгарии, Румынии и Турции, будущая граница ЕС займет значительную часть черноморского побережья. У ЕС есть также и особые экономические интересы в Черноморском регионе, из-за его географической близости и значительного потенциала с богатыми природными и человеческими ресурсами. Расширение ЕС на восток и последующее развитие двусторонней политики по отношению к соседним странам и прилегающим регионам постепенно вовлечет ЕС в дела Черноморского региона. Расширение Союза на восток и вступление трех черноморских государств в ЕС приведут к более активному участию Европейского Союза в жизни Черноморского региона.

6. На этом фоне сотрудничество между ЕС и ЧЭС в различных областях станет неизбежной, но довольно сложной задачей из-за разницы статуса стран ЧЭС по отношению к ЕС, существующих двусторонних обязательств, различных подходов, политической и правовой основы. По статусу двухсторонних отношений с ЕС страны ЧЭС можно сгруппировать следующим образом: Греция – полноправный член ЕС; Болгария и Румыния имеют европейские соглашения и находятся в процессе переговоров о вступлении; Турция имеет соглашение об ассоциации и статус кандидата на вступление; Албания участвует в разработке соглашения о стабильности и стабильности и ассоциированном членстве и является будущим кандидатом на вступление вместе с другими балканскими государствами (включая Македонию и Сербию с Черногорией - будущих членов ЧЭС); Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова, Россия и Украина имеют соглашения о партнерстве и сотрудничестве.
7. В своем послании «Расширенная Европа – соседство: новые рамки взаимоотношений с нашими восточными и южными соседями», Комиссия предложила, чтобы «Европейский Союз стремился к развитию зоны процветания и дружеского соседства ... с теми, с кем Европейский Союз имеет тесные и мирные взаимоотношения сотрудничества.» В нем подчеркивается, что «в ближайшее десятилетие и далее способность Союза обеспечивать прочное, стабильное и устойчивое развитие для своих граждан не будет отделяться от его заинтересованности в тесном сотрудничестве с соседями». Проведение такой политики является логическим следствием процесса расширения, который, как говорится в послании «придает новый импульс усилиям по сближению с 385 миллионами жителей стран, находящихся за внешними сухопутными и морскими границами, а именно России, западных новых независимых государств и южного Средиземноморья».
8. Как отмечалось Комитетом в предыдущем докладе, «Хотя новая концепция соседства и существующие региональные инициативы и предполагают наличие стратегии по отношению к отдельным государствам-членам ЧЭС, регион ЧЭС в целом не рассматривается ЕС в качестве измеренческой цели его региональных приоритетов. С чисто географической точки зрения,

Черноморский регион остается отсутствующим звеном в цепи инициатив и программ ЕС по региональному сотрудничеству в соседних регионах».*

9. Справедливо предположить, что страны ЧЭС испытывают неясность относительно грядущих последствий расширения ЕС. Несмотря на привлекательные перспективы преимуществ от создания широко интегрированной экономической зоны, различия между регионами в пределах границ ЕС со странами-кандидатами и соседними странами в вопросе социально-экономического развития могут породить оправданную тревогу, являющуюся следствием имеющейся неопределенности. Например, никто не может быть уверен в том, что движение в сторону расширенного ЕС станет движущей силой нового роста или, наоборот, всего лишь элементом обостряющейся разницы между темпами социально-экономического прогресса стран региона.
10. По этой причине и с целью обеспечения надлежащего сотрудничества на новых границах, ЕС наряду с проведением переговоров о вступлении, следует уделять больше внимания своей региональной политике. Укрепление регионального сотрудничества и взаимопонимания может внести позитивный вклад в устойчивость политико-экономических взаимоотношений между ЕС и соседними странами и сократить с течением времени региональное неравенство. В связи с тем, что взаимоотношения развиваются с Черноморским регионом в целом, необходимо рассмотреть пути укрепления взаимодействия для того, чтобы начать политический диалог. В этом отношении, развитие сотрудничества на межпарламентском уровне может оказаться особенно полезным.
11. Сложно найти институты, наделенные большими полномочиями, чем парламенты или парламентские организации, способные оценить чаянья общества и служить в качестве связующего звена между гражданами и ключевыми игроками в интеграционных процессах. Представляя суть соответствующих национальных обществ и учитывая роль законодательных органов в развитии и укреплении регионального сотрудничества, необходимо расширять парламентскую систему и политический аспект. Национальные парламенты и региональные парламентские организации должны более эффективно использовать парламентскую дипломатию через прочные связи между соответствующими парламентами и парламентариями с помощью более интенсивного сотрудничества со своими коллегами в регионе и за его пределами, мобилизуя при этом необходимую общественную поддержку.
12. Говоря о процессе расширения ЕС, необходимо подчеркнуть существенный вклад Европейского Парламента в разработку стратегии, направленной на

* Доклад Комитета ПАЧЭС по правовым и политическим вопросам «Черноморский регион в контексте расширения Европейского Союза» (Док.: GA22/LC22/REP/03), утвержденный на Двадцать второй Генеральной Ассамблее в Бухаресте 9 декабря 2003 г.

более сильный и расширенный Союз. Европейский Парламент выступил с концепцией о возможности гибкого процесса расширения и в значительной мере способствовал переговорному процессу. По мере продвижения переговоров Европейский Парламент все активнее участвовал в наблюдении за ходом этого процесса в политической сфере и за административной способностью стран-кандидатов осуществлять на практике европейские законодательные акты. Европейский Парламент сыграл ключевую роль в завершении работы Европейской Конвенции над проектом Договора о Конституции Европы, а также в обсуждении и разработке политики и подходов к соседнему пространству и соседним странам.

13. Национальные парламенты не должны жалеть сил для выполнения своих обязательств по развитию и укоренению норм, стандартов, принципов, политики и практики ЕС, обеспечивая таким образом мирную и процветающую жизнь народов Черноморского региона и интеграцию в общее европейское пространство. В связи с этим возрастает и роль парламентских ассамблей и парламентариев, участвующих в международных парламентских мероприятиях, как эффективного механизма для достижения общих целей и решения проблем, стоящих перед обществом. Двусторонние отношения и взаимодействие между парламентами-членами ПАЧЭС, а также партнерство с межпарламентскими организациями вносят огромный вклад в выработку совместной политики и укрепление демократических принципов.
14. Сотрудничество между национальными парламентами государств-членов ЧЭС и Европейским Парламентом интенсивно развивается в различных форматах взаимодействия разработанных специально для стран-членов и для стран не являющимися членами ЕС. Количество встреч между комитетами Европейского Парламента и соответствующими комитетами национальных парламентов государств-членов, включая Греческий Парламент возросло, хотя многие национальные парламенты выражают пожелание, чтобы формат этих встреч был пересмотрен для повышения их эффективности с помощью более эффективной координации и более конкретных тем для обсуждения.
15. Что же касается контактов с государствами, не являющимися членами, то Европейский Парламент использует другие модели, основанные на широкой сфере взаимодействия. Совместные парламентские комитеты с Болгарией, Румынией и Турцией являются неотъемлемой частью структурированного политического диалога между ЕС и этими странами-кандидатами, и обсуждают политические приоритеты или проблемы, административные ресурсы с точки зрения членства в ЕС, социальную ситуацию, экологические вопросы, административные реформы, а также ход процесса расширения и конституционное развитие ЕС.
16. Форма межпарламентского сотрудничества со странами, с которыми заключены соглашения о партнерстве и сотрудничестве, включая Армению, Азербайджан, Грузию, Молдову, Россию и Украину, реализуется через

Комитеты парламентского сотрудничества, основной целью которых является осуществление парламентского контроля за ходом выполнения соглашений и которые представляют собой открытый форум для дискуссии по вопросам, представляющим взаимный интерес и охватывающим региональное сотрудничество, международные отношения, социально-экономические реформы, демократизацию, транспорт и энергетику, международную политическую ситуацию, региональные конфликты, сближение с Евро-Атлантическими структурами и т.д..

17. Взаимоотношения с Албанией входят в сферу деятельности Межпарламентской делегации по Юго-Восточной Европе, охватывающей пять стран Юго-Восточной Европы и сосредоточенной на вопросах демократического развития, экономических, административных и судебных реформ, верховенства закона, незаконной иммиграции, стабильности и безопасности и т.д..
18. Хотя встречи Европейского Парламента с представителями национальных парламентов стран-членов ЧЭС происходят регулярно с целью обмена опытом в области реализации и определения приоритетов в регионе, взаимоотношения между ПАЧЭС и Европейским Парламентом до недавнего времени не были эффективными, несмотря на то, что последнему был предоставлен статус наблюдателя с момента создания ПАЧЭС.
19. Представители Европейского Парламента стали регулярно принимать участие в заседаниях Ассамблеи, начиная с Генеральной Ассамблеи в Тиране в июне 2000 г.
20. В марте 2002 г. делегация ПАЧЭС на высшем уровне во главе с тогдашним Председателем ПАЧЭС, Председателем Парламента Грузии г-жой Нино Бурджанадзе посетила Европейский Парламент, где обсудила возможности создания постоянной структуры на организационно-правовой основе между ПАЧЭС и Европейским Парламентом с г-ном Патриком Коксом, Председателем Европейского Парламента, г-ном Джулианом Пристли, Генеральным секретарем, и членами Европейского Парламента, занимающимися вопросам развития взаимоотношений с национальными парламентами в регионе ЧЭС. Тогда пришли к выводу о том, что развитие сотрудничества между Европейским Парламентом и ПАЧЭС будет выгодно не только для обеих Ассамблей, но и для развития взаимодействия на межправительственном уровне. Европейский Парламент поддержал идею создания постоянной структуры на организационно-правовой основе для подведения прочной базы под сотрудничество между Европейским Парламентом и ПАЧЭС, и отметил роль Греческой Республики в этом процессе, как единственного государства, имеющего членство в ЕС и ЧЭС.
21. В феврале 2003 г. по случаю Парламентской Конференции Всемирной Торговой Организации, совместно организованной с Европейским

Парламентом, представители ПАЧЭС встретились с г-ном Рензо Имбени, заместителем Председателя Европейского Парламента, и обсудили рамки будущего взаимодействия между ПАЧЭС и Европейским Парламентом. Было подчеркнуто, что опыт и знания Европейского Парламента будут полезны для ПАЧЭС, а более частые контакты проложат путь для лучшего взаимодействия на уровне парламентариев и сотрудников аппарата. В связи с этим г-н Имбени предложил рассмотреть возможность проведения программ стажировки и визитов в ЕП для более близкого ознакомления с работой комитетов, политических групп и секретариата.

22. В мае 2003 г. состоялся еще один рабочий визит представителей ПАЧЭС в Европейский Парламент. Во время встречи с г-ном Имбени была подчеркнута заинтересованность Ассамблеи в использовании опыта работы Европейского Парламента с национальными парламентами. Стороны согласились с необходимостью структурированного и программного сотрудничества между ПАЧЭС и Европейским Парламентом, в рамках которого мог бы происходить обмен информацией, участие в заседаниях друг друга, учебные визиты парламентариев в Европейский Парламент и программы стажировки сотрудников Секретариата ПАЧЭС и аппарата национальных парламентов стран-членов ПАЧЭС. На этом заседании г-н Имбени также предложил ПАЧЭС обсудить Послание Европейской Комиссии в Европейский Совет и Европейский Парламент «Расширенная Европа – соседство: новые рамки взаимоотношений с нашими восточными и южными соседями» и представить свое мнение для того, чтобы отразить точку зрения Ассамблеи в соответствующих документах Европейского Парламента.
23. Ассамблея, в свою очередь, обсудила этот документ на заседаниях Комитетов ПАЧЭС осенью 2003 г. и на 22-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи, состоявшейся в Бухаресте 8-10 декабря 2003 г., и направила свое мнение в Европейский Парламент о том, что в ближайшем будущем ЕС будет объединять 28 стран, среди которых будут четыре члена ЧЭС (Греция, Болгария, Румыния и Турция). Эти страны могли бы играть важную роль моста между ЕС и ЧЭС. В целом, Черноморский регион будет не только соседом, но и частью Европейского Союза. Было также подчеркнуто, что расширение ЕС не должно вести к появлению новых разделительных линий в Европе. Наряду с этим, было также признано, что ЕС может изъявить желание рассмотреть вопрос о развитии «Черноморского измерения» в рамках своей политики по отношению к региону.
24. Регулярное участие представителей Европейского Парламента в заседаниях Ассамблеи и диалог на высшем уровне во время встреч между официальными лицами ПАЧЭС и ЕП по разным поводам служат рамками для интенсивных консультаций и сотрудничества по различным вопросам. Парламентарии из Европейского Парламента и ПАЧЭС обсуждают пути укрепления связей, развития взаимодействия и упрочения контактов между обеими парламентскими структурами.

25. Сотрудничество на уровне секретариатов углубляет диалог и практическое взаимодействие. Сотрудники Международного Секретариата ПАЧЭС осуществляют сотрудничество на постоянной основе со своими коллегами из Отделения Секретариата Европейского Парламента, отвечающими за развитие взаимоотношений с национальными парламентами и межпарламентскими ассамблеями.
26. Однако, для большей согласованности и эффективности взаимоотношений, больше внимания следует уделять политическому сотрудничеству в региональном контексте и тем преимуществам, которые может принести с собой региональный подход. Необходимо поддержать и дополнить развитие концептуального контекста для регионального подхода к Черноморскому региону через прочные двусторонние отношения в рамках регионального политического сотрудничества. Активное взаимодействие Ассамблеи и ее членов-парламентов с Европейским Парламентом несомненно проложит путь для более конструктивного вклада в совместные усилия и мероприятия, направленные на укрепление взаимоотношений между ПАЧЭС и Европейским Парламентом, а также между ЧЭС и ЕС.
27. Как отмечалось в докладе 22-го заседания Комитета о Черноморском регионе в контексте расширения ЕС, ЕС следует выработать последовательный подход к Черноморскому региону в целом. В связи с этим, модель Северного Измерения – успешный пример регионального сотрудничества, который может быть применен и в других регионах Европы – мог бы стать динамичными рамками для диалога и сотрудничества, выступающими в роли связующего звена между ЕС и ЧЭС, учитывая то, что из 11 государств-членов ЧЭС четыре станут членами ЕС. Таким образом, разветвленная сеть контрактных взаимоотношений со странами вдоль побережья Черного моря и неоднородность ситуации в каждой из них могла бы последовательно рассматриваться ЕС в контексте единой политики, укрепляющей всеохватывающий подход ЕС к соседнему региону. Становится все более важно, чтобы все соответствующие стратегии ЕС и инструменты использовались в контексте расширения ЕС.
28. В этом контексте следует отметить, что в рамках Платформы сотрудничества между ЧЭС и ЕС, разработанной в 1999 г., и после принятия Резолюции Советом министров иностранных дел ЧЭС в Ереване 18 апреля 2003 г., были предприняты более конкретные шаги на правительственном уровне по установлению более тесных взаимоотношений и сотрудничества между ЧЭС и ЕС. В этом духе Рабочая группа ЧЭС по организационным вопросам подготовила аналитический документ о состоянии дел и перспективах сотрудничества между ЕС и ЧЭС. Приспосабливаясь к изменяющимся условиям и нацеливаясь на конкретные результаты, ЧЭС будет способен противостоять вызовам, предлагая ЕС воспользоваться инструментами и механизмами сотрудничества, разработав концептуальный документ наряду с

планом действий на будущее, где будет отражена региональная стратегия по отношению к ЧЭС.

29. Кроме того, регулярные контакты и развитие диалога между ПАЧЭС и Европейским Парламентом предоставит обеим сторонам возможности для обсуждения путей определения действий, направленных на укрепление прогресса сотрудничества между ЧЭС и ЕС. В связи с этим, Европейский Парламент и ПАЧЭС могут предложить Европейскому Совету рассмотреть на своих ближайших заседаниях вопрос о сотрудничестве между ЕС и ЧЭС с точки зрения заинтересованности Европейского Союза в Черноморском регионе.
30. Принимая все вышесказанное во внимание, ПАЧЭС должна стремиться к более всеобъемлющему сотрудничеству с Европейским Парламентом на основе прочной модели взаимодействия. В связи с этим, в качестве конкретного шага можно будет рассмотреть развитие двустороннего сотрудничества между двумя организациями в рамках действующих регламентов направленное на взаимодействие, в областях, представляющих взаимный интерес для укрепления сотрудничества между двумя парламентскими институтами, и для содействия обсуждению основных региональных проблем.
31. Укрепленные взаимоотношения между двумя организациями могут способствовать эффективному осуществлению взаимодополняющей деятельности через участие представителей в заседаниях друг друга, где обсуждаются вопросы в рамках компетенции, мероприятия и опыт обеих организаций и устанавливается более тесное сотрудничество по осуществлению совместных усилий в отдельных областях их деятельности на благо всей европейской семьи.
32. Укрепление связей между двумя институтами позволит лучше выражать волю народов на региональном и международном уровнях.
33. Рамки сотрудничества должны также предполагать конструктивное сотрудничество на уровне соответствующих комитетов двух организаций, а также регулярные консультации и совместные проекты и программы в сфере конкретного опыта и знаний.
34. Эффективное сотрудничество между двумя организациями будет дополняться активным взаимодействием секретариатов обеих организаций через обмен информацией и документами, имеющими отношение к конкретным вопросам или мероприятиям, представляющим общий интерес.

III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕТКИ

35. Парламенты и парламентарии стран ЧЭС объединены в своем стремлении полностью реализовать свой потенциал для содействия ускоренному устойчивому росту в регионе, создания благоприятной среды и улучшения социального обеспечения, где все страны и общества находятся в безопасности, в условиях стабильности и разделяют общие демократические ценности, обеспечивая, таким образом, процветающее будущее для Черноморского региона и внося свой вклад в политическое и экономическое развитие Европы.
36. Общая ответственность за будущее Черноморского региона позволяет государствам ЧЭС развивать беспрецедентное многостороннее сотрудничество, охватывающее широкий круг взаимоотношений, направленных на активное региональное взаимодействие и добрососедские отношения с прилегающими регионами.
37. Являясь неотъемлемой частью европейского пространства, Парламентская Ассамблея Черноморского Экономического Сотрудничества с момента своего создания убеждена в необходимости тесного и конструктивного сотрудничества с Европейским Парламентом. Поэтому Ассамблея должна продолжать свои усилия по институционализации отношений между ПАЧЭС и Европейским Парламентом.
38. Ассамблея уверена в том, что деятельность ПАЧЭС должна поддерживать и в определенной мере дополнять работу Европейского Парламента, и считает, что постоянные рамки сотрудничества разнообразят и укрепят эти взаимоотношения.
39. Следует отметить, что встреча специального представителя Председателя ПАЧЭС с официальными лицами Европейского Парламента намечена на май 2004 г., и ожидается, что там будут рассмотрены вопросы будущих рамок сотрудничества между ПАЧЭС и Европейским Парламентом.