

ПЕРВОЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ СОСЕДСТВА В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ

Статья рассматривает первое десятилетие политики соседства Европейского Союза (ЕС), направленной на укрепление его связей с восточными соседями. За это время ЕС несомненно расширил и активизировал отношения с большинством из своих восточных соседей, но мало что смог изменить в них самих и в траектории их развития. В статье анализируются успехи и провалы ЕС. Утверждается, что за последние десять лет существенно возрос уровень взаимозависимости между ЕС и его восточными партнерами в области торговли, безопасности и политики. Никогда раньше ЕС не был так сильно вовлечен в вопросы политического развития региона. Но ЕС не удалось превратить свое растущее политическое и экономическое присутствие во влияние, которое помогло бы ему добиться выполнения поставленных задач. Среди причин называются политическая централизация власти в большинстве восточных стран-партнеров, отсутствие в них поддержки политике ЕС, которой они предпочитают многовекторную внешнюю политику, и тот факт, что Европейская Политика Соседства (ЕПС) все это время была приоритетом всего лишь третьей степени значимости для ЕС.

Ключевые слова: Европейская Политика Соседства (ЕПС), Европейский Союз (ЕС), восточное соседство, Восточное Partnership (ВП), Соглашения об Ассоциации, ГВССТ

Елена Гнедина и Нику Попеску

Десять лет назад, 15 апреля 2002 года, Совет Европейского Союза запустил процесс развития, который впоследствии стал называться Европейской Политикой Соседства и Восточным Partnership (ВП). Первым существенным шагом на этом пути стало опубликованное в августе 2002 года совместное письмо верховного представителя ЕС по внешней политике и безопасности Хавьера Соланы и комиссара по внешним связям Криса Паттена. В нем они предупреждали об опасности разделительных линий в Европе, которые могли бы возникнуть в результате распространения ЕС на восток, и создания «более тесных торговых связей, сближения и гармонизации законодательств и постепенного наращивания всех соответствующих политик ЕС».¹ Такой подход был явно вдохновлён расширением ЕС.

На протяжении последующего десятилетия политика Европейского Союза (ЕС) по отношению к своим соседям была несколько раз переименована, подвергнута обновлению и перезапущена. То, что начиналось как «инициатива для новых соседей», прошло через несколько реинкарнаций с такими названиями, как «Большая Европа», «Европейская политика соседства», «Европейская политика соседства плюс», «Черноморская синергия», «Усиленная Европейская политика соседства» и, наконец, «Восточное партнерство», запущенное в 2009 году. Такой неустойчивый поиск цели был обусловлен не столько выбором наиболее точного названия, сколько неудовлетворенностью тем, как эта политика развивалась, а точнее, тем, как медленно и неэффективно назревали перемены в странах Восточной Европы и как мало соответствовали они задачам ЕС. На самом деле, все было не так

безнадежно, поскольку за это время ЕС разработал и активизировал свои отношения с большинством из своих восточных соседей. Но ему вряд ли удалось изменить их или существенно улучшить ход их развития.

Десять лет - это хороший повод подвести некоторые итоги политики ЕС в отношении восточных соседей - Армении, Азербайджана, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины, - так называемой, Европейской политики соседства (ЕПС), а также Восточного Партнёрства, которое является частным случаем ЕПС. Сначала остановимся на успехах. Стоит сразу сказать, что за это время степень взаимозависимости между ЕС и его соседями резко возросла, так как ЕС стал крупнейшим торговым партнёром большинства восточных соседей, начал с ними переговоры об ассоциации и свободной торговле, развернул операции по урегулированию кризисов, а также предложил упрощение визового режима и диалог по безвизовому перемещению. Но ЕС не удалось превратить это присутствие во влияние. С точки зрения безопасности и демократии он не смог ни добиться большинства своих целей, ни предотвратить тенденций к ухудшению в регионе. В статье указывается, что вина за провал лежит частично на самих этих странах, которые, в большинстве своем, не сумели избавиться от политической централизации власти и не приняли на себя обязательств по политике ЕС, а выбрали многовекторную внешнюю политику и стараются балансировать между Востоком и Западом. Однако надо признать также и тот факт, что ЕПС все это время была приоритетом третьей значимости для Европейского Союза, который уделял большую часть времени расширению институциональных реформ в ЕС, управлению глобальным экономическим кризисом и отработке реакции на «арабскую весну».

Взаимозависимость ЕС и его соседей

Понятно, что ЕС и его соседи тесно взаимосвязаны - экономически, политически и в сфере безопасности, так как нестабильность и бедность одних стран в этом регионе могут негативно отразиться на благополучии других. При этом события в регионе влияют не только на отношения ЕС с третьими странами, но могут сказаться внутри Союза и затронуть основные направления европейской интеграции - от событий в сфере энергетики и границ Шенгенской зоны до политической солидарности между государствами-членами ЕС. Последние несколько лет изобилуют прецедентами. Например, с самого начала «арабской

весны» в 2011 году, приток беженцев в Италию вынудил Францию ввести временный пограничный контроль на своей южной границе, а Данию - установить таможенный контроль на границе с Германией.

Другие события в соседстве ЕС породили проблемы в области энергетики и безопасности. Например, отключения российского газа в Украине в 2006 и 2009 годах привели к резким снижениям поставок газа нескольким членам ЕС и, соответственно, к недостатке тепла в квартирах в середине зимы в таких странах, как Словакия и Болгария (Штерн 2006; Гнедина и Эмерсон 2009; Пирани, Стерн и Яфимава 2009). Эти отключения продемонстрировали чрезмерную зависимость новых государств-членов ЕС от российского газа и возможные негативные последствия такой зависимости. (Ноэль 2008; Ейкеланд 2009) Они стали одним из ключевых импульсов для принятия Европейским Союзом третьего пакета по либерализации энергетического рынка, включившего положения по разделению поставок энергии и электроэнергии от дистрибьюторов. Газовые кризисы привели к ухудшению отношений между Россией и ЕС. Поскольку Россия отказалась ратифицировать Энергетическую Хартию, содействием которой ЕС способствует, начиная с 1990-х годов, Союз начал энергетическую диверсификацию и поиски новых поставщиков в Африке и на Ближнем Востоке.

Доверие и солидарность были также подорваны событиями на востоке. Война 2008 года между Грузией и Россией привела к значительным закулисным разногласиям между странами ЕС о том, как реагировать на войну и оценивать поведение враждующих сторон. Возникли трения между одними членами ЕС, которые выступали на стороне Грузии, и другими странами, которые были склонны винить её в провоцировании России.

Возрастающее присутствие ЕС

С такой степенью взаимозависимости не удивительно, что ЕС пытается стать более активным игроком на поле своих восточных соседей и осуществляет это во многом благодаря развитию Европейской Политики Соседства, которая привела к росту дипломатического присутствия ЕС в регионе, увеличению торгового оборота и более активному участию в урегулировании конфликтов.

Что касается торговли, то начиная с 2004 года, Европейский Союз все нарастающими темпами торгует с Молдовой, Грузией, Арменией и Азербайджаном, не говоря уж об Украине, (Попеску и Вилсон 2011) и проявляет себя уже активней, чем Россия до экономического кризиса. (Гнедина и Слепцова 2012) Кроме того, ЕС движется в направлении подписания так называемых «Глубоких и Всеобъемлющих Соглашений о Свободной Торговле» (ГВССТ) с большинством своих соседей.

После газовых кризисов 2006 и 2009 годов ЕС усилил энергетическое сотрудничество с соседними государствами. Он предложил Украине и Молдове присоединиться к Энергетическому Сообществу, чтобы стимулировать реформы энергетического сектора в этих странах. Его основной задачей являлось приведение законов этих двух стран в соответствие с законодательством ЕС в энергетической сфере (наряду с балканскими государствами), благодаря чему стало бы возможным освободить транзит энергоносителей от политического вмешательства и энергетического шантажа. Украина и Молдова взяли на себя ответственность по широкому кругу правовых обязательств для того, чтобы привести свои внутренние цены на газ в соответствие с мировыми рыночными ценами, разделить энергоснабжение и распределение, создать независимый регулирующий орган и улучшить общую прозрачность своих энергетических секторов.

В вопросах урегулирования конфликтов в восточном соседстве ЕС взял на себя роль посредника в переговорах между Молдовой и сепаратистским регионом Приднестровье, а также развернул миссию приграничной помощи в Украине и Молдове в количестве 120 человек. Кроме того, ЕС имеет миссию наблюдателей в Грузии, состоящую из 200 человек, и является посредником в Женевских переговорах между Россией, Грузией и её сепаратистскими регионами Абхазией и Южной Осетией. (Попеску 2009)

Два десятка советников высокого уровня из Европейского Союза были командированы в правительства Армении и Молдовы, и работают с местными учреждениями для продвижения реформ, а команда поддержки сотрудничает с пограничниками Грузии. С начала функционирования Европейской Политики Соседства страны Европейского Союза усилили также свое дипломатическое присутствие в восточном соседстве. Число делегаций ЕС в регионе увеличилось с двух до шести и таким образом,

ЕС в настоящее время представлен в каждой из перечисленных выше стран восточного соседства. Численность этих делегаций также растет.

Продвинулись и договорные отношения Союза со своими соседями. ЕС ведет переговоры по Соглашениям об Ассоциации с Молдовой, Грузией, Арменией и Азербайджаном и де-факто завершил переговоры с Украиной. Кроме того, с Украиной и Молдовой ЕС начал диалог о безвизовом режиме, а с Грузией, Арменией и Азербайджаном приступил к обсуждению соглашений по упрощению визового режима. Финансирование Европейским Союзом восточного и южного соседства прошло путь от суммы в € 8.4 млрд. в 2000-2006 годы до € 11.2 млрд. в финансовой перспективе на 2007-2013 годы – то есть выросло на 32 процента.

Подход ЕС к развитию более тесных и продуктивных отношений со своими восточными соседями был основан на предложении нескольких «пряников» при почти полном отсутствии «кнутов» (за исключением запрета на поездки и замораживание активов белорусских руководителей и приостановленного в настоящее время запрета на поездки для приднестровских лидеров). В некотором смысле этот подход оказался успешным, хотя его действия часто не учитывали потребностей и негативные тенденции в регионе.

Ограниченное влияние ЕС

Тем не менее, несмотря на растущее присутствие ЕС в экономических и политических процессах подопечных стран и заботу о безопасности региона, политику Союза в регионе нельзя признать полностью эффективной. Брюссель так и не стал ведущей силой в регионе. Влияние – это не просто вопрос ресурсов, потраченных в данном регионе, или повышение доли во внешней торговле. Влияние, прежде всего, заключается в умении достигать результатов, определять повестку в соответствии с пожеланиями всех сторон. (Реттман 2011) Брюсселю не удалось подтолкнуть соседей к большей демократии и реформам, так же, как и к более широкой поддержке интересов и ценностей, исповедуемых Союзом в регионе. Приходится констатировать, что влияние ЕС на своих восточных соседей в сфере реформ и демократизации, а также внешней политики и в вопросах урегулирования конфликтов в регионе осталось незначительным. Другими словами, его присутствие не превратилось автоматически во влияние. Можно сказать, что по

мере того, как внимание и участие ЕС в восточном соседстве увеличивалось, его способность влиять на политические события в регионе, в лучшем случае, стагнировало.

Вопреки существованию ЕПС политические события в регионе в последнее десятилетие развивались, в основном, в отрицательном направлении. ЕС, конечно, не несёт ответственности за это, но такое развитие событий свидетельствует об ограниченной способности восточных соседей не только содействовать нормам и ценностям ЕС, но даже предотвращать негативные тенденции в регионе. Почти каждое из упомянутых государств имеет глубокие изъяны в политической системе. Азербайджан в 2008 году де-факто перешел к пожизненному президентству. Армянская элита в том же году инсценировала организованную преемственность президентской власти, что вызвало столкновения, в которых погибли по меньшей мере 10 человек. Несмотря на огромные достижения в Грузии, такие, как резкое сокращение коррупции, реформирование государственных институтов и улучшенный деловой климат, политика страны остаётся в чрезвычайной разногласии, власть чрезмерно централизована, а война 2008 года имеет долгосрочные негативные последствия. Беларусь закончила два года сближения с ЕС преследованием оппозиции после выборов в декабре 2010 года.

Между 2005 и 2010 годами лидеры оранжевой революции в Украине растратили свою власть, и Виктор Янукович, после своего избрания президентом в 2010 году, быстро отреагировал на это, утвердив в высокоопасной степени политическую централизацию. Бывший премьер-министр Юлия Тимошенко находится в тюрьме, а уровень свободы СМИ Украины снизился. Шансы, что парламентские выборы в октябре 2012 года будут «свободными и справедливыми», довольно малы. Напряжённость в отношениях с ЕС возрастает. ЕС приостановил процесс подписания ГВССТ и Соглашения об Ассоциации с Украиной. Возникла также дипломатическая коллизия - после того, как посол ЕС в Киеве раскритиковал Украину за ухудшение делового климата, украинское правительство выразило недовольство тем, что посол ведёт себя как «политический обозреватель», вмешиваясь во внутренние дела. (Реттман 2012)

Еще более тревожным для ЕС стал тот факт, что то, что когда-то расценивалось государствами региона как большой пряник, теперь не обязательно

воспринимается таковым. В Украине ЕС удалось с огромными трудностями де-факто завершить переговоры по ГВССТ (и Соглашению об Ассоциации), но подписание соглашения временно приостановлено, так как ЕС отказывается пойти на такой шаг до тех пор, пока Юлия Тимошенко находится в тюрьме. Но, демонстрируя пренебрежение мнением ЕС, власть подала новые иски против Тимошенко. Если в прошлом стремления ЕС состояли в том, чтобы перестроить все политические и экономические системы, то в настоящее время все усилия направлены на предотвращение серьезных кризисов и наиболее вопиющих нарушений прав человека. Неподписание соглашений с Украиной свидетельствует о том, как самый, возможно, крупный пряник ЕС - доступ к единому рынку - не в состоянии повлиять на предпочтения украинского правительства по такому важному внутривосточному вопросу. Даже если соглашения будут подписаны, остается вопрос: если пряник ГВССТ является недостаточно большим, чтобы Янукович освободил лидеров оппозиции, то, что украинская власть сочтет достаточным основанием для реализации широкомасштабной и дорогостоящей реформы?

Перспективы ГВССТ с Грузией также не выглядят бесспорными. Грузия начала переговоры с ЕС по ГВССТ в начале 2012 года, но это произошло на фоне значительного внутреннего скептицизма, подпитанного опасениями, что принятие стандартов ЕС обременит экономику бюрократией и не принесет ощутимых выгод. (Мессерлин и др. 2011) Оправданные или нет, но такие опасения вряд ли свидетельствуют о привлекательности ЕС в глазах грузинской властной элиты. Даже некоторые европейские чиновники начали сомневаться в достоинствах ГВССТ. «Это не приносит никаких краткосрочных выгод и требует много расходов», - сказал один европейский функционер, - «это далеко не пряник».² Экономический кризис и застой в европейских странах также делают ГВССТ потенциально менее привлекательным. (см. ниже).

За провалом ЕС обратить свое присутствие в восточном соседстве во влияние стоят три структурных тенденции. Первая - региональная: режимы в большинстве государств соседства становятся все более авторитарными и полуавторитарными. Вторая - глобальная: возникновение многополярного мира, который позволяет странам в восточном соседстве балансировать между различными внешними

игроками. Третья - внутренняя: озабоченность ЕС своими институциональными реформами и управлением экономическим кризисом.

Сильные режимы, слабые государства

Основная причина снижения влияния ЕС в регионе - это особенности заново возникших политических режимов. В лучшем случае, большинство лидеров государств Восточного Партнерства хотели бы получить Европейскую Политику Соседства 'à la carte', чтобы в ее рамках выбрать преимущества экономического сотрудничества с ЕС в целом, не беря на себя, при этом, всех обязательств, которые предполагают демократизацию и борьбу с коррупцией.

Несмотря на небольшие исключения, общей тенденцией у лидеров восточных соседей ЕС в течение последнего десятилетия был захват государства и авторитарная консолидация, а не переход к демократии и рыночной экономике. Элиты в большинстве стран соседства выбирают «стабильность»: они предпочли бы заморозить частичные реформы статус-кво, в частности путем смешивания олигархических сетей с коррумпированными чиновниками, а не укрепление государственных институтов. Элиты, таким образом, получают выгоду от захвата государства (например, виртуальные приватизации государственных учреждений, которые используются для личной выгоды), в то время как местное население несет все расходы. В результате, большая часть восточного соседства застряла где-то между диктатурой и демократией или между командной экономикой и свободным рынком. Есть два относительных исключения. Одно из них это Грузия, где власть хоть и централизована вокруг президента Саакашвили, но, по большей части, использована им для продвижения реформ. И второе - это Молдова, которая вполне демократична, хотя её политика неустойчива и процесс реформ до сих пор неконсолидирован.

Этот процесс внутривосточного уплотнения резко сократил возможности для влияния ЕС. Очень часто проблема заключается не в том, что ЕС не предлагает достаточно своим соседям, а в том, что авторитарная консолидация делает все более и более трудным для ЕС стимулировать изменения и продвигать свои интересы и ценности. Соседние государства в настоящее время гораздо менее проницаемы для влияния ЕС, чем Центральная Европа или Балканы.

Многовекторные внешние политики

Второй тенденцией, которая существенно подорвала влияние ЕС, стали амбиции все более напористой России и рост влияния других держав в регионе. Если в 1990-х годах ЕС пользовался квазимонополией влияния в Центральной Европе и на Балканах, то теперь он должен конкурировать с Россией, Турцией, Ираном и все больше с Китаем за влияние в восточном соседстве. Уже тогда восточные соседи ЕС начали использовать многовекторную внешнюю политику, чтобы играть на разногласиях между Россией, ЕС и Соединенными Штатами и получать уступки от всех заинтересованных сторон. Теперь, с ослабленными и отвлеченными западными партнерами, сфера их многовекторной внешней политики стала еще шире, а влияние ЕС - меньше.

Многовекторная внешняя политика возникла из желания внутренних элит восточных соседей использовать взаимную зависимость, как с Россией, так и с ЕС без дорогостоящих обязательств перед кем-либо из них, и за эти годы не претерпела существенных изменений. Россия и ЕС остаются главными торговыми партнерами этих государств. При этом если многие ориентированные на экспорт сектора промышленности восточных стран полностью связаны с Россией, то модернизация их экономик находится в зависимости от ЕС. В то время, как ЕС увеличивал взаимодействие с этими государствами, Россия все более уверенно продвигает в регионе свою четкую программу - смесь ностальгии по советским временам, интеграционной политики и управляемой демократии. Поскольку ЕС помогает своим соседям противостоять самым авантюрным предложениям, исходящим от России, оказывая им политическую и экономическую поддержку, сама Россия вынуждена предоставлять им все больше свободы в отношениях с ЕС.

Новые тенденции не играют на руку Европейскому Союзу. Если до 2008 года постсоветские бизнес-элиты видели в глобальном экономическом и финансовом кризисе, происходящем на Западе, большие возможности - инвестиции, кредиты и технологии - то в настоящее время, с иссяканием ликвидности и спроса на их продукцию, они ищут возможности для бизнеса в других странах. (Гнедина и Слепцова 2012) Россия и даже Китай предлагают кредиты, чтобы укрепить соседние страны, а российский бизнес, поддерживаемый правительством, активизировал развитие бизнеса в постсоветских государствах. В результате, постсоветским деловым

кругам восточных стран, которые были среди главных сторонников европейской интеграции всего лишь несколько лет назад, теперь такая перспектива кажется менее благоприятной. Когда кризис «еврозоны» закончится, многие снова будут рассматривать Запад и его рынки привлекательными – но до тех пор ЕС придется побороться, чтобы привлечь внимание правительств региона.

Наконец, действия России подрывают влияние ЕС в этом регионе. В январе 2010 года Россия вместе с Беларусью и Казахстаном создали Таможенный Союз – с целью заложить основу для будущего Евразийского Союза. После того, как Россия пообещала повторно обсудить газовые контракты, украинские чиновники намекнули на то, что их страна может покинуть Энергетическое Сообщество, полноправным членом которого она стала в 2011 году. Их главная претензия состояла в том, что ЕС не делает ничего, чтобы нарушить планы России по строительству газопровода Южный Поток по дну Черного моря, который увеличит энергетическую и политическую уязвимость Украины по отношению к России. (Павленко, 2012) Россия добивается расположения Азербайджана для удвоения экспорта местного газа – шаг, который может окончательно подорвать и без того буксующий проект Набукко. (Чичкин 2012) Азербайджан, однако, пока не снял свою поддержку других трубопроводов, которые будут транспортировать газ из Центральной Азии в Европу, – возможно, надеясь на более длительные уступки от России и ЕС. (Сокор 2012)

Интеграция с Россией или ЕС едва ли является основной целью соседних государств. Чем больше держав конкурируют за влияние в регионе, тем более соседи ЕС считают маневрирования между ними удобными и даже выгодными. Как только они приближаются к ЕС, они чувствуют, что могут добиться уступок от России. Как только они обращаются к России, ЕС часто готов ослабить требования, смягчить критику и предложить более выгодные условия. Иными словами, соседям ЕС нравится участвовать в переговорах со всеми державами в регионе, имея ЕС одним из них, а не единственным игроком на поле.

Политика в пониженной скорости

Именно в этом контексте приверженность ЕС своей политике соседства часто страдала нерешительностью. Имея огромное присутствие в этом районе, он показал отрешённое и пассивное

отношение к ЕПС, ожидая, что это будет нечто, что его восточные соседи сами будут выполнять и в своем собственном темпе, как будто ЕС был мало заинтересован в результате. По словам высокопоставленного чиновника ЕС, «наши партнёры заинтересованы в ЕПС в меньшей степени, чем мы, и мы сами уже не так заинтересованы».³

Основной причиной такой пассивности стало то, что с момента запуска Европейской Политики Соседства в 2003 году ЕС был занят сначала своими институциональными реформами, а потом – почти сразу после того, как был завершен этот процесс – последствиями глобального экономического кризиса и кризиса Еврозоны. Но даже с точки зрения приоритетов внешней политики многие государства Европейского Союза уделяли гораздо больше внимания другим вопросам – таким, как войны в Афганистане и Ираке и рост Китая. Отсутствие положительной динамики в самом восточном соседстве, особенно после того, как коротко вспыхнули надежды, связанные с «цветными революциями» 2003-2004-го, также создало апатию и усталость.

Но даже по ключевым вопросам, бездействие в которых угрожало публичной привлекательности и имиджу ЕС, не хватало согласованности. Понятно, что до вступления в силу Лиссабонского Договора политика ЕС по разрешению конфликтов на постсоветском пространстве проводилась Советом Европы и поэтому даже технически не являлась частью ЕПС, которой управляла Европейская Комиссия. Однако хуже было нежелание ключевых стран играть существенную роль в разрешении конфликтов в восточном соседстве – в основном, из-за страха раздражать Россию и усложнять с ней отношения. Хотя война 2008 года между Грузией и Россией произошла не по вине ЕС, он не проявил активности, чтобы предотвратить множество конфликтов в преддверии ее. Например, в 2005 году ЕС отказался взять на себя наблюдение за границами в Грузии взамен миссии Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которая была прекращена Россией. Это создало гораздо больше возможностей для постепенной дестабилизации и роста напряженности в сфере безопасности региона. Также ЕС часто пытался компенсировать деньгами отсутствие четкой политической стратегии. Слишком часто он пытался купить себе политическое влияние, предлагая ограниченную помощь вместо того, чтобы разрабатывать функциональные стратегии в области

политики и безопасности, - что только усилило восприятие Европейского Союза как дойной коровы.

ЕС действовал так, как будто «мягкая сила» может заменить, а не дополнить жёсткую силу. Он надеялся, что страны восточного соседства будут прислушиваться к ЕС и сойдутся с ним просто потому, что он был привлекательным, а не потому что он предложил что-то. Тем не менее, надежда ЕС только на «мягкую силу» не позволила изменить тенденции - а из-за нерешительности во взаимодействиях ЕС со своими соседями, ему, на самом деле, пришлось потратить в регионе много «мягкой силы». Помимо элиты все большее количество населения не рассматривает ЕС как перспективу. Например, поддержка европейской интеграции в Украине упала с 65 процентов в 2002 году до 40 процентов в конце 2008 года.⁴

Влияние экономического кризиса

Глобальный экономический кризис и его воздействие на Еврозону оказал дополнительное негативное влияние на деятельность ЕС во внешней политике в целом, а также на ее потенциал в регионе. Кризис далек от завершения, но некоторые негативные последствия уже можно различить. Первое последствие состоит в том, что внешняя политика была отодвинута на задний план. Когда политические лидеры и администрации занимаются главным образом управлением экономикой - спасением евро, сокращением государственных расходов или борьбой с безработицей - внешняя политика оказывается далеко внизу в списке приоритетов. У руководителей просто остается меньше времени и желания разбираться в том, как реагировать на внешнеполитические события и какие создавать стратегии. В результате, вопросы внешней политики, которые иногда нуждаются не только в компетентном дипломатическом управлении, но и в харизматичных личностях на высоком политическом уровне, решаются на рабочем уровне - там, где многие вопросы просто не могут быть решены. Вопросы внешней политики, таким образом, воспринимаются как незначительные, которые можно отложить в сторону, пока будут решены «более насущные» проблемы.

Финансовые ресурсы ЕС, выделенные на внешнюю политику, скорее всего, также подвергнутся пересмотру и усечению в связи с кризисом. Практически все правительства стран ЕС сокращают свои внешнеполитические бюджеты - от двусторонней

помощи до количества сотрудников в своих посольствах. Ресурсы, имеющиеся в распоряжении Европейской Комиссии, ещё не пострадали серьёзно. Однако, поскольку государства-члены ЕС уже ведут переговоры о бюджете ЕС на финансовую перспективу 2014-2020 годов, сохранить тот же уровень финансовых обязательств ЕС во внешней политике может быть довольно трудно. И это второе негативное последствие кризиса.

Хотя кризис стал существенной проблемой для всех великих держав, включая США и Россию, ЕС оказался самым пострадавшим, поскольку, в отсутствие жёсткой силы, он опирался, в основном, на экономическую мощь, соглашения и финансовую помощь - в качестве основных инструментов внешней политики. По традиции ЕС гордился тем, что он является крупнейшим донором в мире. Но ещё до острой фазы кризиса Еврозоны политическая актуальность помощи ЕС многим развивающимся странам была подорвана альтернативными источниками финансирования из Китая, России или внутренних растущих экономик. В настоящее время ЕС должен, с одной стороны, бороться с другими донорами за политическое влияние, что само по себе изнурительно, а с другой, он может столкнуться с необходимостью сократить финансирование своей внешнеполитической деятельности. Это двойной провал внешней политики ЕС: потеря относительного влияния по сравнению с другими державами (в связи с их ростом), дополненная в настоящее время потерей ресурсов, как в относительном так и абсолютном выражении.

Другой жертвой экономического кризиса ЕС стала так называемая «мягкая сила», на которой традиционно была основана привлекательность ЕС как процветающей, хорошо функционирующей модели интеграции. Стагнация и экономический спад в большинстве стран ЕС, новостные отчеты, показывающие греческое расточительство и протестующих граждан, поджигающих автомобили; немецкая нерешительность в поддержке других стран ЕС и саммиты ЕС, которые не в состоянии успокоить рынки по поводу будущего ключевых стран еврозоны, являются огромным ударом по имиджу ЕС в глазах его соседей и партнёров. Ослабление «мягкой силы» обошлось для ЕС дороже, чем для других держав - таких, как США, «мягкая сила» которых тоже пострадала в результате кризиса, но чей «державный портфель» был лучше застрахован. США, помимо прочего, используют и жёсткую силу, тогда как у ЕС ее не было вовсе.

Заклучение

С самого возникновения Европейской Политики Соседства в 2003 году ЕС неустанно наращивала своё присутствие в восточном соседстве - за счёт увеличения помощи, переговоров по ассоциации, роста торговли и миссий по управлению кризисами. Но ЕС не смог превратить это присутствие во влияние, чтобы изменить и оформить регион в соответствии со своими представлениями. Со времени запуска Восточного Партнерства в 2009 году демократия в регионе восточного соседства деградировала ещё больше, свобода СМИ уменьшилась, а коррупция в большинстве стран региона выросла. Стало ясно, что не существует быстрого решения или «серебряной пули» для этой ситуации.

Обещания, которые ЕС давал своим соседям, все были правильные, но он либо не выполнил многие из них, либо выполнял их слишком медленно. Исправление ошибок, как показывает опыт, обходится дорого. Потребовалось, например, 10 лет, чтобы перейти от обещаний о вхождении во внутренний рынок ЕС к реальным переговорам с такими странами, как Молдова, Грузия и Армения. Такая скорость просто не приемлема.

В результате главной задачей для ЕС становится не изобретение новых стимулов, а выполнение уже данных обещаний. В частности, это касается переговоров о торговле и диалога о визовом режиме. Слишком часто обещания ЕС были заблокированы на самом высоком уровне, отложены или ослаблены в рабочих группах в Брюсселе. Неукоснительное следование запланированному позволит ЕС с большей уверенностью требовать того же от восточных соседей, у которых тоже плохая отчётность с выполнением своих обещаний.

ЕС также должен инициировать большую демонстративность и даже популистскую политику в соседстве, которые имитируют то, что Европейская Комиссия иногда пытается сделать внутри ЕС. Примеры включают повышенную политическую поддержку для содействия либерализации воздушного транспорта и расширение Европейского Общего Авиационного Пространства на восточное соседство. Имеет смысл развивать воздушный транспорт между ЕС и соседними странами: это улучшит туристические, деловые и семейные связи. Помимо этого, ЕС мог бы позволить своим восточным соседям присоединиться к общеевропейскому

ограничению на роуминг, сократить взимания с банковских карточек при поездках за границу и поощрять соседей поддержать нормы ЕС на запрет курения. Европейскому Союзу следует сократить бюджетную поддержку правительствам, которые нарушают правила, а также переориентировать средства и поддержать малый и средний бизнес и гражданские общества в соседних государствах – это часто наиболее проевропейски настроенные группы населения, хотя пока ещё не очень влиятельные.

ЕС стоило бы рассмотреть возможность существенного улучшения своей визовой политики при сохранении высокого уровня безопасности, чтобы снять опасения стран ЕС в отношении миграционных потоков. Ещё до того, как государства вроде Молдовы и Украины выполняют требования ЕС в рамках визового диалога, который может привести к взаимному безвизовому режиму, ЕС вполне может ввести электронные шенгенские визы для своих соседей.

ЕС мог бы перейти к двухуровневому визовому режиму. Традиционные бумажные шенгенские визы по-прежнему следует выдавать гражданам третьих стран для того чтобы обеспечить максимальную степень безопасности. В то же время система электронных виз может быть введена для добросовестных граждан России, Украины и Молдовы (в качестве пилотных стран), которые ездили ранее в ЕС, имеют биометрические паспорта и биометрические данные которых уже хранятся в Шенгенской базе данных. При такой системе все граждане перечисленных стран, которые получили, по крайней мере, одну обычную шенгенскую визу и имеют биометрический паспорт, смогли бы подавать заявление для последующих поездок в Шенгенскую зону без необходимости идти в посольство или консульство, а отправляя анкету и все другие необходимые сканированные документы через Интернет. Информация, предоставленная онлайн, будет проверяться на чёрные списки Шенгенской зоны, и когда появятся обоснованные подозрения, данное лицо будет перенаправлено к обычной системе получения визы.

ЕС также должен стать рупором европейского бизнеса в регионе, создав торгово-промышленные палаты, которые смогли бы воздействовать на правительства стран-членов, чтобы добиться повышения эффективности управления и улучшения делового климата, что отражало бы стандарты ЕС и демонстрировало снижение коррупции.

В период строгой экономии маловероятно, что страны ЕС выделяют новые значительные ресурсы для Восточного Партнерства. Это означает, что ЕС придется кардинально улучшить методы выполнения своей политики и усилить координацию. Двустороннее финансирование должно быть стянуто в общеевропейские консорциумы для того, чтобы лучше согласовывать помощь в развитии. Также необходимо переосмысление того, как и на что ЕС тратит свои деньги. ЕС должен сосредоточить финансовую помощь на тех соседях, которые наиболее эффективно проводят реформы или переориентируют практически всю эту помощь на поддержку гражданского общества и демократии.

В конце концов, в сложных условиях отношений с восточными соседями нужны жёсткие подходы: более твердый тон для друзей, и более строгие меры для остальных. Говоря правду друзьям, можно реально помочь им: трудная любовь за закрытыми дверями является средством защиты против той части элиты, которая сопротивляется реформам или плюрализму даже в странах, приверженных ценностям ЕС, - таких, как Молдова или Грузия. Но для элит других государств, которые регулярно нарушают демократические стандарты, заключая в тюрьму журналистов или политиков без прозрачных судебных процессов и надлежащих правовых процедур, жёсткие меры - в виде запрета на поездки и замораживание активов в отношении непосредственных исполнителей таких нарушений - могут быть просто необходимы.

ЕС вряд ли сможет добиться быстрого и легкого процветания в большинстве стран восточного соседства. Структурные тенденции, которые уменьшили влияние ЕС в регионе, не будут отменены за один день, и Европейская Политика Соседства не сможет вспыхнуть ярким успехом в ближайшее время. Но, учитывая взаимосвязь ЕС с соседями, ему не остаётся ничего другого, кроме как продолжать пробовать.

Перевод: Октавиан Милевский
Редакция: Сергей Коноплев

Ссылки

Chichkin, A. 2012. Toplivo s Yuga. *Rossiiskaya Gazeta*, January 23. <http://www.rg.ru/2012/01/23/azergaz-site.html>.

[Чичкин, А. 2012. Топливо с юга.]

Eikeland, Per Ove. 2009. The third internal energy market package: New power relations among member-states, EU institutions and non-state actors. *Journal of Common Market Studies* 49, no. 2: 243-263.

[Ейкеланд, Пер Уве. 2009. Третий пакет внутреннего энергетического рынка: новые соотношения сил между государствами-членами, институтами ЕС и негосударственными субъектами.]

Gnedina, E. and M. Emerson. 2009. The case for a gas transit consortium: A cost-benefit analysis. Policy Brief no. 180. Brussels: Centre for European Policy Studies. <http://www.ceps.eu/book/case-gas-transit-consortium-ukraine-cost-benefit-analysis>.

Гнедина, Е. и М. Эмерсон. 2009. Аргументы в пользу газотранспортного консорциума: анализ затрат и выгод.]

Gnedina, E. and E. Sleptsova. 2012. Eschewing choice: Ukraine's strategy on Russia and the EU. Working Document no. 360. Brussels: Centre for European Policy Studies. http://aei.pitt.edu/33337/1/WD360_Gnedina_%26_Sleptsova_on_Ukraine.pdf.

[Гнедина, Е. и Е. Слепцова. 2012. Отказавшись от выбора: стратегии Украины в отношении России и ЕС.]

Messerlin, P., M. Emerson, Gia Jandieri, and Alexandre Le Vernoy. 2011. An Appraisal of the EU's Trade Policy towards its Eastern Neighbours: The Case of Georgia. Brussels: CEPS Paperbacks.

[Мессерлин, П., М. Эмерсон, Гия Джандиери, и Александр Ле Верной. 2011. Оценка торговой политики ЕС в отношении своих восточных соседей: Пример Грузии.]

Noel, P. 2008. Beyond dependence: How to deal with Russian gas. Policy Brief no. 9. London: European Council of Foreign Relations.

[Ноэль, Р. 2008. За пределами зависимости: Как бороться с русским газом.]

Pavlenko, E. 2012. God chlenstva Ukrainy v energeticheskom soobshestve: trudnosti perevoda. *Zerkalo Nedeli*. February 3. http://zn.ua/ECONOMICS/god_chlenstva_ukrainy_v_energeticheskom_soobshestve_trudnosti_perevoda_-96780.html.

[Павленко, Е. 2012. Год членства Украины в энергетическом сообществе: трудности перевода.]

Pirani, S., J. Stern and K. Yafimava. 2009. The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: A comprehensive assessment. Oxford: Oxford Institute for Energy

Studies. www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/NG27-TheRussoUkrainianGasDisputeofJanuary2009AComprehensiveAssessment-JonathanSternSimonPiraniKatjaYafimava-2009.pdf.

[Пирани, С., Дж. Стерн и К. Яфимава. 2009. Российско-украинские газовые разногласия января 2009 года: всесторонняя оценка.]

Popescu, N. 2009. *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts: Stealth Intervention*. London: Routledge.

[Попеску, Н. 2009. Внешняя политика ЕС и постсоветские конфликты: скрытое вмешательство.]

[Popescu, Nicu and Andrew Wilson 2011. Turning Presence into Power: the EU and its Eastern neighbourhood. ECFR Policy Brief no. 31. London: European Council of Foreign Relations.

Попеску, Нику и Эндрю Вилсон. 2011. Превращая присутствие во влияние: ЕС и его восточные соседи.]

Rettman, A. 2012. EU and Ukraine trade blame over ambassador's remarks. *EUObserver*, February 29. <http://euobserver.com/24/115435>.

[Реттман, А. 2012. ЕС и Украина обмениваются обвинениями из-за замечаний посла.]

Rettman, A. 2011. Cablegate: France bullied Poland over Georgia's war. *EUObserver*, March 18. <http://euobserver.com/9/31941>.

[Реттман, А. 2011. Кейблгейт: Франция угрожает Польше из-за войны в Грузии.]

Socor, V. 2012. Shah Deniz Consortium Members Signal Conflicting Priorities. *Eurasia Daily Monitor*, February 22. [http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=39041&cHash=7f36a5c70a38a8cef9571d030ce35b38](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=39041&cHash=7f36a5c70a38a8cef9571d030ce35b38).

[Сокор, В. 2012. Члены консорциума Шах-Дениз дают сигналы о противоречивых приоритетах.]

Stern, J. 2006. *The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies. <http://www.avim.org.tr/icerik/energy-gas.pdf>.

[Штерн, Ж. 2006. Русско-украинский газовый кризис января 2006 года. Оксфорд: Оксфордский институт энергетических исследований.]

Примечания

- 1 Совместное письмо по Большой Европе комиссара Криса Паттена и верховного представителя Соланы, 8 августа 2002 года.
- 2 Интервью с чиновником ЕС, Брюссель, февраль 2011

3 Интервью с чиновником ЕС, Брюссель, февраль 2011

4 Центр Разумкова: «Нужно ли Украине вступить в Европейский Союз?» Социологический опрос, 2002-2008 гг. http://www.razumkov.org.ua/eng/poll.php?poll_id=387.

Об авторах

Нику Попеску является старшим научным сотрудником и руководителем программы по России и Большой Европе в Европейском Совете по Международным Отношениям (ЕСМО). В 2010-2011 годах он занимал пост советника по внешней политике и европейской интеграции премьер-министра Молдовы. До прихода в ЕСМО в 2007 году, Нику был научным сотрудником Центра Европейских Политических Исследований в Брюсселе (2005-2007) и приглашённым научным сотрудником в Институте ЕС по изучению проблем безопасности в Париже (2005). Он получил докторскую степень в области международных отношений в Центральном-Европейском Университете в Будапеште (Венгрия). Нику также заместитель председателя Молдавской Ассоциации по Внешней Политике. Нику ведёт блог по странам соседства ЕС и России на EU Observer (на английском языке) и блог по внешней политике на румынском языке. Он является автором книги *Внешняя политика ЕС и постсоветские конфликты: скрытое вмешательство*. (Routledge, 2009).

Елена Гнедина является докторантом Школы Политологии, Международных Исследований и Философии Королевского Университета в Белфасте. Её докторская диссертация рассматривает, в какой степени внешняя политика Украины, Молдовы и Беларуси обусловлена влиянием ЕС и России. Она имеет степень магистра Центрально-Европейского Университета, Будапешт и степень бакалавра Уральского Государственного Университета, г. Екатеринбург.

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 серьёзные 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 сообщества; 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: Dr. 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 978-975-8919-76-5