

Е. Б. Михайленко
В. И. Михайленко

ВНЕШНЯЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В XXI ВЕКЕ. ЕВРОПЕЙСКИЙ ИНТЕРРЕГИОНАЛИЗМ

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

Е. Б. Михайленко

В. И. Михайленко

ВНЕШНЯЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В XXI ВЕКЕ.
ЕВРОПЕЙСКИЙ ИНТЕРРЕГИОНАЛИЗМ

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2019

УДК 327.7
ББК Ф4(4).60
М69

Рецензенты:

Н. Ю. Маркушина, доктор политических наук, профессор кафедры мировой политики Санкт-Петербургского государственного университета;

А. Г. Тимошенко, кандидат исторических наук, заведующий кафедрой мировой политики Национального исследовательского Томского государственного университета

Михайленко, Е. Б.

М69 Внешняя региональная политика Европейского союза. Европейский интеррегионализм / Е. Б. Михайленко, В. И. Михайленко ; М-во науки и высшего образования Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. — 330 с.

ISBN 978-5-7996-2750-8

В монографии рассматривается внешняя региональная политика Европейского союза, а именно взаимоотношения ЕС с региональными структурами в различных частях мира. Взаимодействие между региональными организациями и конструирование регионов являются актуальными процессами современного мирового порядка. Важное место уделяется современным теоретическим подходам к изучению и обоснованию европейского интеррегионализма, интеррегиональных отношений, трансрегионализма.

Книга может представлять интерес для международных, регионоведов и политологов, а также для всех, кто следит за современными международными процессами.

УДК 327.7
ББК Ф4(4).60

При поддержке программы Европейского союза «Эразмус+» Жан Монне.

Проект № 575043-EPP-1-2016-1-RU-EPP1MO-CHAIR.

Поддержка Европейской комиссией подготовки этой публикации не означает одобрения ее содержания, которое отражает только мнения авторов.

ISBN 978-5-7996-2750-8

© Уральский федеральный университет, 2019

© Михайленко Е. Б., Михайленко В. И., 2019

MINISTRY OF SCIENCE AND HIGHER EDUCATION
OF THE RUSSIAN FEDERATION
URAL FEDERAL UNIVERSITY
NAMED AFTER THE FIRST PRESIDENT OF RUSSIA B. N. YELTSIN

Ekaterina Mikhaylenko
Valery Mikhaylenko

EUROPEAN UNION'S FOREIGN
REGIONAL POLICY IN XXI CENTUARY.
EUROPEAN INTERREGIONALISM

Ekaterinburg
Ural University Press
2019

Peer-reviewed by:

N. Markushina, Doctor of Sciences, professor, St Petersburg State University;

A. Timoshenko, PhD, chief of the Department of World Politics,
Tomsk State University

Mikhaylenko, E.

European Union's Foreign Regional Policy in XXI Century. European Interregionalism / Ekaterina Mikhaylenko, Valery Mikhaylenko ; Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, Ural Federal Univ. — Ekaterinburg : Ural Univ. Press, 2019. — 330 p.

ISBN 978-5-7996-2750-8

The monograph examines the external regional policy of the European Union (European interregionalism), namely the EU policy regarding regional constructions in various parts of the world. The relationship between regional organizations and the construction of regions are relevant processes of the modern world order. An important place is given to modern theoretical approaches to the study of European interregionalism, interregional relations, and transregionalism.

The book can be useful and interesting for specialists in the field of international relations, regional studies of political science, as well as for everyone who follows modern international processes.



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union.

Jean Monnet Project number — 575043-EPP-1-2016-1-RU-EPPJMO-CHAIR.

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

ISBN 978-5-7996-2750-8

© Ural Federal University, 2019

© Mikhaylenko E., Mikhaylenko V., 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	6
Глава 1. Теоретические подходы к изучению европейского регионализма и интеррегионализма.....	15
Глава 2. Акторность Европейского союза в современном мировом порядке.....	34
Глава 3. Ценностные основания глобальной стратегии Европейского союза.....	55
Глава 4. Европейский интеррегионализм в Юго-Восточной Азии.....	74
Глава 5. Европейский интеррегионализм в Латинско-Карибской Америке.....	99
Глава 6. Политика Европейского союза в отношении Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива.....	120
Глава 7. Европейская политика соседства: Восточное партнерство.....	146
Глава 8. Роль Европейского союза в конструировании Центрально-Азиатского региона.....	207
Глава 9. Европейская политика соседства в регионах Ближнего Востока и Северной Африки.....	231
Глава 10. Политика интеграции Западных Балкан в Европейский союз.....	282
Глава 11. Политика Европейского союза в регулировании миграционных вызовов.....	304
Заключение.....	323

ВВЕДЕНИЕ

В 1990–2000-х гг. Евросоюз обретает институциональные характеристики суверенного государства, а именно формирует собственную внутреннюю региональную, правовую, экономическую, торговую, монетаристскую, финансовую, оборонную, внешнюю политику.

Е. В. Саворская обоснованно обращает внимание на множественность определений «силы» ЕС как актора международных отношений: «гражданская сила», «нормативная сила», «тихая сверхдержава», «мягкий империалист», «торговая сила», «ответственная сила», «реалистическая сила», «этическая сила», «прагматичная сила», «рыночная сила»¹. Дискуссия вокруг определений не носит схоластического характера. Каждый ее участник акцентирует внимание на отдельных реальных сторонах ЕС как международного актора. Нам больше импонирует характеристика ЕС как «нормативной силы».

В современных научных и политических сообществах, когда только ленивый не критикует виртуальный образ «либеральной демократии», ЕС открыто поддерживает и экспортирует общедемократические ценности, выстраданные в ходе кровопролитной антифашистской войны 1939–1945 гг. После окончания Второй мировой войны страны-победительницы Ялтинского мира достигли консенсуса в утверждении универсальных демократических

¹ Саворская Е. В. Сущность концепции «нормативной силы» Европейского союза // Балтийский регион. 2015. № 4 (26). С. 91.

ценностей и международных институтов («универсальный демократический стандарт»). Можно как угодно относиться к теории «демократического мира», но вряд ли кто-то сможет опровергнуть очевидный факт, что в Евросоюзе, несмотря на огромное количество неразрешенных противоречий между входящими в него государствами, дело не доходило даже до вооруженных конфликтов, не говоря уже о войнах.

Тем не менее, благих намерений недостаточно для того, чтобы добиться успешного экспорта демократических ценностей и институтов. Упрощенная «универсальная транзитологическая парадигма», о которой так много рассуждали в 1990-х гг. аналитики и политики, не сбылась. А. Ю. Мельвиль обоснованно заключает, что «мы сталкиваемся с широким спектром результатов политических трансформаций — от консолидации либеральных демократий до появления вполне сложившихся разновидностей нового (нео-) авторитаризма с промежуточными вариантами в виде противоречивых, но более или менее устойчивых движений к демократической консолидации и застоявшихся “гибридных” состояний»².

Результаты «арабской весны» застали врасплох европейских теоретиков и практиков. «Переосмысление» внешней региональной политики нашло свое отражение в Глобальной стратегии 2016 г. Политика экспорта демократических ценностей и институтов приобрела более гибкие формы. Тем не менее, ЕС остается основным глобальным игроком, упрямо экспортирующим демократию через «мягкую силу» в соседние и дальние регионы.

Замысел данной работы созрел и начал воплощаться в качестве учебного пособия для студентов-международников в далеком 2013 г. Толчок для научного исследования дало учебное пособие Е. Б. Михайленко «“Старый” и “новый” регионализм»³, а также последующие личные встречи его автора с «властителями умов»

² Мельвиль А. Ю. Демократические транзиты // Политология : лексикон / под ред. А. И. Соловьева. М., 2007. С. 5.

³ Михайленко Е. Б. «Старый» и «новый» регионализм: теоретический дискурс : курс лекций : [учеб. пособие] / [науч. ред. М. М. Лебедева]. Екатеринбург, 2014.

Б. Бузаном, А. Ачария, Дж. Миршаймером, Р. Саквой, А. Воскресенским, М. Лебедевой.

В 2017 г. увлечение теориями регионализма вылилось в ряд публикаций, обращенных к европейскому интеррегионализму⁴. Теории интеррегионализма обусловили концептуальное изучение внешней региональной политики ЕС в форме «регион на регион». На кафедре теории и истории международных отношений УрФУ сложилась научно-исследовательская группа, состоящая из преподавателей, аспирантов, магистрантов и бакалавров, которые под руководством авторов этой монографии исследовали европейский интеррегионализм в Латинской Америке, на Ближнем Востоке и в Средиземноморье, в Юго-Восточной Азии, в Центральной Азии и др. Работа над темой внешней региональной политики ЕС способствовала организации нескольких международных конференций, итогом которых стала публикация коллективной монографии «Асимметрии региональных интеграционных проектов XXI века»⁵. Российские и зарубежные авторы стремились показать разнообразие и типологические особенности региональных конструкторов, не сводимых к европейскому образцу. Написание данной работы было бы невозможным без обмена идеями с коллегами в рамках мероприятий Института Европы РАН (директор А. А. Громыко) и экспертной группы РСМД (директор А. В. Картунов), участия в долговременном проекте российских и европейских экспертов (EUREN).

Созданный научный задел по внешней региональной политике ЕС создал фундамент для подачи заявки на грант «Кафедра Жана Монне: регионализм и внешняя политика ЕС». В рамках исполнения гранта были введены или обновлены такие курсы в бакалавриате,

⁴ Михайленко В. И., Михайленко Е. Б. Европейский интеррегионализм как ценностная модель современных интеграционных процессов // Институт Европы РАН : [сайт]. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/news/032017/111.pdf> (дата обращения: 22.08.2018) ; Михайленко В. И., Михайленко Е. Б. Европейский интеррегионализм в XXI веке: постановка научной проблемы // Современная Европа: 60 лет после Римских договоров : в 2 ч. / отв. ред. Е. А. Маслова, О. Ю. Потемкина. М., 2017.

⁵ Асимметрии региональных интеграционных проектов XXI века / под ред. В. И. Михайленко. Екатеринбург, 2018.

как «История европейской интеграции и внешняя политика ЕС» и «Региональная структура мира», в магистратуре — «Внешняя региональная политика ЕС», «Политика ЕС в Центральной Азии», «Европейский бизнес в России», написаны десятки бакалаврских и магистерских диссертаций, научных статей.

Тема, обозначенная в этой книге, привлекает внимание большого количества российских авторов. Только что вышла качественная монография, подготовленная нашими сибирскими коллегами под редакцией Л. О. Игумновой⁶. В чем научный замысел данной работы?

На фоне всеобщего оплакивания западного мира, либерального мирового порядка и либеральной демократии Евросоюз выглядит как архаичный осколок уходящего мира. В связи с этим его экспорт демократических ценностей и институтов является безнадежным занятием. Амитав Ачария обоснованно указывает на то, что в дискуссии о кризисе либерального мирового порядка идет подмена понятий. На самом деле, отмечает автор, у Р. Кеохейна говорится о «либеральном международном экономическом порядке». Дж. Айкенберри, который много сделал для популяризации идеи либерального демократического порядка, «туманно» определяет либеральный порядок как «порядок, открытый и слабо основанный на правилах». Как и Р. Кеохейн, он видит его как продукт гегемонии США, с особым упором на многосторонние институты под руководством США и институциональной привязки⁷. Таким образом, важно развести между собой концепты «американского гегемонистского либерального мирового порядка», «международного экономического порядка» и «универсального демократического порядка».

Идея «американского гегемонистского либерального мирового порядка» была выдвинута в 1990-х гг. К настоящему времени достигнут консенсус политиков и аналитиков в том, что она оконча-

⁶ Внешняя политика и международные связи Европейского союза: осмысливая роль ЕС в мире / отв. ред. Л. О. Игумнова. Иркутск, 2018.

⁷ Acharya A. Hegemony and Diversity in the 'Liberal International Order': Theory and Reality // E-International Relations : [website]. URL: <https://www.e-ir.info/2020/01/14/hegemony-and-diversity-in-the-liberal-international-order-theory-and-reality/> (accessed: 15.01.2019).

тельно провалилась. Концепция «международного экономического порядка» подвергается сильному давлению со стороны незападных государств. А. Ачария обоснованно пишет, что вызов современному экономическому порядку идет не только со стороны отдельных восходящих держав, таких как Китай, и «глобального Юга», но и изнутри, о чем свидетельствует позиция президента США Д. Трампа относительно роли США в современном мире⁸.

Большинство современных исследователей убеждены в том, что международный экономический порядок будет трансформироваться под влиянием вышеназванных факторов. Неясной остается судьба «универсального демократического стандарта», который испытывает на себе давление со стороны псевдодемократических и авторитарных государств. Удастся ли противостоять наступающему варварству? Не вернется ли человечество к новым актам самоуничтожения, как это имело место в колониальных, гражданских и империалистических войнах, в тоталитарных государствах?

В текущий момент ЕС выполняет важную цивилизационную миссию, устанавливая связь между старыми и новыми региональными порядками, экспортируя ценности и институты, достигнутые в рамках антифашистско-демократического консенсуса, и оказывая содействие в интегрировании новых регионов в пространство цивилизации, основанной на общедемократических ценностях. Вышесказанное в данном контексте звучит патетически и непротиворечиво. Последствия экспорта Европейским союзом демократических ценностей и институтов и его участие в конструировании регионов не всегда совпадают с благими намерениями.

Тем не менее, Евросоюз продолжает экспортировать в сопредельные страны и регионы свои нормы и стандарты, в том числе демократические ценности и практики, верховенство закона, стандарты прав человека и политический диалог. Вместе все это составляет нормы, получившие название *good governance* («эффективное

⁸ Acharya A. Hegemony and Diversity in the 'Liberal International Order': Theory and Reality.

государственное управление»). В настоящее время *good governance* стало неотъемлемой частью внешней политики ЕС, и эта политика подкрепляется значительными финансовыми ресурсами. Евросоюз имплементирует эту политику прежде всего в сопредельные регионы, но не только, через различные инициативы регионального сотрудничества, институты и программы, используя ее как инструмент влияния. Нельзя отрицать очевидного факта, что региональное партнерство, осуществляемое ЕС, имеет своей целью усиление влияния ЕС в регионе через распространение демократических ценностей и норм *Acquis communautaire* (свода законов).

Евросоюз учится проводить дифференцированную внешнюю региональную политику, ставит различные цели и использует весь современный арсенал внешнеполитического влияния в зонах своих региональных интересов, включая «жесткую силу» (*hard power*)⁹, «мягкую силу» (*soft power*)¹⁰, «умную силу» (*smart power*)¹¹, «гражданскую силу» (*civilian power*)¹². В последние годы в региональной политике и региональных конфликтах получило распространение использование «гибридных войн» (*hybrid wars*)¹³.

⁹ Обычно стратегия «жесткой силы» (*hard power*) фокусируется на военной интервенции, принудительной дипломатии и экономических санкциях. См.: *Wagner Ch. From Hard Power to Soft Power? Ideas, Interaction, Institutions, and Images in India's South Asia Policy // Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics. Working Paper. No. 26. March, 2005.*

¹⁰ Стратегия «мягкой силы» (*soft power*) подчеркивает общность политических ценностей, мирных средств для решения конфликта и экономического сотрудничества для достижения общего урегулирования. См.: *Wagner Ch. From Hard Power to Soft Power? Ideas, Interaction, Institutions, and Images in India's South Asia Policy.*

¹¹ «Умная сила» используется для того, чтобы найти поддержку друзей и союзников в достижении интересов национальной безопасности. См.: *Smart Power Initiative // SCIS : [website]. URL: <http://csis.org/program/smart-power-initiative> (accessed: 15.01.2019).*

¹² Концепция *civilian power* («гражданской силы») рассматривается как альтернативная традиционным методам силовой политики и была впервые предложена в начале 1970-х гг. Франсуа Дюшеном. Она заключается в распространении принципов и инструментов сотрудничества, действующих внутри ЕС, на внешнеполитическую сферу. См.: *Бордачев Т. В объятиях civilian power // Pro et Contra. 2003. № 1. С. 47.*

¹³ К «гибридным войнам» относят вооруженные конфликты и военные действия с вовлечением разнородных по составу, средствам, уровню и характеру подготовки сил. В «гибридных войнах» обе стороны используют конвенциональные и неконвенциональ-

В 2015 г. авторский коллектив, собранный Латвийским институтом международных отношений, опубликовал исследование, посвященное компаративному анализу использования Россией и Евросоюзом «мягкой силы» (*soft power*) в «Новой Восточной Европе»¹⁴. В предисловии А. Спрудс отмечает, что в рамках избранной темы «мягкая сила» нередко приобретает черты и переходные формы «мягкого манипулирования» (*soft manipulation*), «манипуляторной силы» (*manipulative power*), «придания вооруженного характера мягкой силе» (*weaponization of soft power*), «гибридной мягкой силы» (*hybrid soft power*), когда культурные, гуманитарные и экономические инструменты становятся орудиями влияния на партнеров и мостиками к использованию «жесткой силы» (*hard power*).

На основании оценки дифференцированного подхода ЕС К. Увейвер сделал вывод об изменениях во внешней региональной политике, о переходе от использовавшейся ранее модели Европейской политики соседства (ЕПС), двусторонних отношений к комбинированной двусторонней и многосторонней политике, к примеру, к сочетанию ЕПС и Черноморской синергии. Причины изменений он видит в том, что ЕС осуществляет переход от политики расширения к политике регионализации. Однако он задает вполне справедливый вопрос: сможет ли регион превратиться в пространство сотрудничества равных наций, или в него будут входить государства, обреченные оставаться клиентами государств-гегемонов?¹⁵

Для России, учитывая ее территориальную сопредельность с Евросоюзом, европейский интеррегионализм является объектом пристального изучения. В соседних для России и ЕС регионах прослеживаются различные формы как взаимного сотрудничества, так и соперничества интересов.

ные формы войны. См.: *Pinfari M. Europe and Conflict resolution in the Mediterranean: The Impact of "Hybrid Wars" // Quaderni di relazioni internazionali. 2010. Nov. № 13. P. 82.*

¹⁴ The different faces of "soft power": The Baltic States and Eastern Neighborhood between Russia and the EU // ed. by T. Rostoks, A. Sprūds. Latvian Inst. of Intern. Affairs, 2015.

¹⁵ *Weaver C. Black Sea regional security: present multipolarity and future possibilities // Europ. Security. Vol. 20, no. 1. March, 2011. P. 1.*

Прежде чем перейти к изучению внешней региональной политики Евросоюза, важно рассмотреть научные подходы к типологизации мировых регионов. До настоящего времени нет согласия между учеными относительно единых принципов деления мира на регионы. Среди наиболее распространенных подходов встречаются *политический*, в основу которого положены военно-блоковые отличия; *географический*, учитывающий природные особенности; *страноведческий*, опирающийся на современные границы компактного проживания национальных и этнических групп; *экономический*, в основе которого находится типологизация стран по уровню экономического развития.

Авторы придерживаются мнения, что регион — это определенная конструкция, которая может иметь различные измерения, набор действующих лиц, уровень сплоченности, уровень регионализации и не всегда может иметь определенные географические и институциональные границы. Тем не менее, для удобства реализации поставленных в монографии задач и без претензии на новое слово в районировании мира в данном тексте используются региональные подходы внешнеполитического ведомства Евросоюза — Европейской службы внешнеполитической деятельности (*European External Action Service*). Директораты созданы по принципу ответственности за укрупненные регионы. Их насчитывается пять — Азиатско-Тихоокеанский (Южная и Юго-Восточная Азия, Северо-Восточная Азия и Тихоокеанский бассейн), Африка (Африканский Рог, Восточная и Южная Африка, Западная и Центральная Африка, Индийский бассейн), Европа и Центральная Азия (Западная Европа, Западные Балканы, Турция, Россия, Центральная Азия и программа «Восточное партнерство», региональное сотрудничество и ОБСЕ), Большой Ближний Восток (Северная Африка, Ближний Восток, Аравийский полуостров, Иран и Ирак) и Америка (США, Канада, Мексика, Центральная Америка и Карибский бассейн, Южная Америка)¹⁶.

¹⁶ About the European External Action Service (EEAS) // European External Action Service : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm (accessed: 28.10.2019) ; Organisation Chart // European External Action Service : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2019-01-12_-_eeas_2.0_orgchart.pdf (accessed: 28.10.2019).

Наш избирательный подход к выбору региональных объектов европейского интеррегионализма обусловлен качеством и количеством эмпирического материала, позволяющего выявить специфику сотрудничества. Хронологические рамки исследования охватывают период 1990–2000-х гг., который завершается «историческим циклом Могерини». Новая команда в Евросоюзе уже приступила к работе над новой глобальной стратегией. В монографии ставятся задачи исследования основных принципов внешней региональной политики ЕС, важнейших региональных программ, форм и методов их реализации, влияния региональной политики ЕС на переформатирование регионов, последствий проводимой ЕС политики для его взаимоотношений с глобальными и региональными державами.

В завершение авторы хотели бы выразить искреннюю признательность коллегам, с которыми обсуждались направления работы, происходил обмен идеями. Под нашим руководством были выполнены или еще ждут своего завершения кандидатские диссертации Н. Довжик, Е. Лапанович, А. Переваловой, Т. Успенских, Сомкамнерд Навапат, Р. Сухроба. Работа над ними является творческим процессом, в ходе которого происходят интенсивный обмен мнениями, филиация идей и информации.

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ ЕВРОПЕЙСКОГО РЕГИОНАЛИЗМА И ИНТЕРРЕГИОНАЛИЗМА

Регионализм как теория

В современном научном дискурсе различают два параллельных подхода к изучению интеграционных и региональных процессов: теории интеграции и теории регионализма. Первое теоретическое направление стало возможным благодаря развитию теорий европейской интеграции. Несмотря на серьезную проработанность теоретического поля, исследователи школы международных отношений не всегда считают данные теории частью классических подходов в рамках международных отношений. Теории европейской интеграции заняли отдельную нишу в региональных исследованиях. Регионализм как теоретическое направление претендует как раз на свою нишу среди школ международных отношений.

Теории европейской интеграции, по мнению А. Винера и Т. Диеза, прошли три больших эволюционных этапа¹. Первая их волна возникла в свете необходимости объяснить, зачем нужна европейская интеграция, какова роль интеграционных процессов в Европе. В эту группу теорий вошли подходы федерализма, функционализма и неофункционализма, либерального интерговерментализма и др. Вторая группа теорий поставила перед собой задачу объяснить, как функционируют европейские соглашения и европейские экономические сообщества как институт: это теории управления,

¹ European integration theory / eds. A. Wiener, T. Diez. L. ; N. Y., 2009.

теории политических сетей, новый институционализм, социальный конструктивизм. Третья волна поставила задачу создания или конструирования европейской интеграции: это дискурсивный подход, теории гендера, нормативные подходы, теории критической политической экономии. Таким образом, теории европейской интеграции прошли долгий путь. Различные теоретические перспективы демонстрируют растущую устойчивость теорий европейской интеграции. Различия в подходах позволяют анализировать европейскую интеграцию в рамках как классических, так и нормативных школ. Тем не менее, важно отметить, что теории европейской интеграции в большей степени анализируют и интерпретируют внутренние процессы в рамках ЕС. Что касается внешней политики ЕС, внешней региональной политики, данный кластер теорий не всегда может быть применен. Интеграция за пределами ЕС получила широкое развитие, появление трансрегиональных и интеррегиональных связей требует комплексного подхода к пониманию того, что есть современные процессы интеграции, формы построения регионов в мире.

Регионализм как теоретическое направление включает множество школ и течений. В рамках данного раздела мы рассмотрим основные из них, сформулируем отличительные черты (маркеры) регионализма, а также выделим основные подходы к интеррегионализму.

Термин «регионализм» стал популярным в научной среде благодаря новому переосмыслению роли регионов в период после окончания холодной войны. По мнению авторов концепции «нового регионализма» Б. Хеттне и Ф. Содербаума, регионы стали самостоятельными акторами на мировой арене, они могут «конструироваться» как изнутри, так и при участии внешних акторов, процессы регионализации стали ответом на процессы глобализации².

² Gavin B., De Lombaerde P. Economic Theories of Regional Integration / eds. by M. Farell, B. Hettne, L. Langenhove // Global Politics of Regionalism: Theory and Practice. L., 2005. P. 69–83.

Ф. Содербаум пишет о четырех волнах теоретических подходов к регионализму: «ранний регионализм» (союзы государств, империй); «старый регионализм» (региональное строительство периода холодной войны); «новый регионализм» (переосмысление роли регионов, европейское строительство после окончания холодной войны); «сравнительный регионализм» (региональные формы интеграции в 2000-е гг.)³. Мы предлагаем продолжить его классификацию и добавить постревизионистский подход как один из компромиссных, объединяющих богатейший опыт теорий европейской интеграции и современных региональных подходов⁴.

Первая волна теорий, или «ранний» регионализм, ассоциируется с разнообразными географически ограниченными империями, королевствами, альянсами, союзами и конфедерациями между различными политическими единицами. Л. Фосетт утверждает, что в Европе существование «концерта», или баланса сил, можно понимать как региональный порядок⁵. В той или иной форме регионализм всегда был с нами.

«Старый» регионализм — термин, который обычно применяется к научным школам, объясняющим природу интеграционного процесса во время холодной войны (реализм, функционализм, институционализм и др.). Такие формы интеграции, как культурные и образовательные, политическая интеграция, изучались как последствия или побочные эффекты экономических связей.

В конструктивистских и постструктуралистских исследованиях регионы не воспринимались как самостоятельные субъекты, а региональные организации не рассматривались как таковые. Для

³ *Söderbaum F.* 2015: Early, Old, New and Comparative Regionalism: The Scholarly Development of the Field, KFG Working Paper Series, No. 64, Oct. 2015 // KFG Working Paper Series : [website]. URL: https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/wp64/WP-64-Soederbaum.pdf (accessed: 28.10.2019).

⁴ *Telo' M.* Interregionalism and the European Union. Post-revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World. L., 2016. 460 p.

⁵ *Fawcett L.* Regionalism in historical perspective // *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* / eds. L. Fawcett, A. Hurrell. Oxford Univ. Press, 1995.

того, чтобы понять причины возникновения региона и объяснить его сущность, необходимо рассматривать его как социально формирующуюся структуру. При таком подходе сами региональные межгосударственные организации становятся вторичными перед процессами, которые лежат в основе регионализации на определенном географическом пространстве. В связи с этим регионы не рассматриваются конструктивистами в качестве естественных, органических для данного пространства, а скорее как динамические единицы социального взаимодействия, через которые происходит их структурирование. Таким образом, сами регионы являются гетерогенными, с нечеткими пространственными границами. Особенность социально-конструктивистского подхода проявляется в том, что больше внимания в нем уделяется роли идей, ценностей, норм и идентичностей в социальном строительстве Европы⁶.

Ф. Содербаум и некоторые другие эксперты делят «старый» тип регионализма на две составляющие в соответствии с идеями построения регионов: европейский (западный) и развивающийся⁷. Первый тип связан с дискуссией о «региональной интеграции» в Европе, в частности, с формированием европейских экономических сообществ. Теоретические подходы функционализма и институционализма были в основном нацелены на изучение модели экономической интеграции. Второй тип теорий появился на волне антиколониального движения и связан с интеграцией в развивающихся странах, особенно в Латинской Америке и Африке, но в некоторой степени также в Азии и других развивающихся регионах. Особенности интеграционных проектов «старого» типа являются их закрытость, протекционизм, опора на экономические отношения.

⁶ Soderbaum F. Theories of Regionalism // Routledge handbook of Asian Regionalism / ed. M. Beeson, R. Stubbs. L., 2012. P. 18.

⁷ Söderbaum, F. 2015: Early, Old, New and Comparative Regionalism: The Scholarly Development of the Field.

Эволюция теоретических подходов к регионализму

Теории «нового регионализма» 1990-х гг. стали ответом на процесс децентрализации международной системы. Изменившийся региональный баланс нашел выражение в новых институциональных формах и практиках. С одной стороны, происходит ослабление роли ООН, с другой стороны, активизация региональной интеграции в Европе, Азии и Америке ставит перед теоретиками новые исследовательские задачи. В работе «Теоретизируя рост региональной консолидации» Б. Хеттне и Ф. Содербаум называют отправной точкой «нового» регионализма метатеоретические подходы, такие как глобальная социальная теория, социальный конструктивизм и компаративные региональные исследования⁸.

«Новые» регионалисты делают основной акцент на понятии «регион» как на акторе международных отношений. Такой подход приводит к тому, что регион перестает быть объектом международных отношений (уровнем анализа), а становится субъектом, действующим лицом в них. Региональный уровень исследования позволил сформировать новую нишу в оценке международных отношений, отличную от национального и глобального уровней. По мнению Б. Бузана, он дает возможность «дать наиболее сбалансированную интерпретацию большей части вопросов безопасности»⁹. Регион, таким образом, превращается в некую «силу» или «потенциальную силу», которая влияет на региональное управление и региональные решения. В сотрудничестве с О. Уэйвером он пересмотрел теорию регионального комплекса безопасности, чтобы отойти от государственноцентричной позиции. По мнению этих авторов, к традиционным основам безопасности (военным и политическим) необходимо добавить «новые секторы безопасности», а именно экономические, окружающую среду, социальный. Новый подход позволил глубже

⁸ Hettne B., Soderbaum F. Theorising the Rise of Regionness // *New Political Economy*. 2000. No. 3. P. 457–472.

⁹ Buzan B., Waever O. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. 7th ed. N. Y., 2010.

анализировать негосударственные и неформальные субъекты региональной интеграции¹⁰.

С конца 1990-х гг. сравнительный анализ стал одним из наиболее важных направлений современного изучения регионализма¹¹. Особое внимание в нем уделяется тому, как политические субъекты воспринимают и интерпретируют идею региона, понятия «региональность» и «построение региона». Считается, что нет «естественных» регионов, а все регионы являются гетерогенными и имеют неясные территориальные границы¹².

С 1990-х гг. исследователи начали уделять больше внимания «мягкой» неформальной регионализации исходя из того, что ряд транснациональных (негосударственных) субъектов начинают действовать на региональном уровне как внутри, так и за пределами институциональных рамок, находящихся под управлением государства. Например, деловые интересы и транснациональные корпорации не только действуют в глобальной сфере, но также имеют тенденцию создавать региональные модели экономической деятельности. Прочитированные примеры включают региональные производственные системы в Восточной и Юго-Восточной Азии и неофициальные обмены рынками в Африке. Аналогичным образом гражданское общество часто игнорируется при изучении регионализма, несмотря на то, что его влияние растет, поскольку это становится все более очевидным в транснациональных структурах взаимодействия гражданских обществ, возникающих на региональ-

¹⁰ Soderbaum F. Theories of Regionalism. P. 17.

¹¹ Acharya A. Ideas, Identity and Institution-Building: from the “ASEAN Way” to the “Asia-Pacific Way”? // The Pacific Rev. 1997. № 10. P. 319–346; Acharya A. Regionalism and the emerging world order: sovereignty, autonomy, identity // New Regionalisms in the Global Political Economy / eds. Breslin S., Hughes C., Phillips N., Rosamond B. L., 2002; Breslin S., Higgott R. Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New // New Political Economy. 2000. № 5. P. 333–352; The Global Politics of Regionalism. Theory and Practice / eds. Farrell M., Hettne B., van Langenhove L. L., 2005; Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order / eds. Fawcett L., Hurrell A. Oxford, 1995; Mattli W. The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond. Cambridge, 1999.

¹² Hettne B., Söderbaum F. Theorising the Rise of Regionness // New Political Economy. 2000. № 5. P. 457–474.

ном уровне во всем мире, включая Азию¹³. Не менее важное значение исследователи придают глобальной и региональной торговле. Более 50 % от общего объема мировой торговли приходится в последние годы на преференциальные региональные торговые соглашения (*Regional Trade Agreements*, RTA). Всемирная торговая организация отмечает, что RTA в последние годы стали важной чертой многосторонней торговой системы¹⁴.

Таким образом, «новый регионализм» — это процесс построения региона снизу; это преимущественно открытый вариант интеграции, который включает в себя разные аспекты, в том числе экономические, экологические, социально-политические и т. д.; это акцент на процессах, происходящих внутри региона, на причинах и истоках региональной консолидации, на роли политики в формировании региона.

Термин «компаративный», или «сравнительный» регионализм (*comparative regionalism*) стал применяться для изучения регионов за пределами Европы. Авторы, использующие данный термин, обозначают новый этап в эволюции подходов регионализма как всеохватывающее комплексное исследование региональных процессов. Одни подразумевают под ним сравнительный анализ теоретических взглядов, другие — сравнительный анализ регионов, третьи — сравнительный анализ типов региональных проектов и т. д.

Ф. Лаурсен, Ф. Содербаум, Л. Ван Лангенхове, А. Варлейх-Лак под «сравнительным» регионализмом подразумевают крен в сторону социального конструктивизма при изучении регионов¹⁵. «Сравнительный регионализм» — это подход, сторонники которого предлагают отказаться от европоцентричности в изучении интеграционных процессов. Региональная интеграция может идти разными путями в зависимости от исторических, культурных, языковых традиций. Это своего рода «внеевропейский» тип регионализма, изучение

¹³ Civil Society and International Governance: The Role of Non-State Actors in Global and Regional Regulatory Frameworks / eds. D. Armstrong, V. Bello, J. Gilson, D.L. Spini, 2010.

¹⁴ Fawn R. 'Regions' and their study: wherefrom, what for and where to? // Rev. of Intern. Studies. 2009. № 35. P. 5–34.

¹⁵ Comparative Regional Integration / ed. by F. Laursen. Ashgate, 2005.

которого требует серьезного теоретического переосмысления таких вопросов, как принципы формирования региона, критерии эффективности регионализма, роль институтов в процессе регионостроительства и т. п.

Пятая волна исследований, или «постревизионистский» подход, появилась благодаря пониманию новой роли ЕС как глобального актора и признанию возможности использовать некоторые инструменты построения региона исходя из европейской практики. В работе «Интеррегионализм и Евросоюз. Постревизионистский подход к роли Европы в меняющемся мире»¹⁶ ее авторы поднимают вопрос о том, какова текущая практика построения регионализма и интеррегионализма. Ф. Фосетт формулирует три модели построения регионализма и интеррегионализма. Первый вариант, ортодоксальный, предполагает построение региональных и межрегиональных отношений, основанных на флагманском опыте ЕС; второй вариант — ревизионистский, который ставит под сомнение опыт ЕС и подчеркивает роль других действующих лиц и моделей построения регионов. Третья модель — постревизионистская, она представляет собой синтез двух предыдущих вариантов, а именно признание роли ЕС как модели интеграции, его влияния и роли в формировании регионов за пределами Европы, а также признание того, что ЕС является одним из многих вариантов регионализма¹⁷.

Таким образом, мы видим, что исследование регионализма демонстрирует серьезное переосмысление теоретических вопросов, таких как принципы формирования региона, критерии регионализма, роль институтов в процессе построения региона, роль внешних и внутренних субъектов и т. д. Нет какого-либо типа «хорошего» или «эффективного» регионализма. Неэффективность подхода «один размер подходит всем» становится очевидной. Следует отметить тот факт, что каждый регион уникален. И несмотря на то, что у каждого региона есть свой способ построения регионального проекта, нам

¹⁶ *Telo' M. Interregionalism and the European Union. Post-revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World.*

¹⁷ *Ibid.* P. 47–49.

необходимо определить типологические особенности регионализма. В рамках следующей части главы сформулируем отличительные черты (маркеры) регионализма.

Первой характеристикой регионализма является то, что региональное строительство — это проект или политически мотивированное действие. Создание региона может быть вызвано необходимостью решения конкретных задач (снизу) либо явиться результатом интеграционной политики региональной и/или мировой державы. Отличительной чертой регионализма является то, что инициаторами строительства региона могут быть не только государства, претендующие на роль лидера в регионе, но и группа государств, а также негосударственные акторы.

Второй отличительной чертой регионализма является взаимосвязь между процессом построения региона (регионализм) и внутренними процессами формирования региона (регионализация). Последняя рассматривается как мотивация различных участников региона к формированию интеграции, общих норм и региональной идентичности. Регионализацию можно определить как процесс перехода формирования сотрудничества, интеграции, конвергенции, взаимодополняемости и идентичности в различных областях, таких как культура, безопасность, экономическое развитие и политика, в конкретном географическом пространстве¹⁸. Под регионализмом понимается стратегия формирования регионального пространства, а под регионализацией — практическая реализация этой стратегии¹⁹.

В исследованиях регионализма большое внимание уделяется нормативным и идейным основам построения региона. Ф. Содербаум и Б. Хеттне вводят в научный оборот термин «региональность»

¹⁸ Schulz M., Söderbaum F., Öjendal J. Introduction: A framework for understanding regionalization in *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes* / eds. by M. Schulz, F. Soderbaum, J. Öjendal. Zed Books, 2001. P. 8.

¹⁹ Schulz M., Söderbaum F., Öjendal J. Introduction: A framework for understanding regionalization in *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*. P. 10 ; Лагутина М. Л. Мир регионов в мировой политической системе XXI века. СПб., 2016.

(«региональная сплоченность»). Это процесс, посредством которого географический район трансформируется из пассивного объекта в активный, способный формулировать транснациональные интересы развивающегося региона²⁰. Региональная сплоченность может иметь несколько форм: региональное пространство, региональный комплекс, региональное общество, региональное сообщество и региональное государство. Уровень региональности может как увеличиваться, так и уменьшаться²¹. Таким образом, внимание исследователей сосредоточено на том, как формируется регион, какие факторы могут способствовать регионализации. И в этом конкурсе важный акцент делается на нормативную составляющую. Идеи и нормы начинают играть первостепенную роль в современных региональных процессах, зачастую опережая экономические и политические возможности.

Регионализм может иметь различные типы в зависимости от его измерения, действующих лиц и уровней. Соответственно, региональные проекты могут варьироваться: денежно-кредитные, экономические, связанные с безопасностью, созданием сообществ и т. д. Регионы могут иметь различную структуру по составу участников. Это могут быть как государственные, так и негосударственные субъекты. Государства в регионе также могут иметь различия по типу политического режима, экономическим показателям и национальным интересам. Более того, сам регион может стать субъектом и вступить в межрегиональные (интеррегиональные) отношения. Регионализм может быть более «низкого» уровня и иметь «менее формальные межгосударственные отношения», чем институционализированные макрорегионы²². Различные типы межрегиональных и межгосударственных форм сотрудничества и взаимодействия представляют регионализм более «высокого» уровня. Регионализм может быть

²⁰ Hettne B., Söderbaum F. Theorising the Rise of Regionness // *New Political Economy*. Vol. 5, no. 3 (Dec.). P. 457–473.

²¹ Ibid.

²² Hettne B. Beyond the “New Regionalism” // *New Political Economy*. 2005. No 4 (10). P. 558.

открытым и закрытым. Открытый регионализм позволяет участникам проекта участвовать в других интеграционных проектах, не ущемляя их прав. Закрытый регионализм предполагает выбор участниками только конкретного регионального проекта.

Наиболее спорными вопросами среди экспертов являются определение территориальных границ региона и наличие региональной организации в качестве его важного атрибута. Регион обычно определяется как объединение двух или более государств, имеющих общие границы и тесные внутрирегиональные отношения²³. Несмотря на появление работ по нетерриториальному регионализму, таких как БРИКС, большинство исследователей изучают конкретные географические регионы (европейский, азиатский, восточноевропейский, центральноазиатский регионализм и т. д.). Это связано, в частности, с тем, что ученые рассматривают конкретные региональные структуры и институты, которые были сформированы в конкретном регионе с определенным набором участников. Региональные институты являются традиционными объектами исследований. Однако нельзя утверждать, что региональная организация — это конечный продукт эффективной региональной политики. Для исследователей, с одной стороны, нет прямой связи между процессом построения региона и созданием региональной организации; с другой стороны, появление или существование института региональной интеграции может быть признаком одного из этапов регионализма.

Подводя итог, можно сказать, что регион — это определенная конструкция, которая может иметь различные измерения, набор действующих лиц, уровень сплоченности, уровень регионализации и не всегда может иметь определенные географические и институциональные границы. Евросоюз как региональный проект прошел несколько этапов строительства — от экономического сообщества до регионального политического единства, другие региональные группировки имеют разные уровни интеграции и региональной

²³ *Buzan B., Waever O. Regions and Powers: The Structure of International Security. Cambridge Univ. Press, 2010.*

сплоченности. ЕС в настоящее время имеет около 20 межрегиональных соглашений с другими крупными региональными группировками по всему миру, в том числе в Африке, Азии и Северной и Южной Америке. Внешние региональные отношения ЕС начались еще в 1950–1960-х гг. Европейские экономические сообщества в 1963 г. подписали соглашения с целой группой государств о преференциальной торговле между ЕЭС и 18 странами Африки (в основном бывшими французскими и бельгийскими колониями) сроком на пять лет. Появление института Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) и институциональных структур в ЕС, отвечающих за его внешнюю политику, позволило ЕС выйти на новый уровень взаимоотношений с разными регионами и частями мира. Активизация внешней политики ЕС и усиление межрегиональных связей между Европой, Азией и Америками вызвало необходимость комплексного изучения межрегиональных процессов.

Интеррегионализм как теоретический подход

Х. Хаенгги, Р. Ролофф и Ю. Руланд, анализируя развитие интеррегионализма, констатируют, что в 1990-е гг. началось активное изучение разных форм межрегиональных отношений: мегарегионализм, трансконтинентализм, интерконтинентализм, панрегионализм. Тем не менее, они не смогли дать четкое понимание того, какую роль играет интеррегионализм в системе международных отношений²⁴.

В середине 2000-х гг. появились исследования, посвященные новому феномену интеррегионализма. В 2006 г. были опубликованы две работы — «Интеррегионализм и система международных отношений»²⁵ и «Европейский союз как глобальный игрок: политики

²⁴ Hanggi H., Roloff R., Ruland J. Interregionalism. A new phenomenon in international relations // *Interregionalism and International Relations*. Routledge, 2006. P. 4.

²⁵ Ibid.

интеррегионализма»²⁶. В 2008–2009 гг. вышли книга А. Роблеса, посвященная международной организации, объединяющей страны Восточной Азии и Европы (АСЕМ)²⁷, и работа Ф. Ломбарде и М. Шульца, затрагивающая политику ЕС и глобальный регионализм²⁸.

В российской научной литературе сформировалось несколько русскоязычных терминов, которые применяются к английскому термину *interregionalism*: «трансрегионализм»²⁹, «межрегионализм»³⁰ и «интеррегионализм». С нашей точки зрения, наиболее корректным является использование термина «интеррегионализм». Во-первых, термин «трансрегионализм» уже используется западными исследователями как разновидность интеррегионализма (имеются в виду интеррегиональные связи между регионами, и в том числе негосударственными акторами)³¹. Во-вторых, термин «интеррегионализм» является калькой с английского и не вызывает разночтений, тем более что подобная калька в виде термина «регионализм» уже прочно вошла в российский научный дискурс.

Интеррегионализм в широком понимании интерпретируется как выстраивание межрегиональных, трансрегиональных связей после окончания холодной войны. В. Аггарвал выделяет три причины выстраивания интеррегиональных отношений: (1) продолжающаяся интеграция мировой экономики; (2) дальнейшая неопределенность вокруг многостороннего процесса сотрудничества в ВТО; (3) необходимость выстраивания правил для ведения международных

²⁶ Soderbaum F., Langenhove L. The EU as a Global Player. The Politics of Interregionalism. L., 2006.

²⁷ Robles A. C. Jr. The Asia-Europe Meeting. The theory and practice of interregionalism. L., 2008.

²⁸ Lombaerde Ph., Schultz M. The EU and World Regionalism. The Makability of Regions in the 21st Century. Routledge, 2009.

²⁹ Кузнецов Д. А. Феномен трансрегионализма: проблемы терминологии и концептуализации // Сравнительная политика. 2016. № 2 (23). С. 14–25.

³⁰ Ефремова К. А. От регионализма к трансрегионализму: теоретическое осмысление новой реальности // Сравнительная политика. 2017. № 2. С. 58–72.

³¹ Baert F., Scaramagli T., Soderbaum F. Introduction: Intersecting Interregionalism // Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU. Springer, 2014. P. 5.

коммерческих отношений (экономическая логика)³². Ряд экспертов отмечают, что в европейском случае межрегиональное строительство само по себе является вариантом претензии ЕС на глобальный статус. Ф. Содербаум также отмечает, что изменяющийся мир с неясными контурами толкает Европу на поиск собственного места в мире (статус ЕС). Интеррегионализм является многомерным явлением, в некоторой степени ускользающим, постоянно меняющимся. Растущая практика интеррегионализма, с точки зрения А. Ачария, является элементом глобального управления, «силой, сдерживающей фрагментацию мира», «шагом навстречу постгегемонистской стабильности»³³.

С точки зрения Б. Хеттне и Ф. Содербаума, длительное время с периода своего основания ЕС не играл большой роли в мировой политике. ЕС поддерживал отношения со своими бывшими колониями, и это были преимущественно торговые отношения. На современном этапе ЕС позиционирует себя в качестве глобального актора, особенно в области торговли, сотрудничества, в целях развития, поощрения региональной интеграции, демократии и эффективного управления, прав человека и в политике безопасности³⁴. Внешние сношения ЕС Хеттне и Содербаум разделяют на четыре вида: расширение состава членов ЕС; стабилизация соседских областей; двусторонние отношения с великими державами (билатерализм); межрегиональные отношения с существующими регионами (интеррегионализм). Последний тип внешних отношений становится главным инструментом внешней политики ЕС.

В связи с тем, что ЕС является важным игроком в области формирования региональных и интеррегиональных связей, ему посвя-

³² Vinod K. Aggarwal "Explaining Trends in EU Interregionalism" // European Union Trade Strategies: Between Globalism and Regionalism / eds. Vinod A., Fogarty E. L., 2004. URL: <http://bascc.berkeley.edu/pdf/articles/Explaining%20Trends%20in%20EU%20Interregionalism.pdf> (accessed: 28.08.2019).

³³ Acharia A. The end of American World Order. Cambridge, 2014. P. 89.

³⁴ Hettne B., Soderbaum Fr. Civilian Power or Soft Imperialism? EU as a Global actor and the Role of Interregionalism // Europ. Foreign Affairs Rev. Dec. 2005. № 4. P. 535–552.

щено множество исследований. Подходы к оценке региональной и межрегиональной политики ЕС эволюционируют по мере развития международной ситуации и теоретических исследований в этой области. Ф. Содербаум и Л. ван Лангенхове во введении к книге «ЕС как глобальный игрок» предлагают теорию трех поколений развития интеррегионализма³⁵. Они отказываются от теории эволюционных волн интеррегионализма, как это было принято в теориях регионализма: «старый» регионализм, «новый» регионализм и т. д. Волны предполагают последовательное развитие, а использование категорий «первое поколение», «второе поколение интеррегионализма», «третье...» дает возможность показать сосуществование разных типов интеррегиональных связей. Первое поколение интеррегионализма определяется как выстраивание межрегиональных связей по очень ограниченному кругу задач, в первую очередь это торговые отношения. Второе поколение интеррегионализма является более сложным явлением, всеобъемлющим, имеет разнообразные формы интеграции, которая включает политические, социальные, культурные аспекты. Третье поколение межрегиональных связей находится только на стадии формирования. Особенностью третьего поколения интеррегионализма является активная внерегиональная деятельность. Регион начинает играть более важную роль в мире, во внешних региональных процессах в рамках разных направлений деятельности. Он стремится к формированию глобальных международных режимов, активно действует в отношении других регионов, стремится сотрудничать со странами по всему миру. Отличительными характеристиками третьего поколения интеррегионализма от первых двух являются решение проблем вне пределов собственного региона и заключение все большего количества соглашений, договоров. Евросоюз, по мнению Ф. Содербаума и Л. ван Лангенхове, является примером второго поколения интеррегионализма, тем не менее, сейчас можно говорить о том, что он становится все

³⁵ *Soderbaum Fr., van Langenhove L. Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism // The EU as A Global Player: The Politics of Interregionalism / eds. Fr. Soderbaum, L. van Langenhove. Pinter Publ., 2006.*

более значимым актором в решении вопросов вне пределов собственного региона.

Особенностью европейского интеррегионализма является то, что он является неотъемлемой частью собственной европейской идентичности, акторности ЕС. Дж. Гилсон полагает, что межрегиональное сотрудничество позволяет региону осознать себя как самостоятельную единицу (*self*) во взаимодействии с другими (*other*)³⁶. Осознание региона как самого себя может идти разными путями: от противопоставления себя другим или через взаимодействие друг с другом. Во втором случае взаимодействие приводит к пониманию того, кто есть «селф» и кто есть «другие». По мнению Дж. Гилсон, интеррегионализм ЕС и регионов Восточной Азии привел к узнаванию самих себя как таковых.

Участвуя в интеррегиональных связях, ЕС идентифицирует себя в качестве глобального актора. Европейская практика интеррегионализма использует разные инструменты: от нормативной силы до политики «мягкого империализма». Евросоюз варьирует политику выстраивания межрегиональных связей посредством продвижения либерального международного порядка через внедрение европейской идентичности по всему миру и использование европейской силы и конкурентоспособности³⁷. Важной составляющей европейской политики продвижения регионализма в других регионах является формирование образа европейской идентичности в качестве модели интеграции между странами и регионами.

Евросоюз является не единственным, но признанным мировым лидером политики интеррегионализма. Тем не менее, эксперты, называющие себя постревизионистами, подвергают критике внешнюю региональную политику Евросоюза прежде всего за следование концепции универсальной модели «нормативной силы» (*normative*

³⁶ *Gilson J.* New Interregionalism? The EU and East Asia // *The EU as A Global Player: The Politics of Interregionalism* / ed. Fr. Soderbaum, L. van Langenhove. Pinter Publ., P. 59.

³⁷ *Soderbaum F., Stalgren P., van Langenhove L.* The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism // *The EU as A Global Player: The Politics of Interregionalism*. Pinter Publ., P. 117.

power) или, другими словами, «единого подхода ко всем» (*one-size-fits-all approach*). Речь идет о продвижении Евросоюзом моделей «эффективного управления» (*good governance*) по типу западных демократий и правовых норм, либерально-демократических ценностей, социальной рыночной экономики.

Теории регионализма и интеррегионализма стали достаточно популярны в период после окончания холодной войны. Появился новый региональный климат, который позволил развиваться новым формам регионального и межрегионального сотрудничества. В 2000-х гг. стали появляться работы, посвященные формированию нового миропорядка и изменению регионального баланса сил. А. Ачария вводит в оборот концепцию «мир регионов», что, по его мнению, имеет отличительную трактовку по сравнению с концепцией «новый регионализм». Идея регионализованного мира предполагает существование регионов разного типа, которые сами по себе не являются полностью самостоятельными субъектами или формами расширяющейся глобализации. Множество регионов накладываются друг на друга с целью формирования комплексных сетей силы и взаимодействия. И все это находится в постоянном движении. Регионы не только самоорганизуют свою внутреннюю динамику, но и вносят вклад в глобальный порядок³⁸.

Регионализм становится важным инструментом усиления международного присутствия «срединных», растущих государств, таких как Египет, Южная Африка, Индонезия и др. Особенностью нового регионального порядка становится формирование институтов региональными державами с целью сдерживания других региональных держав и ответа на транснациональные вызовы. Появление новых акторов приводит к тому, что некоторые региональные группировки начинают нарушать незыблемые правила существующего миропорядка, как в случае с межправительственным механизмом защиты прав АСЕАН. Появляются примеры различных практик

³⁸ Acharya A. The End of American World Order. Cambridge, 2014. P. 101.

региональной политики: от мягкого институционализма до гегемонистского регионализма.

Исследователи отмечают следующие черты современных межрегиональных связей. Во-первых, появление «конкурирующего» регионализма, формирование региональных блоков, в рамках которых межрегиональное сотрудничество стало использоваться в качестве инструмента доминирования региона в чужой региональной группе. Во-вторых, стал формироваться комплексный интеррегионализм. Появляются межрегиональные концерты держав в рамках Европы, Восточной Азии и Северной Америки. В-третьих, среди региональных акторов все активнее стали играть роль региональные державы, растущие державы, которые используют свой инструментарий для регионального строительства. Существующий разрыв между мечтой растущих держав о глобальной роли в мире и легитимизацией их в региональном пространстве приводит к конфликтным формам взаимодействия между региональными державами и их соседями по региону и с другими регионами. Многие члены БРИКС сталкиваются с проблемами в отношениях со своими региональными соседями из-за нерешенных территориальных споров, неравенства статуса или экономического положения, из-за подозрений в гегемонизме. В-четвертых, количество региональных блоков, институтов, договоренностей на двустороннем и многостороннем уровне множится, что может привести к институциональному перенапряжению современного глобального управления.

Постревизионистский подход базируется на синтезе существующих подходов к регионализму и отказе от иллюзий нормативной силы ЕС. Его понимание роли ЕС в региональных и межрегиональных отношениях предполагает поиск новой роли и использование разного инструментария в складывающихся условиях. Исходя из оценки специфичности акторов, амбиций, ограничений, ЕС должен использовать более сложный подход к формированию межрегиональных связей. Этот подход должен быть более научно обоснованным, реализовываться с использованием исторической практики, новых условий. Обращение к тактике «мягкого импе-

риализма» ЕС предполагало применение «мягкой силы» в самом ее жестком понимании, то есть использование асимметричных форм диалога (или даже навязывания) или норм и условий для достижения в большей степени собственных интересов, а не только создания истинного интеррегионального диалога³⁹. Появление новых региональных акторов и возврат к силовым решениям в региональных вопросах требуют от ЕС решать вопросы не только развития сотрудничества, но и конфликтов⁴⁰.

³⁹ *Hettne B., Soderbaum F.* Civilian Power or Soft Imperialism? EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism. P. 535–552.

⁴⁰ *Söderbaum F., Spandler K., Pacciardi A.* Contestations of the Liberal International Order: A Populist Script of Regional Cooperation // Research Gate : [website]. URL: https://www.researchgate.net/publication/337772345_Contestations_of_the_Liberal_International_Order_A_Populist_Script_of_Regional_Cooperation (accessed: 09.11.2018).

Глава 2

АКТОРНОСТЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СОВРЕМЕННОМ МИРОВОМ ПОРЯДКЕ

Дискуссии о современном мировом порядке

Динамика мировых событий последних 20 лет демонстрирует формирование многослойного миропорядка или нескольких миропорядков. Авторы придерживаются определения мирового порядка, которое было дано А. Д. Богатуровым. Под международным порядком он подразумевает порядок, складывающийся между всеми странами мира, совокупность которых условно именуется международным сообществом¹. В современном расширительном прочтении темы субъектов мирового порядка следует учесть мнение Ф. Содербаума, который полагает, что «мир», «международные регионы» как территориальные единицы шире, чем государства, но меньше, чем глобальные системы². Л. Миллер и Р. Купер считают, что системный порядок в международных отношениях определяется прежде всего наличием свода правил поведения, и именно смена этих правил может характеризовать смену одного порядка другим³. В формирующемся мире нет четких контуров мирового порядка и обнаруживаются «блуждающие субъекты», в отличие от классических моделей Вестфальского мира.

¹ Богатуров А. Международный порядок в наступившем веке // Международные процессы. 2003. № 1. С. 6–23.

² Soderbaum F. Rethinking Regionalism. L., 2016. P. 6.

³ Цит. по: Иноземцев В. Л. Крушение Ялтинской системы и судьбы демократии: надуманная связка // Архив номеров «Отечественные записки»: [сайт]. URL: <http://old.strana-oz.ru/?numid=47&article=1769> (accessed: 09.11.2018).

Попытки осмыслить эволюцию мирового порядка предпринимаются зарубежными и отечественными исследователями. Применяя принцип историзма, можно выделить два концептуальных подхода в оценке трансформации современного мирового порядка. Первый период теоретического осмысления миропорядка относится к концу 1980-х — середине 1990-х гг. и связан с крахом биполярной системы. Оценки мирового политического процесса в тот период и прогнозирование дальнейшей динамики были осуществлены в исследованиях Ф. Фукуямы, С. Хантингтона, Р. Кеохейна и др. В них основными проблемами выступали неравномерности экономического развития, роль западной цивилизации в дальнейшем развитии мира, а также роль США в качестве глобального управляющего мировыми процессами. Прикладными теориями для «новых растущих» государств являлись концепции «демократического транзита».

Во второй период (с начала 2000-х гг.) развернулась дискуссия об окончании американского либерального миропорядка и формировании новых правил, которые предлагает «незападный мир». Ставится важный вопрос о том, как управлять современными процессами и сделать современный мир более предсказуемым. Появляются новые попытки осмыслить современный мир. В исследованиях А. Ачария, Б. Бузана, Ф. Содербаума, Д. Уорстера вводятся такие определения трансформирующегося миропорядка, как «мультиплексный мир» (*multiplex world*), в котором главную роль начинают играть новые растущие державы, «сокращающийся мир» (*shrinking the planet*), в котором движущими факторами стали неравномерности в демографическом и экономическом развитии, новые военные технологии, широкий плюрализм (*deep pluralism*) без явного доминирования одной супердержавы.

А. Ачария в книге «Конец американского мирового порядка» вводит в научный оборот понятие «мультиплексного мира» (*multiplex world*). Он подчеркивает, что речь идет именно о многокомпонентном, а не о многополярном мире, и полагает, что современный мир является более сложным, чем это было при американском либерально-гегемоническом порядке (*american-led liberal hegemonic*

order)⁴. А. Ачария отмечает, что «это мир с множеством модернов, где западная либеральная современность (и ее предпочтительные пути к экономическому развитию и управлению) является лишь частью того, что предлагается. <...> Мультиплексный мир похож на мультиплексный кинотеатр, который дает своей аудитории выбор различных фильмов, актеров, режиссеров и сюжетов под одной крышей. Трамп и Брексит показали, что существуют серьезные различия в сценарии мирового порядка даже на Западе — и не только между Западом и остальными, как это принято считать. В то же время мультиплексный мир — это мир взаимосвязей и взаимозависимости. Это не унитарный глобальный порядок, либеральный или иной, а комплекс перекрестных, если не конкурирующих международных порядков и глобализмов»⁵.

Многослойность и многоуровневость мира не позволяют выстроить упрощенную структуру мира и распределения в ней сил. Для оценки современного этапа эволюции мирового порядка используются такие понятия как «пост-ялтинский мир», «постбиполярный мир», «пост-европейский», «мировой порядок после холодной войны» (*post-cold war order*), «постгегемонический глобальный порядок». В более широком смысле рассматривается завершение эпохи суверенных мировых акторов (государств), а вместе с ней и Вестфальского мирового порядка. С разных позиций Р. Кеохейн, Р.Н. Лебоу и С. Райх подошли к выводу об окончании Вестфальского мирового порядка⁶.

⁴ Acharia A. The End of American World Order. Cambridge, 2014.

⁵ Acharia A. After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order // EIA : [website]. URL: <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2017/multiplex-world-order/> (accessed: 09.11.2018).

⁶ Keohane R. After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton Univ. Press, 1984. 303 p. ; Reich S., Lebow R. N. Goodbye Hegemony! Power and Influence in the Global System. Princeton Univ. Press, 2014. 190 p.

Кризис либерального мирового порядка или американской гегемонистской модели?

После распада СССР администрация США, начиная с Джорджа Буша, взялась за организацию и распространение на весь мир либерального международного порядка. Для реализации этой цели США использовали существующие международные институты (ООН, режимы контроля над вооружениями и др.).

В недавно опубликованной статье «Обреченный на неудачу. Подъем и падение либерального международного порядка» Дж. Миршаймер ставит целью определить причины упадка современного мирового порядка и определить тип нового порядка, который придет на смену либеральному⁷. По его мнению, создание либерального международного порядка включало решение трех основных задач. Во-первых, необходимо было расширить присутствие в международных институтах адептов либерального порядка, во-вторых, создать открытую инклюзивную международную экономику, которая обеспечила бы максимальную свободную торговлю и способствовала бы освобождению рынков капитала. Предполагалось, что эта гиперглобализированная мировая экономика станет более амбициозной по своему масштабу, чем экономический порядок периода холодной войны. В-третьих, важно было энергично экспортировать либеральную демократию по всему миру. Исполнение этих трех задач вписывалось в основные либеральные теории, такие как либеральный институционализм, теория экономической взаимозависимости и теория демократического мира. Таким образом, в умах его архитекторов построение прочного, устойчивого либерального международного порядка было синонимом создания миролюбивого мира.

Интеграция Китая и России в либеральный порядок была особенно важна для его успеха, потому что они были самыми сильными

⁷ *Mearsheimer J. J. Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order // Intern. Security. Vol. 43, no. 4 (Spring, 2019). P. 7–50.*

государствами в мире после Соединенных Штатов. Цель состояла в том, чтобы внедрить их в как можно большее число институтов, полностью интегрировать в открытую международную экономику и способствовать превращению в либеральные демократии.

Расширение НАТО в Восточной Европе было показательным относительно того, как Соединенные Штаты и их союзники стремятся создать либеральный международный порядок. Продвижение НАТО на Восток не было частью классической стратегии сдерживания России. Цель состояла в другом — интегрировать страны Восточной Европы и, по возможности, Россию в либеральное «сообщество безопасности», которое сформировалось в Западной Европе во время холодной войны.

Согласно той же самой либеральной логике Соединенные Штаты основывали свою политику в отношении Китая. Вовлеченность Китая, заявляла госсекретарь США М. Олбрайт, приведет к его активному членству в крупных мировых институтах и поможет интегрировать его в экономический порядок под эгидой США. В таком случае Китай станет ответственным участником (*responsible stakeholder*) международной системы, мотивированным поддерживать мирные отношения с другими странами. Вовлеченность будет способствовать превращению Китая в либеральную демократию⁸.

Дж. Миршаймер цитирует президента Дж. Буша-младшего: «Мир явно заинтересован в распространении демократических ценностей, потому что стабильные и свободные нации не порождают идеологий убийств. Они поощряют мирное стремление к лучшей жизни»⁹. Американский политолог характеризует период с 1990 по 2004 г. как «золотые годы» для успешной реализации либерального проекта. По данным *Freedom House*, в 1986 г. 34 % стран мира были демократическими, эта цифра выросла до 41 % к 1996 г., а затем до 47 % в 2006 г. Мало кто ожидал, что он начнет распадаться через несколько лет. С 2006 г. число либеральных демо-

⁸ Mearsheimer J. J. Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order.

⁹ Ibid. P. 23.

кратий стало сокращаться, полностью изменив тенденцию, которая когда-то выглядела неудержимой. Похоже, мягкий авторитаризм стал привлекательной альтернативой либеральной демократии. Она потеряла часть своей привлекательности в последние годы, особенно потому, что политическая система Соединенных Штатов часто выглядит неработоспособной. Даже серьезные ученые выражают беспокойство относительно будущего американской демократии. «В целом, либеральный международный порядок рухнет», — обобщает Дж. Миршаймер¹⁰.

В новом многополярном мире, прогнозирует Дж. Миршаймер, будут доминировать различные типы реалистических порядков. Вероятно, в обозримом будущем будет три различных реалистических порядка: «слабый» (*thin*) международный порядок и два «жестко ограниченных» (*thick bounded*) порядка: один — во главе с Китаем, другой — с Соединенными Штатами. Формирующийся «слабый» международный порядок будет касаться главным образом контроля над соглашениями о контроле над вооружениями, обеспечения эффективной работы мировой экономики, изменения климата. Институты, составляющие международный порядок, будут сосредоточены на содействии межгосударственному сотрудничеству. Напротив, два «жестко ограниченных» порядка будут главным образом сосредоточены на конкуренции в сфере безопасности друг против друга. Между этими двумя порядками будет существенная экономическая и военная конкуренция.

Евросоюзу Дж. Миршаймер отводит место в «сильном ограниченном» порядке под эгидой США. Он скептически отзываясь о военной мощи ЕС в сдерживании Китая, однако высоко оценивает его экономический потенциал и научно-техническую оснащенность.

¹⁰ Позиция Дж. Миршаймера относительно причин глубокого кризиса американской модели мирового порядка подробно изложена в нашей статье, см.: Михайленко В. И. По ком звонит колокол? (Заметки на страницах статьи Дж. Миршаймера о крахе либерального международного порядка) // РСМД : [сайт]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/po-kom-zvonit-kolokol/?fbclid=IwAR0zCcBBK-CwqoMIcz1CXpxa3BVxvc0h9a2oM8UgVQGbir5E8nAYIVFCM> (дата обращения: 27.11.2019).

США не заинтересованы в передаче европейских технологий, особенно двойного назначения, Китаю. Европейцы заинтересованы в американском военном «зонтике» на Старом континенте, и его можно использовать как рычаг, чтобы побудить их сотрудничать на экономическом фронте против Китая¹¹.

Когда Дж. Миршаймер отождествляет проект американского порядка 1990-х гг. с либеральным, он имеет в виду прежде всего его условно идеологический характер. Поскольку либерализма как современного миропорядка в реальности не существует и никогда в полном объеме не было, важно определиться в том, какими характеристиками обладает Ялтинский миропорядок.

Прежде всего необходимо учитывать, что он был сформулирован и организован на руинах Второй мировой войны и на гребне победы над фашистскими авторитарными тоталитарными государствами. Единая Европа была задумана как противоположная, альтернативная деспотизму модель¹².

Естественным развитием антифашистской победы стало достижение странами-победительницами путем консенсуса «универсального демократического стандарта», который включал основанный на правилах международный порядок, универсальные демократические ценности, как минимум, защиту прав человека и свободы, продвижение институтов представительной демократии, неприятие ксенофобии и расизма, верховенство гуманизма, международное гуманитарное право.

Условно можно назвать эти ценности либеральными. Заслуга основателей Ялтинского мира, к которым в равной мере принадлежат руководители США, СССР, Великобритании, заключалась в создании ими системы международных режимов и институтов по распространению и поддержанию универсальных демократи-

¹¹ Mearsheimer J. J. Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order. P. 40.

¹² Intervista ad Adriano Prosperi. Protezione stile di vita europeo: ma quell'identità non esiste // Affarinternazionali : [website]. URL: <https://www.affarinternazionali.it/2019/09/protezione-stile-vita-prosperi/> (accessed: 10.10.2019).

ческих ценностей. Спустя семь десятилетий они продолжают оставаться эталонами морали и нравственности, правового поведения в международном пространстве.

А. Ачария подчеркивает, что «поднимающиеся» новые акторы глобализации, такие как Китай и Индия, не являются промоутерами либеральных идей и институтов, но и не занимают антилиберальные позиции, прагматично и избирательно используя накопленный опыт либерального мира. А. Ачария, описывая «комплексный мир», находит в нем сочетание сохранившихся элементов либерального порядка и совокупность характеристик множественных международных порядков. По его мнению, глобализация не прекращается, а принимает иные формы, возможно, с акцентом не на мировую торговлю, а на обеспечение устойчивости и развитие инфраструктуры¹³.

Дж. Най-младший констатирует размывание власти со стороны суверенных государств и переход ее части к негосударственным акторам¹⁴. В плюралистической многосоставной модели современного мира регионы, с одной стороны, являются проектами великих держав, результатами сопряжения их интересов и политики, но, с другой стороны, обладают самостоятельной субъектностью и собственным влиянием в мировом балансе сил.

По мнению А. Ачария, запрос на глобальное управление останется, несмотря на то, что мировая архитектура будет продолжать фрагментироваться и децентрализовываться, предвещая начало мультиплексного мира¹⁵.

В условиях кризиса американского однополярного мирового порядка, отсутствия единства стран «ялтинской четверки» по глобальной и региональной повестке открываются «окна возможно-

¹³ *Acharia A.* After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order // Carnegie Council : [website]. URL: <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2017/multiplex-world-order/> (accessed: 10.10.2019).

¹⁴ *Nye J. S.* Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea // Foreign Affairs : [website]. 2017. № 1. P. 96. URL: <http://www.bths.edu/ourpages/auto/2011/9/14/65205157/WILL%20LIBERAL%20ORDER%20SURVIVE.pdf> (accessed: 10.10.2019).

¹⁵ *Acharia A.* After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order.

стей» для пересмотра ялтинских институтов управления и международных режимов со стороны растущих государств и региональных блоков. В 2016 г. впервые в истории Ялтинской системы под эгидой ООН сформировалась международная коалиция (более ста государств), которая оспаривает ядерную гегемонию «ялтинской четверки» и внесла изменения в уже существующий режим ядерного нераспространения.

Новые глобальные и региональные игроки сами формируют регионы, создавая собственные политические, военные, финансовые, экономические региональные институты, такие как АСЕАН, ШОС, БРИКС, ЕАЭС, ОДКБ, АКТ, КОМЕСА, Азиатский инвестиционный банк, Новый банк развития и др. Мир становится все более фрагментированным, многослойным, самоорганизующимся, региональным и менее управляемым.

Субъектность ЕС в современном мировом порядке

Евросоюз проявляет себя одновременно в трех ипостасях: как подсистема международных отношений; актор процесса международных отношений и вектор силы в международных отношениях. Как актор международных отношений Евросоюз может рассматриваться в качестве самостоятельного международного порядка, который отстаивает и экспортирует демократические (либеральные) европейские ценности, нормы и институты в трансформирующемся современном мировом порядке. В связи с этим М. Смит предлагает рассматривать три уровня взаимодействия ЕС с международным порядком: собственно международный порядок самого ЕС, ЕС в европейском порядке и ЕС в глобальном порядке¹⁶.

Свою международную идентичность ЕС конструирует через стратегическое партнерство. Он проводит свою внешнюю политику

¹⁶ *Smith M.* The European Union and International Order: European and Global Aspects // *Universita' di Catania* : [website]. URL: <http://www.archiviofscpo.unicat.it/europa/smith.pdf> (accessed: 20.08.2019).

по трем основным направлениям: через международные организации, межрегиональные отношения и двусторонние отношения с отдельными государствами. Начиная с 1990-х гг. ЕС имеет стратегические отношения с Соединенными Штатами, Канадой, Японией, Индией, Бразилией, Китаем¹⁷.

Формирование Общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ) (*Common Security and Defence Policy, CSDP*) имеет длительную историю¹⁸. В июне 1999 г. на саммите в Кёльне страны ЕС приняли решение об углублении координации и переходе к проведению Общей политики в области безопасности и обороны (ОЕПБО) (*European security and defence policy, ESDP*)¹⁹. В Европейской стратегии безопасности 2003 г. «Безопасная Европа в улучшающемся мире» (*European Security Strategy*) было сформулировано представление о Евросоюзе как о глобальном субъекте мировой политики, разделяющем ответственность за обеспечение безопасности в общемировом масштабе²⁰. Лиссабонский договор 2009 г. расширил сферу полномочий в области внешней и оборонной политики ЕС²¹. Был введен пост Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности, совмещенный с должностью заместителя председателя Европейской комиссии (*European Commission*), и с 1 января 2011 г. начала работать Европейская служба внешних связей

¹⁷ Weiqing Song, Hall R. B. European Union's construction of international identity via strategic partnerships: associating and social distancing // Dimensions : [website]. URL: <https://app.dimensions.ai/details/publication/pub.1105430583> (accessed: 20.08.2019).

¹⁸ Новикова О. О. Европейский союз в системе международной безопасности: новые инструменты кризисного урегулирования // Полис : Полит. исслед. 2008. № 4. С. 174.

¹⁹ European Security and Defence Policy. The First 10 Years / eds. G. Grevi, D. Helly, D. Keohane // Inst. for Security Studies : [website]. URL: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (accessed: 20.08.2019).

²⁰ European Security Strategy — A secure Europe in a better world // European Council : [website]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/> (accessed: 20.08.2019).

²¹ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 Dec. 2007 // Official J. of the Europ. Union : [website]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN> (accessed: 08.01.2015).

(ECBC) (*European External Action Service, EEAS*)²². Ее возглавляет Верховный представитель по иностранным делам и политике безопасности (*High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*). Первой на эту должность была назначена британский политический деятель Кэтрин Маргарет Эштон, баронесса Эштон Апхолландская. В октябре 2014 г. ее сменила на этом посту Федерика Могерини, а с конца 2019 г. Верховным представителем ЕС и заместителем председателя Европейской комиссии является испанский политик Жозеп Боррель Фонтельес.

Главная цель внешней политики и политики безопасности Евросоюза была сформулирована в Лиссабонском договоре. На международной арене ЕС будет руководствоваться «принципами, которые вдохновили его собственное создание, развитие и расширение и которые он будет стремиться продвигать в более широком мире: демократия, верховенство закона, универсальность и неделимость прав человека и основных свобод, уважение человеческого достоинства, принципы равенства и солидарности, а также уважения принципов Устава Организации Объединенных Наций и международного права»²³.

Штаб-квартира службы находится в Брюсселе, а ее представительства (делегации) расположены более чем в 140 странах мира. В службе функционирует пять укрупненных директоратов, которые охватывают пять различных регионов мира — Азиатско-Тихоокеанский, Африку, Европу и Центральную Азию, большой Средний Восток, Америку. Директораты включают департаменты (отделы), специализирующиеся по отдельным субрегионам и странам.

В директораты входят департаменты, которые специализируются на определенных регионах и странах в рамках этих пространств, а также на выделенных актуальных проблемах, например, права

²² См.: European Union External Action : [website]. URL: <http://eeas.europa.eu/> (accessed: 20.08.2019).

²³ European External Action Service : [website]. URL: http://www.eeas.europa.eu/background/index_en.htm (accessed: 08.01.2015).

человека, демократия и выборы, развитие, глобальные проблемы и антитеррористическая деятельность, антикризисное управление, административные и финансовые вопросы.

Представительства формируются непосредственно из чиновников ЕСВС и Европейской комиссии (*European Commission*). Они выполняют важную миссию в осуществлении внешней политики ЕС, представляя его интересы, объясняя и реализуя их. Они осуществляют анализ политики и конкретной ситуации в принимающих странах, ведут переговоры в соответствии с полученным мандатом. В задачи представительств входят поддержание политического диалога, организация помощи конкретным странам, развитие контактов в области культуры, науки и образования. Большинство делегаций представляют интересы ЕС в одной стране, некоторые отвечают за представительство в группе стран, например, в Гайане, Суринаме, Тринидаде и Тобаго, в голландских заморских территориях. Имеются отдельные представительства ЕС в Африканском союзе и в ООН²⁴.

Ежегодно на официальном сайте ЕСВС публикуются годовые отчеты о деятельности представительств²⁵. Наряду с непосредственными приоритетами исследований соседних с ЕС стран, в поле зрения экспертов находятся развивающиеся регионы, к примеру, АТР, и такие традиционные союзники, как Соединенные Штаты²⁶.

Внешние региональные программы ЕС отличаются единым подходом в той части, которая касается базовых ценностей, и дифференцированностью, в зависимости от регионов и решаемых задач. Программы не предполагают чрезмерных усилий от тех стран, на которые они обращены, если объект их приложения еще не созрел для более высокого уровня интеграции.

²⁴ Quille G. The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP) // EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making // eds. E. Greco, N. Pirozzi, S. Silvestri. Quaderni IAI, 2010.

²⁵ Annual Activity Report // European Union External Action : [website]. URL: http://www.eeas.europa.eu/background/origins-of-the-european-external-action-service/index_en.htm (accessed: 08.01.2015).

²⁶ См. сайт института: European Union Institute for Security Studies : [website]. URL: <http://www.iss.europa.eu/home/> (accessed: 20.08.2019).

Внешняя региональная политика ЕС в начале 2000-х гг. характеризовалась экспортом демократических ценностей и институтов с практически мессианской настойчивостью. Как отмечают Т. Романова и Е. Павлова, с 1970-х гг. ЕЭС использовало во внешней политике концепцию гражданской силы, суть которой состояла в том, что, не имея военного потенциала, оно применяет невоенные инструменты и нормативную силу. Нормативная сила фокусировалась на ценностях, которые ЕС не только выработал для себя, но и способен заниматься их распространением вовне²⁷.

Первая стратегия внешней политики ЕС 2003 г. начинается с констатации: «Никогда раньше Европа не была столь процветающей, безопасной и свободной, как в наши дни. Полоса насилия в первой половине XX в. сменилась беспрецедентным в европейской истории периодом мира и стабильности»²⁸. Критическое переосмысление в ЕС неудачных антидемократических уроков «арабской весны» привело к изменению европейской глобальной стратегии.

С принятием в 2016 г. нового документа — «Глобальной стратегии Европейского союза» — ЕС подтвердил внешнеполитический курс на экспорт демократических ценностей, приверженность общечеловеческим ценностям и интересам, таким как мир и безопасность, процветание, демократия, основанный на праве международный порядок и использование «нормативной силы» и убеждений для достижения целей. Вместе с тем, в документе прозвучали такие принципы внешней политики ЕС, как «стрессоустойчивость» (*resilience*)²⁹, «эффективная многосторонность», «комплексный подход», «принципиальный прагматизм». В Глобальной стратегии отмечается: «Мы живем во времена

²⁷ Романова Т., Павлова Е. От гражданской и нормативной силы к стрессоустойчивости? Эволюция идейных основ внешней деятельности ЕС // Международные процессы. 2018. Т. 16. № 2. С. 75.

²⁸ Безопасная Европа в лучшем мире. Европейская стратегия безопасности. Брюссель, 12 декабря 2003 г. // Европейская стратегия безопасности. Европейские сообщества, 2009. С. 28.

²⁹ Концепция «стрессоустойчивости» рассматривается в статье: Романова Т., Павлова Е. От гражданской и нормативной силы к стрессоустойчивости? Эволюция идейных основ внешней деятельности ЕС.

экзистенциального кризиса, как внутри Европейского союза, так и за его пределами. Наш союз находится под угрозой. Наш европейский проект, который принес беспрецедентный мир, процветание и демократию, подвергается сомнению»³⁰. Под сомнение поставлены «либеральный мир» и западный интервенционизм³¹.

В ЕС оценивают международную обстановку как сложную, в которой затруднительно осуществить точное прогнозирование вызовов и угроз и невозможно полностью устранить международную неопределенность. В связи с вышесказанным стрессоустойчивость (*resilience*) рассматривается как внутренняя способность обществ преодолевать кризисы, используя не внешние ресурсы, а самоорганизацию, внутренние возможности³². Таким образом, новая парадигма стрессоустойчивости требует от ЕС проявлять сдержанность по отношению к другим международным субъектам и не использовать принуждение как способ распространения либеральной модели. В теоретических науках это привело к обращению к философскому прагматизму, отказу от конструирования универсальных моделей и к акцентированию внимания на местных практиках и микропроцессах. Внешнее вмешательство должно действовать той практике, которая идет снизу, а не пытаться навязывать универсальный план³³.

В связи с использованием методики стрессоустойчивости в международном управлении возникает естественный вопрос относительно того, означает ли переход к прагматичной внешней политике отказ ЕС от экспорта либеральных форм правления, или

³⁰ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy // Publications Office of the European Union : [website]. URL: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (accessed: 23.08.2016).

³¹ *Junkos A. E.* Resilience as the new EU Foreign Policy paradigm: a pragmatist turn // Routledge : [website]. URL: <http://https://eucivcap.files.wordpress.com/2017/02/ana-e-juncos-resilience-as-the-new-eu-foreign-policy-paradigm.pdf> (accessed: 20.08.2019).

³² Researching Resilience. Implications for Case Studies in Europe's Neighbourhoods / D. Cadier, M. Capasso, K. Eickhoff // EU-LISTCO. 2019. P. 6.

³³ *Junkos A. E.* Resilience as the new EU Foreign Policy paradigm: a pragmatist turn.

прагматизм следует рассматривать как ее продолжение, используя новые формы?

ЕС не отказывается от реализации собственного глобального демократического проекта. Парадигма стрессоустойчивости основана на существующих дискурсах и практике ЕС, таких как всеобъемлющий подход или эффективный многосторонний подход, и подводит их под объединяющую логику. Этот подход имеет в качестве своей основы прагматизм и гибкость и требует нескольких элементов, важнейшим среди которых является опора на локальные (национальные) власти, сообщества, отдельные лица, которые должны научиться справляться со сложными ситуациями, вызовами, рисками³⁴.

В документе «Стратегический подход к стрессоустойчивости во внешней политике ЕС» отмечается, что ЕС будет продолжать поддерживать усилия местных властей, ориентированные на создание устойчивых демократических государств, подотчетных и транспарентных институтов, реформирование сектора безопасности, укрепление верховенства закона, всесторонний рост и занятость на широкой основе, принятие решений на основе общественного участия и публичный доступ к информации. Особое внимание будет уделено привлечению местных органов власти, обществ и заинтересованных сторон гражданского общества³⁵.

ЕС планирует укреплять стрессоустойчивость государств и обществ, поддерживая эффективное управление (*good governance*), подотчетные прозрачные институты и тесное сотрудничество с гражданским обществом. В первую очередь поддержка ЕС будет нацелена на соседние с ЕС регионы на востоке и юге, от Центральной Азии до Центральной Африки³⁶. Роль ЕС заключается в том, чтобы помочь государствам и обществам повысить свою стрессоустойчи-

³⁴ Junkos A. E. Resilience as the new EU Foreign Policy paradigm: a pragmatist turn.

³⁵ A Strategic Approach to Resilience in the EU's external action. Brussels, 7.6.2017 // European Commission : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/join_2017_21_fl_communication_from_commission_to_inst_en_v7_p1_916039.pdf (accessed: 20.08.2019).

³⁶ Ibid.

вость посредством передачи знаний через обучение, мониторинг, наставничество, консультирование и финансовую поддержку.

Партнерство и многосторонность остаются ключевыми позициями внешней политики ЕС. Партнерские отношения устанавливаются с государствами, региональными и международными организациями. Исходя из принципа «принципиального прагматизма», ЕС намеревается сотрудничать как с демократическими, так и с авторитарными государствами. Это становится в некотором роде обращением к *Realpolitik* с современными европейскими характеристиками. Снижение уровня амбиций связано с учетом реальностей. В плане международного имиджа ЕС позиционирует себя в качестве наставника, партнера и дистанцируется от любых рассуждений относительно внешнего вмешательства³⁷.

Подводя итоги трехлетнему периоду реализации Глобальной стратегии в 2016 г., Ф. Могерини отметила, что ЕС направил основные усилия в области внешней политики на службу многосторонности. «Наши партнеры знают, что сила Европы — это не только наша мягкая сила»³⁸.

В опубликованном отчете «Глобальная стратегия Европейского союза — три года спустя, путь вперед» рассматривается прогресс, достигнутый за последние три года в пяти приоритетных областях — безопасность ЕС, государственная и социальная устойчивость на востоке и юге, комплексный подход к конфликтам и кризисы, совместные региональные порядки и глобальное управление в XXI в.³⁹ В отчете отмечается, что ЕС позиционирует себя как «незаменимая совместная глобальная сила», которая продвигает на внешнеполити-

³⁷ Junkos A. E. Resilience as the new EU Foreign Policy paradigm: a pragmatist turn.

³⁸ От видения к действию: Глобальная стратегия ЕС на практике — три года спустя, путь вперед // EU Neighbours : [website]. URL: <https://www.euneighbours.eu/ru/east-south/stay-informed/news/ot-videniya-k-deystviyu-globalnaya-strategiya-es-na-praktike-tri-goda> (дата обращения: 20.08.2019).

³⁹ От видения к действию: Глобальная стратегия ЕС на практике — три года спустя, путь вперед.

ческой арене свои интересы, ценности и принципы⁴⁰. В нем констатируется, что современная международная обстановка осложняется «продолжающимся переходом от однополярной структуры к все большему фрагментированному распределению силы». Растущая «неопределенность и соперничество» ведут к оспариванию «ценностей, лежащих в основе либеральной демократии во всем мире, и ценностей самого ЕС»⁴¹. Для реализации политики многосторонности ЕС активизирует свое сотрудничество с международными организациями и широким кругом третьих стран, региональных организаций и негосударственных субъектов, реализует совместные региональные проекты.

В отчете дана высокая оценка сотрудничеству ЕС с другими региональными акторами в обеспечении многосторонности в международных отношениях. В частности, на Ближнем Востоке и в Северной Африке ЕС, несмотря на усиление раздробленности, соперничество и конфликты в регионе, углубил свои партнерские отношения со всеми странами региона, с региональными организациями, такими как Лига арабских государств, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива и Организация исламского сотрудничества, поощрял диалог между региональными соперниками и противниками.

Относительно Восточного партнерства ЕС подтверждает, что постоянно работает над партнерскими и инклюзивными отношениями со странами этого блока с учетом дифференцированных ожиданий каждого партнера. ЕС создал амбициозные Соглашения об ассоциации (*Association Agreements*) и Углубленных и всеобъемлющих зонах свободной торговли (*Deep and Comprehensive Free Trade Areas*) с Грузией, Молдавией и Украиной; граждане этих стран пользуются безвизовым режимом для краткосрочного пребывания в ЕС.

⁴⁰ The European Union's Global Strategy Three Years on, looking forward // European Union External Action : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf (accessed: 20.08.2019).

⁴¹ Ibid.

На Ближнем Востоке ЕС взаимодействует с Турцией в решении таких вопросов, как миграция, борьба с терроризмом, энергетика, транспорт, экономика, торговля. ЕС успешно сотрудничает с Турцией в поддержании многосторонности и решении общих проблем в таких областях, как миграция, борьба с терроризмом, энергетика, транспорт, экономика и торговля. Недавно создана организация высокого уровня Политический диалог ЕС — Турция (*EU — Turkey High-Level Political Dialogue*), в рамках которой обсуждается широкий круг вопросов, представляющих общий интерес, в частности, относительно положения в Сирии, Ираке, Иране, Ливии, Персидском заливе, процесса ближневосточного мирного урегулирования.

В Африке ЕС инвестирует в самые разнообразные отрасли, в частности, в развитие, мир и безопасность, решение миграционных и климатических вопросов, в энергетику, торговлю, создание рабочих мест, образование, молодежь, демократию и права человека. Наряду с поддержкой постоянных контактов с Африканским союзом, ЕС укрепил партнерские отношения с субрегиональными организациями, такими как Сахель (*G5 Sahel*)⁴² и Межправительственный орган по вопросам развития (*Intergovernmental Authority on Development*)⁴³.

В отчете отмечается высокий уровень партнерских отношений ЕС с азиатскими государствами. Политические и торговые соглашения заключены с Японией, Вьетнамом и Сингапуром, обновлено комплексное стратегическое партнерство с Китаем, углублены отношения с государствами Центральной Азии, активизировано сотрудничество в области безопасности и обороны с ключевыми азиатскими партнерами. Отдельно выделено как успешное сотрудничество с АСЕАН.

В Латинской Америке ЕС участвовал в заключении мирного соглашения в Колумбии, ведет успешные переговоры о новом поколении политических и торговых соглашений с МЕРКОСУР, Мекси-

⁴² Входят пять стран: Буркина Фасо, Чад, Мали, Мавритания, Нигер.

⁴³ Входят восемь стран: Джибути, Эфиопия, Сомали, Эритрея, Судан, Южный Судан, Кения, Уганда.

кой и Чили, улучшил отношения с Кубой, создал Международную контактную группу по Венесуэле, чтобы помочь преодолеть кризис в этой стране.

С Организацией стран Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (*African, Caribbean and Pacific Group of States*), объединяющей 79 государств, ЕС ведет переговоры о заключении нового модернизированного соглашения, которое станет эффективным инструментом реализации программы ООН «Достижения целей устойчивого развития» (*Sustainable Development Goals*). В документе отмечается, что ЕС будет продолжать поддерживать различные формы регионального сотрудничества, которые он рассматривает в качестве строительных блоков глобального управления.

В отчете нашли свое место ключевые инструменты последних лет, такие как стрессоустойчивость и интегрированный подход к конфликтам и кризисам, которые должны создавать условия и предпосылки для продвижения демократии, прав человека, верховенства закона, устойчивого развития и мира. Интегрированный подход к конфликтам и кризисам призван полностью учитывать взаимосвязь между безопасностью и развитием.

Глобальная стратегия ЕС 2016 г. подвергается критике со стороны ряда европейских политиков и ученых, которые рассматривают ее как уступку авторитарным режимам, использование двойных стандартов, отказ от принципов демократического управления и гражданских свобод. Чтобы избежать критики относительно того, что новая стратегия поддерживает неустойчивые и недемократические государства, авторы отчета подчеркнули, что стрессоустойчивость государства и стрессоустойчивость общества могут идти рука об руку.

ЕС вложил значительные средства в обеспечение устойчивости в рамках Восточного партнерства, начиная с Украины, в таких областях, как верховенство закона, энергетика, критическая инфраструктура, киберстратегии, стратегические коммуникации, а также реформа и укрепление секторов безопасности и обороны. То же самое было сделано в отношении государств Северной Африки и Ближнего Востока путем укрепления секторов безопасности

и обороны для противодействия насильственному экстремизму и терроризму, сохранения безопасности стратегических коммуникаций и поддержки гражданского общества. На Балканах ЕС непосредственно участвует в создании устойчивости в таких областях, как верховенство закона, экономическое развитие, занятость и связь. В Африке ЕС вместе с Африканским союзом работает над смягчением последствий изменения климата и адаптацией к ним, в том числе посредством борьбы с бедствиями. ЕС содействует устойчивому управлению природными ресурсами и экосистемами, решению проблемы незаконной эксплуатации природных ресурсов и незаконной торговли дикими животными. Эта работа основана на космических технологиях и информации, таких как Европейская программа наблюдения Земли «Коперник» (*European Earth Observation Programme Copernicus*) и Глобальный мониторинг окружающей среды и безопасности (*Global Monitoring for Environment and Security*). В Западной Африке ЕС является надежным партнером Глобального альянса за устойчивость (*Global Alliance for Resilience*) и побудил принять Национальные приоритеты устойчивости (*National Resilience Priorities*) в десяти западноафриканских странах с акцентом на социальную защиту, питание, сельское хозяйство и управление. На Африканском Роге и в Гвинейском заливе ЕС играет ключевую роль в качестве поставщика глобальной безопасности на море. Он мобилизовал ресурсы для защиты от морских угроз, таких как пиратство и торговля людьми, сокращение морских аварий и предотвращение экологических катастроф.

ЕС вкладывает в мировых регионах огромные средства на укрепление государственной и социальной стрессоустойчивости. Он постоянно совершенствует инвестиционные механизмы и увеличивает финансирование внешней политики. Заглядывая в будущее, как отмечается в отчете, ЕС может сделать еще больший акцент на правах человека, экологии, культуре и образовании, а также экономической устойчивости, включая социальную и экономическую инфраструктуру и финансовую устойчивость. Решение поставленных задач требует укрепления согласованности в действиях и под-

линного союза между государствами-членами⁴⁴. Однако, например, М. Стрежнева полагает, исходя из положений организационной теории, что структурные слабости объединения ЕС, прежде всего сохранение национального суверенитета, будут оставаться препятствием на пути укрепления наднациональной системы⁴⁵.

⁴⁴ The European Union's Global Strategy Three Years on, looking forward // European Union External Action : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf (accessed: 20.08.2019).

⁴⁵ *Стрежнева М.* Субъектность Евросоюза в отражении организационной теории // *Международные процессы*. Т. 14. 2016. № 1. С. 72.

Глава 3

ЦЕННОСТНЫЕ ОСНОВАНИЯ ГЛОБАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Идеи европеизации

Философия западноевропейской интеграции противопоставляет себя идеологии и политике национализма. «Национализму, — утверждает Ю. А. Борко, — была противопоставлена давняя идея единства европейской цивилизации»¹. Европейские лидеры исходят из того, что распространение европейских ценностей на сопредельные регионы и принятие «стандарта цивилизованности» могут сделать мир более безопасным и утвердить в сопредельных странах режимы эффективного государственного управления (*good governance*), будут способствовать их устойчивому развитию, что станет действенным средством борьбы против коррупции, будет содействовать созданию новых рабочих, а значит, сократит нелегальную миграцию из этих стран в ЕС, создаст условия для региональной безопасности и взаимовыгодного трансрегионального сотрудничества. В связи с вышесказанным остановимся на некоторых наиболее важных ценностных документах ЕС, оказывающих влияние на формирование концепций его внешней региональной политики.

Одним из важнейших документов является Хартия фундаментальных прав Евросоюза². В рамках 50-летнего юбилея Всеобщей

¹ Большая Европа: Идеи, реальность, перспективы / под ред. Ал. А. Громыко, В. П. Федорова. М., 2014. С. 210.

² Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C364/01). 18.12.2000 // Official Journal of the European Communities C364/1 // European Union : [website]. URL: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (accessed: 28.08.2019).

декларации прав человека в декабре 1998 г. Европейский совет в Кёльне 3 и 4 июня 1999 г. принял решение начать работу над ее проектом. Его целью стала консолидация фундаментальных прав в ЕС в рамках отдельного документа для повышения осведомленности о них. Хартия фундаментальных прав ЕС была торжественно провозглашена Европейским советом в Ницце 7 декабря 2000 г. Она основывается на договорах сообщества, международных договорах, таких как Европейская конвенция о защите прав человека 1950 г. (ЕКЗПЧ) и Европейская социальная хартия 1989 г., а также на конституционных традициях, общих для государств — членов ЕС, и различных декларациях Европейского парламента.

Работа по подготовке проекта хартии была доверена конвенту, в состав которого вошли 62 депутата, включая представителей европейских институтов и правительств государств ЕС. В семи главах, включающих в себя 54 статьи, хартия дает определение фундаментальным правам, имеющим отношение к достоинству, свободе, равенству, солидарности, гражданству и справедливости.

Если ЕКЗПЧ ограничивается защитой гражданских и политических прав, то Хартия фундаментальных прав охватывает социальные права наемных рабочих, защиту информации, биоэтику и право на добropорядочное управление³.

В преамбуле хартии отмечается, что «народы Европы, образуя все более сплоченный и тесный союз, приняли решение строить вместе мирное будущее на основе общих ценностей. <...> Европейский союз основывается на неделимых и всеобщих ценностях — достоинстве человека, свободе, равенстве и солидарности; он опирается на принципы демократии и правового государства. Он ставит человека во главу угла своей деятельности, учреждая гражданство Европейского союза и создавая пространство свободы, безопасности и правосудия»⁴.

³ Хартия фундаментальных прав // Новая Европа : [сайт]. URL: <http://n-europe.eu/glossary/term/766> (дата обращения: 28.08.2019).

⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C364/01). 18.12.2000. Official Journal of the European Communities C364/1 // European Union : [website]. URL: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (accessed: 28.08.2019).

В связи с самым большим расширением ЕС с 15 до 25 членом на саммите ЕС в декабре 2001 г. было принято постановление о разработке общеевропейской конституции. Помимо решения организационных проблем, она должна была способствовать появлению общеевропейского самосознания и сделать Евросоюз моделью нового миропорядка. Рабочий орган по разработке проекта (конвент) возглавил бывший президент Франции Валери Жискар д'Эстен. 29 октября 2004 г. главы 25 государств — членом Евросоюза подписали в Риме новую Европейскую конституцию. 265-страничный документ содержит 450 статей и 60 тыс. слов, причем он появился сразу на 20 языках⁵. В первой статье отмечалось: «отражая волю граждан и государств Европы построить общее будущее, данная Конституция устанавливает Европейский союз, на который государства-члены возлагают ряд компетенций для достижения общих целей»⁶.

Лиссабонский договор был подписан 27 странами — членами ЕС 13 декабря 2007 г., ратифицирован в 2009 г. В нем содержалась норма «соблюдать ценности ЕС и способствовать их распространению во всем мире, а также способствовать поддержанию мира, безопасности и устойчивого экономического развития во всем мире, солидарности и уважения между людьми, свободной и честной торговли и искоренению бедности»⁷.

В связи с вышесказанным особой сферой интересов исследователей является тема «европейской идентичности» и производная от нее активная форма действий — «европеизация».

Понятие европеизации появилось в связи с обсуждением концепции «Большой Европы», географические рамки которой определяло членство в Совете Европы. Известный европейский дипломат

⁵ Хартия фундаментальных прав.

⁶ Treaty establishing a Constitution for Europe // European Union : [website]. URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_establishing_a_constitution_for_europe/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_en.pdf (accessed: 28.08.2019).

⁷ Ваш справочник по Лиссабонскому договору // Европейский союз : [сайт]: URL: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/more_info/your_guide_to_the_lisbon_treaty_ru.pdf (дата обращения: 28.08.2019).

и политолог М. Эмерсон отмечал, что европеизация может быть основной целью в рамках пространства Большой Европы. Она не подразумевает культурный империализм. Европеизация стала особой формой модернизации бывших коммунистических или фашистских диктатур, а также все еще слабых государств Европы. Он обратил внимание на различия между членством в ЕС, которое является формальным юридическим и политическим актом, и европеизацией как более широким процессом политических, экономических и социальных преобразований. «Идеология “европеизации” рассматривается как демократическая, либеральная (социально-демократического оттенка), не претендующая на гегемонию, многонациональная и мультикультурная, всеобъемлющая и интеграционная»⁸.

Среди многочисленных работ, обращенных к теме европейской идентичности, выберем исследование доктора Тайлера Уайта из Университета Небраски⁹. Он обращает внимание на расхождение мнений в европейской научной и политической среде относительно процессов европеизации. По его мнению, так называемые «евроэнтузиасты» утверждают, что в Европе идет процесс формирования «пан-европейской идентичности» (*pan-European identity*), другие определяют ее как «транснациональную идентичность» (*transnational identity*), третьи — как «общественную идентичность» (*common identity*). По мнению Т. Уайта, экономическая и политическая интеграция в ЕС создает благоприятные предпосылки для формирования европейской идентичности. С начала 1950-х гг. известные исследователи Э. Хаас, Ж. Монне, Д. Митрани прогнозировали, что создание европейского супергосударства будет ослаблять национальные государства в пользу более широкой транснациональной идентичности. Тем не менее, считает американский ученый, не существует механистической связи между строительством надгосу-

⁸ Эмерсон М. Формирование политических рамок Большой Европы // Современная Европа. 2004. № 3. С. 91.

⁹ White T.R. European Integration, Identity and National Self Interest. The Enduring Nature of National Identity // Digital Commons @ University of Nebraska — Lincoln : [website]. URL: <http://digitalcommons.unl.edu/poliscitheses/6> (accessed: 28/03/2017).

дарственных институтов и углублением экономической и политической интеграции, с одной стороны, и формированием европейской идентичности, с другой¹⁰.

В постановке вопроса о европейской идентичности, очевидно, не работают маркеры этнической, биологической, территориальной, культурной, языковой, религиозной и национальной идентичности. Опросы последних десятилетий, проведенные в странах ЕС, показывают, что граждане на 92 % идентифицируют себя с собственными странами, на 87 % — со своими городами, и лишь на 67 % — с Европой. В то же самое время большинство граждан положительно оценивают ЕС, особенно это относится к недавно вступившим в ЕС странам постсоветского пространства¹¹.

Сторонники теорий функционализма и неофункционализма, к примеру, Д. Митрани и Э. Хаас, полагают, что процессы интеграции и возникновение общеевропейских институтов воздействуют на человеческие потребности, способствуют социальной, культурной и национальной интеграции, и это ведет к формированию наднациональной идентичности. Вовлеченность национальных государств в общеевропейскую повестку способствует формированию наднациональной идентичности и «политического общества в Европе». Противники концепции европейской идентичности, среди них А. Моравчик, делают упор исключительно на межправительственных отношениях интеграционных процессов.

Отношение исследователей стало меняться под влиянием повышения интенсивности интеграционных процессов в ЕС. Маастрихтский договор оживил дискуссии относительно «европейской идентичности». Появились и такие точки зрения, что углубление европейской интеграции не подавляет национализм, ксенофобию, этнические и религиозные различия, а формирует своеобразную форму «европейского космополитизма», а европейская идентич-

¹⁰ White T. R. European Integration, Identity and National Self Interest. The Enduring Nature of National Identity. P. 3–4.

¹¹ Ibid. P. 20.

ность может спокойно сосуществовать с национальной, локальной, этнической идентичностью¹².

По мнению Т. Уайта, тема национальной идентичности продолжает занимать центральное место в ЕС, несмотря на глубокие экономические и институциональные изменения в этой организации¹³. Напротив, среди российских ученых бытует обоснованное мнение о том, что национальная идентичность вытесняет в официальных документах ЕС европейскую идентичность на маргинальные позиции¹⁴. Если завершение формирования европейской идентичности откладывается на неопределенный срок, то важно выяснить, есть ли некое консенсусное поле, притягивающее и объединяющее большинство граждан ЕС.

В настоящее время конструкт коллективной идентификации в Евросоюзе создается на основе политической, правовой и экономической легитимизации европейских институтов, таких как Европейский парламент, Еврозона, Европейский суд и другие. Анализ опросов населения показывает, что многие из респондентов демонстрируют высокий уровень доверия институтам ЕС, однако лишь некоторые из них отмечают, что это перерастает в «ощущение себя европейцами» (*feeling European*)¹⁵.

«Консенсусное поле» граждан ЕС определено Договором о Европейском союзе. В документе говорится о «получении вдохновения от культурного, религиозного и гуманистического наследия Европы, на основе которого сформировались универсальные ценности — неприкосновенные и неотчуждаемые права человеческой личности, свобода, демократия, равенство и правовое государство», напоминающие «об историческом значении прекращения разделенности

¹² White T.R. European Integration, Identity and National Self Interest. The Enduring Nature of National Identity. P. 58.

¹³ Ibid. P. 19.

¹⁴ Хахалкина Е. В., Андреев К. П., Грошева Г. В., Кочев И. А. Открытые границы ЕС в контексте национальной и общеевропейской идентичности на примере отдельных стран Евросоюза // Вестн. МГИМО-Ун-та. 2018. № 2 (59). С. 67.

¹⁵ White T.R. European Integration, Identity and National Self Interest. The Enduring Nature of National Identity. P. 191.

Европейского континента и о необходимости установить прочные основы для устройства будущей Европы. <...> Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются общими для государств-членов в рамках общества, характеризующегося плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, справедливостью, солидарностью и равенством женщин и мужчин». Учреждение общего гражданства в ЕС опирается на «уважение их [народов] истории, культуры и традиций»¹⁶.

В ЕС существенное внимание обращается на вовлеченность граждан в обсуждение как локальных, так и стратегических вопросов политики организации. Одним из таких примеров является развернутая экспертным сообществом дискуссия вокруг проекта «Новый пакт для Европы», направленная на обсуждение механизмов улучшения функционирования институтов ЕС. Инициированная консорциумом экспертов дискуссия выполняет роль «предохранительного клапана», позволяющего ослаблять избыточное общественное давление, направлять его в конструктивное русло и ставить под общественный контроль институциональные процессы в ЕС¹⁷.

Из вышеприведенных документов видно, что ЕС сформировался как активный участник международных отношений, имеющий четко определенные цели и ценности, которые он намерен отстаивать и продвигать на международной арене. Евросоюз придал новый импульс своему участию в строительстве безопасности за рубежом, по существу, применяя на практике известную теорию «демократического мира». ЕС укрепляет свою роль на международной арене путем развития внешних отношений, которые включают в себя широкий спектр политических, торгово-экономических, гуманитар-

¹⁶ Договор о Европейском союзе // Право Европейского союза : [сайт]. URL: <http://eulaw.ru/treaties/teu> (дата обращения: 28.07.2019).

¹⁷ Михайленко В. И. Проект «Новый пакт для Европы» как инициатива экспертных сообществ Европейского союза // Вестн. Том. гос. ун-та. Сер. История. 2014. № 6 (32). С. 24–27.

ных и дипломатических инициатив и отражают общие европейские ценности и нормы. Он стремится экспортировать в сопредельные страны свои нормы и стандарты, в том числе демократические ценности и практики, верховенство закона, стандарты прав человека и политический диалог — вместе все это формирует нормы, получившие название *good governance* («эффективное управление»)¹⁸.

Программа экспорта институтов *good governance*

Система демократических ценностей, используемых ЕС для имплементации в сопредельных регионах, включает политику *good governance* и правовую категорию *Acquis communautaire*. Евросоюз был среди первых западных институтов, вписавших *good governance* совместно с правами человека, демократией и правилами ведения войны в свои соглашения с внешними партнерами. В настоящее время принцип *good governance* стал неотъемлемой частью внешней политики ЕС, и это подкрепляется значительными финансовыми ресурсами.

Суть политики *good governance* относится к способности государства удовлетворять потребности его граждан. Это касается правил, процессов и поведения, которые формируют интересы, управляют ресурсами и осуществляют власть в обществе. Несмотря на свой открытый и широкий характер, управление является значимой практической концепцией, связанной с основными аспектами функционирования любого общества, политической и социальной систем. Оно может быть описано как основной показатель стабильности и производительности общества. В концепции прав человека, демократизации и демократии, верховенства закона, гражданского общества, децентрализованной власти, совместного использования и эффективного государственного управления,

¹⁸ Panebianco S., Rossi R. EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries // Jean Monnet Centre EuroMed — University of Catania : [website]. URL: <http://aei.pitt.edu/6109/1/jmwp53.pdf> (accessed: 28.08.2019).

в усилении значимости и актуальности развития общества в более сложной политической системе управление превращается в *good governance*¹⁹.

Понятие *good governance* первоначально было сформулировано в 1989 г. в публикациях Всемирного банка. В них концепция была определена в качестве структурной необходимости рыночных реформ. Понятие *good governance* сначала использовалось в ходе международных дискуссий в рамках разработки новой внешней политики в конце 1980-х г. и начале 1990-х гг. и преимущественно международными организациями, такими как Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Организация Объединенных Наций (ООН), Программа развития ООН (ПРООН), которые были основными акторами в международном сотрудничестве в целях развития.

В 1990–2000-е гг. политика *good governance* приобрела широкое распространение в отношениях как между странами-партнерами, так и странами-донорами в качестве необходимого условия для развития сотрудничества. Существует международный консенсус в отношении основных компонентов *good governance*, а именно эффективные институты и процессы, защита прав человека и демократизация, предотвращение конфликтов, участие гражданского общества, борьба с коррупцией и достижение равных экономических и социальных результатов²⁰.

В резолюции 2000/64 Комиссия по правам человека определила основные элементы *good governance* следующим образом: прозрачность, ответственность, подотчетность, участие, отзывчивость (к потребностям людей)²¹. Связывая *good governance* с устойчи-

¹⁹ Doornbos M. “Good Governance”: The Metamorphosis of a Policy Metaphor // J. of Intern. Affairs. 2003. Vol. 57. P. 8.

²⁰ Good governance: Policy document. Federal Ministry for European and International Affairs. Directorate-General for Development Cooperation. Published: Vienna, Apr. 2006. Reprint: July 2011. P. 4–5, 17.

²¹ Commission on Human Rights resolution 2000/64 The role of good governance in the promotion of human rights // Refworld : [website]. URL: <https://www.refworld.org/docid/3b00f28414.html> (accessed: 28.08.2019).

вым человеческим развитием, подчеркивая базовые принципы, такие как подотчетность, участие и обеспечение прав человека, отказ от предписывающего подхода в помощи развитию, резолюция выступает в качестве неявного одобрения, основанного на правозащитном подходе к развитию. Резолюция 2000/64 прямо связана с *good governance*, которое является благоприятным условием для осуществления прав человека и «побуждением к росту и устойчивому человеческому развитию». Подчеркивая важность сотрудничества в целях обеспечения *good governance* в странах, нуждающихся в поддержке извне, резолюция признает ценность партнерских отношений.

В книге «Управление в интересах устойчивого человеческого развития» ПРООН определил набор характеристик *good governance*, которые включают в себя участие, верховенство закона, прозрачность, ответственность, ориентация консенсуса справедливости, эффективность и результативность, подотчетность и стратегическое планирование²².

Good governance требует справедливой правовой базы, которая обеспечивается путем создания беспристрастного регулирующего органа для полной защиты заинтересованных сторон. Прозрачность означает, что информация должна быть предоставлена в понятной форме и средствами массовой информации; она должна быть в свободном доступе и непосредственно доступной для тех, кто будет зависеть от государственной политики и практики, а также то, что любые принятые решения и их правоприменения будет происходить в соответствии с установленными правилами и нормами. *Good governance* требует, чтобы организации и процессы были призваны служить интересам заинтересованных сторон в разумные сроки. Организация, которая предоставляет возможность для заинтересо-

²² Discussion Papers. Governance for Sustainable Development. Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework. March 2014 // United Nations Development Programme : [website]. URL: [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper — Governance-for-Sustainable-Development.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper—Governance-for-Sustainable-Development.pdf) (accessed: 27.11.2018).

ванных сторон поддерживать, расширять или вообще улучшить свое благосостояние, обеспечивает наиболее убедительную информацию о причине ее существования и ценности для общества. Отчетность является ключевым принципом *good governance*.

Кто несет ответственность за то, что должно быть отражено в политических заявлениях? В общем, организация несет ответственность за тех, кто будет зависеть от ее решений или действий, а также за применимые к ним нормы права.

В соответствии со стратегией документа Организации Объединенных Наций по Целям развития тысячелетия (ЦРТ), озаглавленного «Организация Объединенных Наций и ЦРТ: основные стратегии», «ЦРТ должны быть расположены в более широких нормах и стандартах в Декларации тысячелетия», включая «права человека, демократию и *good governance*»²³. С точки зрения прав человека, концепция *good governance* может быть связана с принципами и правами, закрепленными в основных международных документах по правам человека. Ст. 21 Всеобщей декларации прав человека признает важность участия правительства, и ст. 28 гласит, что каждый имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в декларации, могут быть полностью осуществлены²⁴. В соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, государства обязаны принять меры с целью постепенного достижения полной реализации прав, признанных в пакте, всеми надлежащими средствами²⁵.

²³ Цели развития тысячелетия: доклад ООН за 2012 год // Интелпрос : [сайт]. URL: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2012/Russian2012.pdf> (дата обращения: 11.08.2015).

²⁴ Всеобщая декларация прав человека : принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // ООН : [сайт]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 11.08.2015).

²⁵ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. // ООН : [сайт]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 11.08.2015).

С того момента, как политика *good governance* возникла в международном сотрудничестве по развитию, концепция была принята ЕС и быстро распространилась в других областях политики. ЕС является членом и наблюдателем в международных организациях и форумах по развитию, таких как ООН, Всемирный банк и ОЭСР. В свое время Генеральный директорат по развитию Европейской комиссии сыграл ведущую роль в утверждении концепции *good governance* на повестке дня ЕС и ее широком применении во всех областях внешних отношений союза²⁶.

Политика экспорта институтов *good governance*

До конца 1980-х гг. международное сотрудничество ЕС касалась в основном экономических вопросов и не затрагивало вопросы *good governance*, демократии, прав человека и верховенства закона.

Ситуация изменилась с конца холодной войны. В 1991 г. Совет Европы в Люксембурге и Совет министров развития приняли декларацию в ответ на международные дискуссии по вопросам *good governance* и обратили внимание на связь между развитием и принципами этой политики, указывая на важное значение демократии, прав человека, верховенства закона, прозрачной и подотчетной системы управления и борьбы с коррупцией в качестве предпосылки для устойчивого развития.

В мае 2003 г. Европейская комиссия приняла программу «экспорта институтов эффективного государственного управления» (*good governance*)²⁷. В связи с этим можно говорить о базовых нормативных

²⁶ Börzel T., Pamuk Y., Stahn A. Good Governance in the European Union // Berlin Working Paper on European Integration No. 7. Jan., 2008 // Freien Universität Berlin : [website]. URL: <http://www.fu-berlin.de/europa> (accessed: 27.11.2018).

²⁷ European Commission 2003: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee: Governance and development // Publications Office of the European Union : [website]. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3fb2f047-7471-40bc-a941-ba62356f1c30/language-en> (accessed: 28.11.2018).

ценностях и институтах, которые Евросоюз стремится утвердить в соседних странах-партнерах, и включить их в совместную стратегию добрососедского партнерства. К ним относится принятие совместных обязательств в области прав человека, основных свобод, демократических институтов. Политика безопасности включает в себя широкий спектр направлений, в который также входят политические, экономические, торговые, гуманитарные и дипломатические инициативы, отражающие общие для стран ЕС принципы и нормы, такие как верховенство закона, права человека, стандарты политического диалога. Все это вместе взятое входит в нормы *good governance*²⁸.

30 августа 2006 г. Европейская комиссия приняла документ под названием «На пути к европейскому консенсусу по определению значения управления в развитии сотрудничества». Эта политика была также сформирована на основе распределения в последующем 2,7 млрд евро Европейским фондом развития (*European Development Fund, EDF*); они будут выделены странам Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона, которые наибольшим образом соответствуют и соблюдают критерии *good governance*²⁹.

Использование Евросоюзом многомерного подхода в его внешних отношениях было задумано как способ экспорта в третьи страны принципов и норм европейского политического и экономического развития³⁰, хотя Европейская комиссия расширила свою концепцию управления и в связи с этим, отказавшись от жесткой политики обусловленности, в основном сосредоточилась на недостатках управления в странах Карибского бассейна и Тихоокеанского региона, не принимая во внимание ряд причин провала внедрения норм *good governance* государствами этого и других регионов. Напри-

²⁸ *Panebianco S., Rossi R.* EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries // University of Catania : [website]. URL: <http://aei.pitt.edu/6109/1/jmwp53.pdf> (accessed: 05.07.2016).

²⁹ *Börzel T., Pamuk Y., Stahn A.* Good Governance in the European Union.

³⁰ *Panebianco S., Rossi R.* EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries.

мер, сконцентрировавшись на борьбе с коррупцией в Африке, ЕС не обращал внимания на роль транснациональных корпораций и их вторжение в определение государственной политики. Кроме того, Европейская комиссия не стремилась к равному участию африканских и европейских парламентов и организаций гражданского общества в установление соответствующей программы управления³¹.

Это вызвало в партнерских государствах подозрения в том, что ЕС стремится использовать продвижение *good governance* как инструмент введения новых условий для стран-партнеров с целью определения управления в собственных интересах. Опыт развития сотрудничества с внешними региональными партнерами ЕС показал, что изменения не могут быть навязаны извне, даже если имеются мощные ресурсы в виде политики *hard power*, как это случилось в связи с войной в Ираке (2003–2011). Наконец, ЕС не всегда проявляет последовательность в реализации собственных декларированных принципов. К примеру, он сокращал объем помощи в некоторых странах в результате нарушения в них прав человека, таких как Зимбабве, но не принимал соответствующие меры в отношении Туниса, где не соблюдались ключевые элементы *good governance*, такие как свобода слова и свобода средств массовой информации³².

Наряду с проявлениями коммерциализации европейской дипломатии, имеет место ренационализация внешней политики ЕС, которая прослеживается в склонности отдельных стран союза к односторонним действиям. Так, Франция осудила геноцид Турции против армян, осложнив в целом отношения между Брюсселем и Анкарой. Германия заблокировала помощь Европейского инвестиционного банка странам Ближнего Востока и Северной Африки, ослабив возможности ЕС в содействии странам «арабской весны». Ренационализация проявляется и в билатерализации внешней по-

³¹ Zanger S. Good Governance and European Aid. The Impact of Political Conditionality // European Union Politics. 2000. Vol. 1, no. 3. P. 293–317.

³² Hartmann S. Good Governance and Ownership: A Mismatch in the New EU Development Policy Agenda // Econpapers : [website]. URL: https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Policynote/PN3_good_governance.pdf (accessed: 09.01.2019).

литики — отходе от общей политики в пользу двусторонних отношений отдельных стран ЕС с третьими странами. Иными словами, ренационализация подрывает усилия, направленные на проведение общей внешней политики³³.

Если ЕС будет придерживаться узкого подхода к проблемам имплементации управления, не учитывать региональную специфику, политика ЕС будет препятствовать африканским странам вырабатывать свои собственные стратегии, чтобы найти пути выхода из бедности. К примеру, страны некоторых регионов Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ) неоднократно жаловались, что ЕС диктует приоритеты политики, которым они должны следовать. В связи с этим любое новое европейское обязательство, касающееся принципов управления, должно быть направлено на установление баланса партнерства между ЕС и третьими странами³⁴.

Эксперты рекомендуют использовать ряд принципов, которые должны направлять дискуссию по вопросам управления в рамках Евросоюза как относительно его собственной политики, так и его политики в отношении развивающихся стран. Один из первых принципов — это прозрачность. Надо иметь ясное представление о том, почему принимаются решения, какие цели ставятся и какие приоритеты будут приняты в рамках европейского бюджета и бюджетов региональных государств.

В следующем принципе подотчетности подразумевается, что европейские доноры должны согласовывать свою политику с национальными планами развития стран-получателей, и не просто придерживаться рекомендаций, выдвинутых международными институтами, а проявлять собственную ответственность за выбор показателей. Кроме того, должно приветствоваться обсуждение помощи с правительствами реципиентов при участии с их стороны рекомендаций гражданского общества. Европа не должна использовать программы сотрудничества для достижения собственных

³³ *Hartmann S.* Good Governance and Ownership: A Mismatch in the New EU Development Policy Agenda.

³⁴ *Ibid.*

краткосрочных экономических интересов. Помощь должна быть направлена на решение приоритетных задач реципиентов и не учитывать расходы, связанные с военными миссиями по поддержанию мира, войны с террором, расходы на техническое обслуживание лиц, ищущих убежища.

В условиях меняющейся международной обстановки и возникновения новых задач в области международной безопасности Евросоюз осознанно берет на себя инициативу продвижения норм эффективного государственного управления в страны, вставшие на путь демократического транзита. Он действительно оказывает значительную поддержку третьим странам в формировании их нормативной базы и приведении ее к европейским стандартам. Этим целям соответствуют конкретные инициативы в области регионального сотрудничества, административных, судебных, экономических реформ, институционального строительства. Собственно, из этих и других «кирпичиков» ЕС пытается сформировать систему всеобъемлющей региональной безопасности.

Привела ли политика имплементации демократических стандартов к планируемым Евросоюзом результатам? Проведенные замеры в арабских странах, входящих в средиземноморскую зону, показали отсутствие демократической динамики. В случае с Турцией заданные более жесткие параметры в связи с процессом интеграции страны в ЕС создают серьезные стимулы для демократического реформирования политической системы и имплементации прав человека, но и провоцируют нарастающее противодействие. Эти стимулы показали свою эффективность в странах Западных Балкан, вошедших в ЕС или ставших кандидатами на вступление. Успешнее имплементация *good governance* идет в тех странах, которые самостоятельно оказались в водовороте «третьей волны демократизации».

Правовая категория *Acquis communautaire*

Первым из них является свод правовых норм и правил ЕС *Acquis communautaire*. Так именовалась ст. 7 проекта Договора о Европейском союзе, принятого Европейским парламентом 14 февраля 1984 г. Это французский термин, который можно перевести как «то, что достигнуто в рамках сообщества». *Acquis communautaire* выражает идею принятия институциональной структуры, целей, стратегии и правил сообщества (ныне — союза) в качестве аксиомы *Acquis*, которая не ставится под вопрос и никаким образом не изменяется новыми государствами-членами на момент их вступления³⁵.

Acquis communautaire и «стандарт цивилизованности» имеют много общих черт. Прежде всего это строгое соблюдение прав и обязанностей соглашений, принцип взаимобмена, гармонизированные правовые и институциональные структуры и, конечно же, главный элемент обеих категорий — категоричный характер членства, то есть либо полное соответствие *Acquis communautaire*, либо несоответствие, исключающее переходные формы. *Acquis communautaire* больше делает акцент на внутренней структуре Европы в целом и на ее компонентах. Государства, которые не смогут соответствовать абсолютно всем перечисленным элементам *Acquis*, не имеют возможности стать полноправными членами ЕС. Однако на сегодняшний день прослеживается четкая тенденция ЕС к распространению европейских ценностей за его пределы³⁶.

Применительно для стран вне ЕС действует принцип, получивший название *Lome acquis* в честь Ломейской конвенции 1976 г., заключенной Европейским фондом развития (*European Development*

³⁵ Виноградов А. А. Особенности происхождения и содержания правовой категории «*Acquis communautaire*» в праве Европейского союза // МГИМО Вся Европа : [сайт]. URL: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/45/article-pravo2.html> (дата обращения: 05.07.2017); *Его же*. *Acquis Communautaire* и проект Общей справочной схемы: опыт группы «*Acquis*» // МГИМО Вся Европа : [сайт]. URL: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/50/contents.html> (дата обращения: 05.07.2017).

³⁶ Виноградов А. А. Особенности происхождения и содержания правовой категории «*Acquis communautaire*» в праве Европейского союза.

Fund, EDF) в рамках оказания помощи развивающимся странам за пределами Европейского сообщества (союза). Такая помощь основывалась на общих целях и принципах, а также на торговых и финансовых преимуществах, которые впоследствии и сформировали *Lome acquis*. Именно *Lome acquis* в свое время позволил Высокому представителю ЕС по внешней политике и политике безопасности Хавьеру Солане заявить, что 80 % стран Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона разделяют европейские ценности, поскольку именно такой процент стран в этих регионах подписал в 1995 г. пересмотренную версию Ломейской конвенции³⁷.

В отношениях ЕС с третьими странами действует еще один принцип — «Европейское экономическое пространство» (*European Economic Area*, ЕЕА), то есть правила, регулирующие отношения стран, в том числе не только членов ЕС, в рамках Европейской экономической зоны³⁸.

Общие принципы отношений с третьими странами определены Шенгенскими соглашениями. Предпосылкой для вхождения в *Schengen acquis* стран, не входящих в ЕС, является соглашение о свободном передвижении лиц между этими государствами и ЕС. Ассоциированные страны участвуют в дискуссиях о развитии Шенгенских соглашений, но не принимают участие в голосовании³⁹.

Один из ведущих исследователей *Acquis communautaire* А. А. Виноградов заключает, что он сделал из Евросоюза источник европейских ценностей и норм «цивилизованности» и наделил его правом давать оценку другим государствам. Формирование новой европейской идентичности с присущей ей эксклюзивностью приводит к разделению государств на членов, возможных членов и тех, ко-

³⁷ European Development Fund (EDF) // European Commission : [website]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:r12102> (accessed: 09.01.2019).

³⁸ European Economic Area (EEA) : [website]. URL: <http://www.efta.int/eea> (accessed: 05.07.2018).

³⁹ The Schengen area and cooperation // Schengen Agreement — EUR-Lex : [website]. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm (accessed: 07.07.2019).

торые никогда не смогут стать членами ЕС. По его мнению, *Acquis communautaire* создает риск возрождения европоцентризма⁴⁰.

Критерии вступления стран в ЕС были установлены в 1993 г. на заседании Европейского совета в Копенгагене («копенгагенские критерии») и подтверждены в 1995 г. на заседании Европейского совета в Мадриде. Чтобы стать членом ЕС, государство должно отвечать трем условиям:

1. Политический критерий: институциональная стабильность как гарант демократического и правового государственного устройства, защиты прав человека, а также уважения и защиты прав меньшинств.

2. Экономический критерий: работоспособная рыночная экономика и способность противостоять давлению конкуренции и рыночных сил в рамках союза.

3. Принятие правил (*Acquis*) сообщества: способность взять на себя возникающие в результате членства в союзе обязательства и демонстрировать приверженность целям политического, экономического и валютного союза.

Для принятия Советом Европы решения о начале переговоров о вступлении должен быть соблюден политический критерий. Каждая страна-кандидат должна соответствовать критериям вступления. Принцип кондициональности — это привязка степени соответствия стран-кандидатов требованиям ЕС по проведению реформ к той или иной степени их интеграции в многоуровневые структуры Евросоюза. Стратегия приобщения и переговоры о вступлении задают рамки и предлагают соответствующие инструменты для этого⁴¹. Таким образом, в 1990–2000-х гг. ЕС сформулировал ценностную модель и создал инструментарий для экспорта универсальных демократических ценностей. Теоретически обоснованная регламентированная модель вступила в практическое взаимодействие с неоднозначной реальностью.

⁴⁰ Виноградов А. А. Особенности происхождения и содержания правовой категории «*Acquis communautaire*» в праве Европейского союза.

⁴¹ Критерии вступления (Копенгагенские критерии) // Новая Европа : [сайт]. URL: <http://n-europe.eu/glossary/term/47> (дата обращения: 05.07.2017).

Глава 4

ЕВРОПЕЙСКИЙ ИНТЕРРЕГИОНАЛИЗМ В ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

Дискуссии об азиатском регионализме

Тема азиатского регионализма является одной из наиболее актуальных. Это вызвано высокой экономической и демографической динамикой азиатских стран в последние годы, устойчивыми интеграционными процессами и разнообразием форм регионализма. На уровне формулирования концептуальных подходов тема интеграционных процессов в Юго-Восточной Азии (ЮВА) исследуется в трудах М. Джонс, Ш. Нарине, С. Пеу, С. Итон и Р. Стаббс¹. Такие известные теоретики регионализма, как Б. Бузан, А. Ачария, Ф. Содербаум, проявляют научный интерес к теоретическому осмыслению регионализации в Азии². Обозначенные темы постоянно находятся в поле зрения исследователей из Азии, а также Австралии и Новой Зеландии.

¹ *Acharya A., Layug A. Collective Identity Formation in Asian Regionalism: ASEAN Identity and the Construction of the Asia Pacific Regional Order // Semantic Scholar : [website]. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/e488/fcee63dfb82b6d658781422605684d427d3e.pdf?_ga=2.255052555.284377414.1583570379-1852221033.1569410027 (accessed: 15.01.2017) ; Jones M. E. Forging an ASEAN Identity: The Challenge to Construct a Shared Destiny // Contemporary Southeast Asia : A J. of Intern. and Strategic Affairs. 2004. Vol. 26, № 1. P. 140–154 ; Narine S. Forty years of ASEAN: a historical review // The Pacific Rev. 2008. Vol. 21, № 4. P. 411–429 ; Peou S. Realism and Constructivism in Southeast Asian Security Studies Today // The Pacific Rev. 2002. № 15. P. 119–138 ; Eaton S., Stubbs R. Is ASEAN powerful? Neo-realist versus constructivist approaches to power in Southeast Asia // The Pacific Rev. 2006. Vol. 19, № 2. P. 135–155.*

² *Söderbaum F. Theories of Regionalism // Routledge handbook of Asian Regionalism / ed. M. Beeson, R. Stubbs. L., 2012. P. 17.*

Как отмечают М. Бисон и Р. Стаббс, азиатского регионализма как целостной модели не существует. Речь идет об отдельных, отличающихся между собой субрегионах, таких как ЮВА, Восточная Азия, Тихоокеанская Азия, Южная Азия и Центральная Азия. Кроме того, азиатские страны существенно отличаются одна от другой по населению, религии, территории, уровню жизни, политическому устройству³. Азия была колонизирована различными европейскими государствами, что оказало влияние буквально на все сферы ее общественной жизни. И даже формально не колонизированные Япония и Таиланд испытали на себе влияние европейских идей и практики. При изучении азиатского регионализма необходимо учитывать особенности политической динамики в странах региона после Второй мировой войны, в которой доминировали процессы национальной независимости и суверенитета, неприсоединения. Не случайно первые региональные конференции были обращены к темам обеспечения мира, неприсоединения. Под этими лозунгами проходила Бандунгская конференция 1955 г. В 1967 г. была провозглашена Бангкокская декларация, получившая развитие в АСЕАН.

Некоторые исследователи считают неудачными попытки искать общие черты европейских и азиатских интеграционных проектов и, соответственно, использования методологического инструментария классических теорий регионализма, основанных на европейской эмпирике⁴.

В отличие от Евросоюза и латиноамериканских региональных проектов, где тон региональной интеграции задавали сильные региональные государства, азиатские региональные проекты формировались как организации малых и зачастую экономически слабых государств. В связи с этим приоритетное место в азиатских интеграционных проектах занимают задачи защиты государственного суверенитета, а на втором месте стоит создание наднациональных руководящих органов. Совокупность названных особенностей

³ Routledge Handbook of Asian Regionalism / ed. M. Beeson, R. Stubbs. L., 2012. P. 1–4.

⁴ Ibid. P. 5.

региональной интеграции способствовала появлению понятия «особый асеановский путь»⁵.

В научной среде не существует согласия относительно универсального определения азиатского регионализма. Но большинство исследователей, теоретизирующих на тему интеграционных процессов в ЮВА, указывают на их отличие от европейских стандартов. К примеру, П. Каценштейн отмечает, что, в отличие от Китая и Японии, которые не стремятся к быстрой институционализированной форме регионализма, более слабые страны АСЕАН, напротив, являются сторонниками сильной институционализации интеграционных процессов⁶. С. Хаггард и П. Каценштейн утверждают, что страны ЮВА стремятся к «открытому регионализму», означающему установление недискриминационной торговли и открытость для вступления новых партнеров⁷. П. Петри, напротив, полагает, что чрезмерная дифференциация стран ЮВА является препятствием для развития в них региональных институтов, в связи с чем они отдают предпочтение неформальным переговорным подходам в политике интеграции⁸. П. Каценштейн уточняет, что страны ЮВА сохраняют собственную идентичность и не стремятся к формированию коллективной. С этим связано их стремление к «сетевым связям», к сотрудничеству на базе консенсуса, к конвергенции между частными и государственными сферами⁹.

Понятие «мягкий регионализм» применительно к интеграционным процессам в ЮВА является достаточно распространенным¹⁰.

⁵ Routledge handbook of Asian Regionalism. P. 1–4.

⁶ *Katzenstein P.J.* Introduction: Asian Regionalism in Contemporary Perspective // *Network Power: Japan and Asia* / ed. P. J. Katzenstein, T. Shiraishi. N. Y., 1997. P. 23.

⁷ *Haggard S.* Regionalism in Asia and in the Americas // *The Political Economy of the Regionalism* / ed. E. D. Mansfield, H. V. Milner. N. Y., 1997. P. 20–49; *Katzenstein P.J.* Introduction: Asian Regionalism in Contemporary Perspective // *Network Power: Japan and Asia*. P. 3–44.

⁸ *Petri P.A.* The East Asian Trading Bloc: An Analytical History // *Regionalism and Rivalry: Japan and The United States in Pacific Asia* // eds. J. A. Frankel, M. Kahler. Chicago, 1993. P. 43.

⁹ *Katzenstein P.J.* Introduction: Asian Regionalism in Contemporary Perspective. P. 3–44.

¹⁰ *Vogel E.* Regionalism in Asia: Why we should stick with existing structures // *Eastasiaforum* : [website]. URL: <http://www.eastasiaforum.org/2010/03/30/regionalism-in-asia-why-we-should-stick-with-existing-structures/> (accessed: 12.12.2018) ; *Suisheng Zhao*. From

Советник руководителя Института Азиатского банка развития Дж. Капанелли и профессор Наньянского технологического университета (Сингапур) Си Сенг Тан используют понятие «облегченного регионализма» (*light regionalism*). Идея о том, что азиатский регионализм носит институциональный характер, основана на наборе руководящих принципов, которые обычно распределяются между существующими организациями.

Региональные договоренности в Азии, как правило, подчеркивают гибкость, неформальность и консенсус. Хотя правила принятия решений создаются для достижения консенсуса более гибким способом, чем посредством строгого единогласия.

Кроме того, можно отметить общее предпочтение в отношении односторонних обязательств. Это означает, что региональные учреждения Азии действуют в соответствии с некоторыми явными процедурными нормами и делегируют небольшие задачи постоянным секретариатам. Иными словами, их мандаты и условия в основном являются совещательными и/или консультативными, а не распределительными и/или регулирующими. Исключениями являются АТЭС и отчасти АСЕАН, которые ввели набор целей и правил для управления действиями своих членов, хотя их соглашения по-прежнему не имеют обязательной силы. В результате усилия по мониторингу и обеспечению соблюдения большинства региональных учреждений являются весьма ограниченными¹¹.

В научной литературе конца XX в. существовало устойчивое мнение относительно того, что в ЮВА интеграционные процессы могут иметь черты только «мягкого» регионализма. Для этого суждения были веские основания, связанные с учетом традиционной исторической разобщенности, экономических и идеологических

Soft to Structured Regionalism: Building Regional Institutions in the Asia–Pacific // Springer link : [website]. URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F940320-013-0043-2.pdf> (accessed: 20.01.2018).

¹¹ Capannelli G., See Seng Tan. Institutions for Asian Integration: Innovation and Reform // ADB Institute : [website]. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156230/adbi-wp375.pdf> (accessed: 29.10.2018).

различий, высокого уровня соперничества между государствами региона и их зависимостью от внешних нерегionalных акторов¹². Параллельно с этими утверждениями получило распространение мнение о том, что усиление экономических связей между государствами региона и появление экономической взаимозависимости между ними приведет к интеграционным процессам европейской (ЕС) модели.

Изучение регионального строительства в ЮВА приводит к выводу о том, что там складывается особая форма *regional-building*, уже сейчас имеющая отличительные характеристики по сравнению с другими регионами. Его особенностями являются использование консенсуса, добровольность исполнения решений, полное отсутствие или ограниченное использование наднациональных структур управления. Применительно к интеграционным процессам в ЮВА даются определения «мягкий», «открытый», «азиатский регионализм», «путь АСЕАН». В недавних исследованиях начинают вводить понятие «структурированный» регионализм. В чем отличие подходов к интеграционным процессам в ЮВА? «Мягкий» регионализм определяется как сотрудничество между географически близкими странами и экономикками без создания формальных институциональных механизмов. Напротив, «структурированный» регионализм связывает страны посредством формального межправительственного соглашения с основополагающей идеей прочной взаимосвязи и, таким образом, часто включает в себя определенные типы наднациональных институтов. «Мягкий» регионализм может при определенных обстоятельствах стать переходной формой к «структуралистскому» регионализму¹³. В отличие от формальных бюрократических структур европейского типа, он основывает-

¹² *Suisheng Zhao*. From Soft to Structured Regionalism: Building Regional Institutions in the Asia-Pacific // Springer link : [website]. URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs40320-013-0043-2.pdf> (accessed: 20.01.18).

¹³ *Ibid*.

ся на сдержанности, неформальности, прагматизме, формировании консенсуса и неконфронтационном стиле¹⁴. «Путь АСЕАН» соответствует нелиберальным основам конструкции «азиатских ценностей», в которой базовой является коммуникативная этика («общество над собой») в объяснении экономического динамизма региона¹⁵.

Некоторые европейские исследователи «примеряют» формы интеграции АСЕАН к Евросоюзу. Особенно это относится к восточноевропейским экспертам, заинтересованным в конструировании субрегиональных проектов¹⁶.

«Путь АСЕАН» — это неформальный подход к региональному сотрудничеству, разработанный одной из первых региональных организаций в Восточной Азии, а именно Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (*Association of South East Asian Nations*, ASEAN), которая была сформирована в 1967 г. пятью государствами — членами ЮВА (Индонезией, Малайзией, Филиппинами, Сингапуром и Таиландом). Бруней присоединился к ней в 1984 г., Вьетнам — в 1995 г., Лаос и Бирма (Мьянма) — в 1997 г., Камбоджа — в 1999 г. АСЕАН исповедует принципы суверенного равенства, территориальной целостности и невмешательства во внутренние дела других государств. Специфической особенностью азиатского регионализма является сочетание государственного индивидуализма и коммунитарных форм. Задачи социальной гармонии, политической стабильности и экономического процветания занимают в азиатской региональной проблематике заметное место.

¹⁴ *Söderbaum F.* Theories of Regionalism // *Fademia* : [website]. URL: https://www.academia.edu/6106775/Theories_of_Regionalism (accessed: 29.10.2016).

¹⁵ *Acharia A.* Rethinking Power, Institutions and Ideas in World Politics: Whose IR? L., 2002. P. 27–28.

¹⁶ *Wnukowski D.* How ASEAN's Transformation Can Play Out Well for Europe // *Policy Paper* : [website]. URL: https://www.pism.pl/files/?id_plik=21297 (accessed: 15.01.2017).

Институты «мягкого» регионализма в Юго-Восточной Азии

Формирование региональных производственных сетей и единого азиатского рынка в ЮВА произошло в основном за счет рыночных отношений, без значительной помощи со стороны региональных институтов. Многосторонние и односторонние политические действия, такие как Соглашение «Плаза» 1985 г. об управлении обменными курсами¹⁷ и стимулирование иностранных инвестиций, сыграли важную роль в оказании влияния на решения ряда многонациональных корпораций по перемещению их производственных мощностей в азиатские страны. Однако до 2000-х гг. наднациональные региональные институты не очень активно включались в создание общего азиатского рынка. АСЕАН приступила к созданию Экономического сообщества АСЕАН (*ASEAN Economic Community*, АЕС) к 2015 г., однако полномочия, делегированные наднациональному органу — Секретариату АСЕАН (*ASEAN Secretariat*, АСЕС), по-прежнему остаются ограниченными. В этом проявляется специфика региональной интеграции. С 1970-х гг. развивающиеся азиатские экономики выросли намного быстрее, чем в любом другом регионе мира, в основном благодаря реализации тщательно спланированных национальных стратегий развития. Бедность в Азии сократилась вдвое с начала 1990-х гг., и общее благосостояние азиатских граждан значительно улучшилось. Тем не менее, ученые из ЮВА ставят вопросы о том, что регион нуждается в более сильных институтах для дальнейшего продвижения регионализма. Должна ли ЮВА в конечном итоге следовать европейскому подходу к региональному сотрудничеству с созданием нескольких крупных институтов, таких как совет министров, региональная комиссия, парламент и суд, или же региону полезнее оставаться с его нынешней легкой институционализацией регионализма?

¹⁷ Соглашение «Плаза» стимулировало развитие интеграционных связей в Юго-Восточной Азии. См.: *Dowling M. Structural Change and Economic Development in Developing Asia in 1990s // Economic development in East and Southeast Asia: essays in honor of Professor Shinichi Ichimura / eds. Seiji Naya, A. Takayama. Singapore ; Honolulu, 1990. P. 18.*

«То, что сработало хорошо в прошлом, может не работать в будущем», — констатируют авторы¹⁸. Глобальная экономическая и политическая среда кардинально изменилась с момента возникновения всемирного финансового кризиса в 2008–2009 гг. И проблемы, с которыми сталкиваются азиатские страны, как индивидуально, так и коллективно и как регион, стали гораздо более сложными, и их возможные глобальные последствия сложно представить. С одной стороны, возросшая азиатская экономическая взаимозависимость развивалась не без проблем. Неравенство между государствами и социальная дифференциация возросли, рост конкуренции отрицательно сказался на некоторых экономических группах, и преимущества интеграции в основном ограничены производственными сетями Восточной Азии. Страны ЮВА по-прежнему плохо интегрированы: слияние рабочей силы, сферы услуг и финансовых рынков идет медленно. С другой стороны, межправительственное сотрудничество на глобальном и региональном уровнях все более необходимо для управления серьезными угрозами окружающей среде и здоровью людей, предотвращения финансовых и экономических кризисов, обеспечения безопасности и мира в регионе.

Институциональная архитектура регионального сотрудничества, сложившаяся в ЮВА к настоящему времени, является недостаточной для решения этих задач. Для укрепления азиатских институтов регионализма необходимы дальнейшие реформы и внедрение инноваций. Нужно укрепить и повысить эффективность управления существующими институтами и обеспечить более активное участие гражданского общества и частного сектора в том, чтобы способствовать определению приоритетов и повестки дня совместно с государственными учреждениями. Региональным институтам необходимо делегировать больше полномочий действовать от имени своих стран-членов в целях улучшения регионального положения, а также предоставить в их распоряжение больше фи-

¹⁸ Capannelli G., See Seng Tan. Institutions for Asian Integration: Innovation and Reform // ADB Institute : [website]. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156230/adbi-wp375.pdf> (accessed: 29.10.2018).

нансовых и людских ресурсов. Заинтересованным региональным сторонам следует рассмотреть возможность поэтапного отказа от институтов, которые уже выполнили свой мандат или которые оказываются малоэффективными, и при необходимости создавать новые институты. В то же время надо иметь в виду, что эффективность институтов в равной степени зависит от заинтересованности и готовности региональных стран, и особенно великих держав¹⁹.

Сегодня азиатский экономический регионализм опирается на целый ряд несогласованных процессов, таких как одностороннее открытие Китайской Народной Республики (КНР) во время руководства Дэн Сяопином, форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, АПЕС), многочисленные двусторонние и многосторонние соглашения о свободной торговле (*Free Trade Agreements*, FTAs), охватывающие регион, глобальные соглашения, такие как Всемирная торговая организация (ВТО), и региональные инициативы, такие как АСЕАН + 3 (АСЕАН плюс КНР, Япония и Республика Корея), возникшие в ответ на азиатский финансовый кризис 1997–1998 гг. Совокупное воздействие этих инициатив способствовало быстрому экономическому росту, который сопровождался значительным расширением трансграничных торговых и финансовых потоков, а также все большей интеграцией в регионе и с остальным миром. Таким образом, Азия ощутила на себе не только стремительные внутрирегиональные инвестиции, эффективный менеджмент, приток квалифицированной рабочей силы, но и интенсивное развитие региональных сетей поставок и производственных сетей. Произошедшие изменения позволили применить к региону название «азиатская фабрика»²⁰.

К настоящему времени сложилась панрегиональная архитектура интеграционных связей и институтов, включающая множество механизмов, каждый из которых ориентирован на выполнение конкретной тематической цели.

¹⁹ Capannelli G., See Seng Tan. Institutions for Asian Integration: Innovation and Reform.

²⁰ Ibid.

К панрегиональным институтам в Восточной и Юго-Восточной Азии относятся Региональный форум АСЕАН (*ASEAN Regional Forum, ARF*), Совет по сотрудничеству в области безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе (*Council on Security Cooperation in the Asia Pacific Region, CSCAP*), Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (*Asia Pacific Economic Cooperation, АПЕС*), Совецание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (*Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia, CICA*), Диалог по сотрудничеству в Северо-Восточной Азии (*Northeast Asia Cooperation Dialogue, NEACD*), Диалог Шангри-Ла (*Shangri-La Dialogue*), Шестисторонние переговоры (*Six-Party Talks*) и др.

Трансрегиональные институты включают Азиатско-европейскую встречу (*Asia Europe Meeting, ASEM*), Шанхайскую организацию сотрудничества (*Shanghai Cooperation Organization, SCO*).

Субрегиональные институты: саммит Китай — Япония — Республика Корея (*China — Japan — ROK Summit*).

Региональные организации: АСЕАН, АСЕАН Плюс (*ASEAN Plus, АРТ*), или «Десять плюс три» («10 + 3»), Восточноазиатский форум (*East Asia Summit, EAS*), или «Десять плюс шесть» («10 + 6»).

Сравнительный анализ процесса интеграции в Европе и ЮВА позволяет обосновать разную логику регионализма. В Европе интеграционный процесс возглавляется великими державами, развивается от центра к периферии (расширение), сама организация является закрытой («жесткий» регионализм). В ЮВА, напротив, двигателями интеграции являются малые государства, интеграционный процесс развивается от периферии к центру, результат характеризуется открытостью («мягкий» регионализм)²¹. Например, АТЭС фокусируется на содействии либерализации торговли, тогда как Региональный форум АСЕАН способствует укреплению безопасности и доверия с рядом партнеров по диалогу АСЕАН.

²¹ Zhongqi Pan. Dilemmas of Regionalism in East Asia // GSIS Korea : [website]. URL: <https://gsis.korea.ac.kr/wp-content/uploads/2015/04/10-2-02-zhongqi-pan.pdf> (accessed: 29.10.2018).

Тем не менее, некоторые исследователи не без оснований называют азиатский регионализм хрупким, считая недостаточным его наполнение устойчивыми институтами и соглашениями, отмечая отсутствие «управления на высшем уровне» для обеспечения того, чтобы двусторонние торговые проблемы не перетекали в открытые споры или, хуже того, в острые конфликты²².

Региональная политика ЕС в Юго-Восточной Азии

Отношения между АСЕАН и европейскими интеграционными структурами имеют продолжительную историю. Неформальный диалог между ЭЭС и АСЕАН был начат в 1972 г. и первоначально сфокусировался на открытом доступе экспорта и фиксированных ценах на сырье из стран АСЕАН в Европу. В 1977 г. были установлены отношения Диалога между АСЕАН и Европейским экономическим сообществом (*EU — ASEAN Dialogue Relations*), которые устанавливали взаимодействие в политической, торговой, экономической, социальной, культурной областях, а также в сферах безопасности, торговли и развития. А в 1980 г. было подписано первое интеррегиональное соглашение «блок с блоком» (*bloc-to-bloc*) ЭЭС с АСЕАН²³. В значительной степени оно было направлено на ограничение советского продвижения в Азии.

Важное значение для разработки концепции сотрудничества с развивающимися странами имело принятие ЕС в 1992 г. Регламента сотрудничества с Азией и Латинской Америкой (*Developing Countries Asia and Latin America Regulation*). Регламент предусматривал два основных направления сотрудничества: помощь в целях развития

²² Baldwin R. Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism // Singapore Economic Rev. 2008. № 3 (53). P. 449–478 ; Capannelli G., See Seng Tan. Institutions for Asian Integration: Innovation and Reform. P. 10 ; Сомкамнерд Наванат. Внешняя региональная политика Таиланда: 1990–2000-е гг. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.15 / Урал. федер. ун-т. Екатеринбург, 2018.

²³ Europe and Asia. Regions in Flux / ed. P. Murray. Palgrave Macmillan, 2008. P. 104.

беднейших стран и групп населения и экономическое сотрудничество со странами или регионами с высоким потенциалом роста. Экологические проблемы должны были учитываться в обеих формах сотрудничества. Новшеством являлось то, что экономическое сотрудничество было направлено на улучшение деловой и нормативной среды в странах-партнерах, чтобы стимулировать двустороннюю торговлю и инвестиции при непосредственном участии частного сектора на благо обеих сторон.

В 1991 г. Совет ЕС и его государства-члены приняли Резолюцию о правах человека, демократии и развитии. Исходя из этого, ЕС стал придавать первостепенное значение конкретным согласованным действиям, направленным на укрепление демократии и поощрение прав человека в азиатских странах. Этот вид деятельности становится все более разнообразным и охватывает такие области, как поддержка свободных выборов, НПО, свободные СМИ, уязвимые группы, права человека²⁴.

Только в течение первого года реализации регламента Европейский инвестиционный банк выделил азиатским странам кредиты на сумму в 250 млн экю. Фонд инвестирования партнеров ЕС (*European Community Investment Partners*) направил в Азию в период между 1988 и 1993 гг. 30 млн экю на финансирование 292 проектов²⁵. В период с 1976 по 1991 г. ЕС предоставил помощь Азиатскому региону на сумму более 32 млрд долл. (это второй показатель после Японии). В товарообороте азиатских государств ЕС занимал второе место после США. Экспорт ЕС в 1993 г. в Азиатский регион вырос с 15 млрд экю в 1980 г. до 93 млрд в 1993 г. Одновременно доля развивающихся стран Азии в импорте ЕС выросла с 7 до 20 %²⁶.

В 1994 г. в ЕС была принята Новая азиатская стратегия (*New Asia Strategy*). При ее разработке учитывался прогноз Международного банка о том, что к 2000 г. примерно половина роста глобальной эко-

²⁴ Towards a New Asia Strategy. Brussels. 13.07.1994 // University of Pittsburg : [website]. URL: <http://aei.pitt.edu/2949/1/2949.pdf> (accessed: 29.10.2018).

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

номики будет принадлежать странам Восточной и Юго-Восточной Азии. Соответственно, возрастет значение региональных акторов ЮВА в оказании влияния на международные политические процессы. Для достижения своих целей Евросоюз должен использовать более активные стратегии, «подчеркивая более полное и все более целенаправленное использование экономического сотрудничества для продвижения европейской торговли и инвестиций. Это в значительной степени может быть достигнуто в рамках имеющихся финансовых ресурсов»²⁷.

В качестве основных региональных контрагентов ЕС в ЮВА были определены АСЕАН, Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии (*South Asia Association for Regional Co-operation, SAARC*), ряд субрегиональных трансграничных «треугольников роста» (*cross-border "growth triangles"*), Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (*Asia Pacific Economic Co-operation, АПЕС*).

Общая цель ЕС в Азиатском регионе была сформулирована следующим образом: усиление присутствия ЕС в Азии, чтобы сохранить его ведущую роль в мировой экономике. Активное участие европейских компаний может способствовать созданию квалифицированных рабочих мест для европейских работников, укреплению стабильности в Азии путем международного сотрудничества и взаимопонимания; содействовать экономическому развитию менее процветающих стран и регионов в Азии, вносить вклад в борьбу с нищетой и обеспечивать устойчивый рост исходя из того, что и в обозримом будущем Азия по-прежнему будет содержать наибольшую концентрацию бедных людей в мире; способствовать развитию и укреплению демократии и верховенства закона, а также уважению прав человека и основных свобод в Азии²⁸.

Важность принятого документа заключается в том, что в нем впервые была предпринята попытка оценить эффективность сотрудничества с Азиатским регионом. Критике была подвергнута прошлая

²⁷ Towards a New Asia Strategy. Brussels. 13.07.1994.

²⁸ Ibid.

инвестиционная политика ЕС. Лишь небольшая часть инвестиций была направлена на экономическое сотрудничество, а остальная — на проекты развития сельских районов и продовольственную помощь.

ЕС предложил набор новых эффективных направлений сотрудничества, которые включали политику в области общественной информации, в том числе для продвижения европейского имиджа в Азии; принятие программы визитов в Европу политиков, журналистов, ученых и других лидеров из ЮВА; укрепление связей в области высшего образования с азиатскими учебными заведениями, организацию совместных программ научных исследований и технологических центров, взаимного признания образовательных программ, особенно в области управления; поощрение децентрализованного сотрудничества между общественными институтами, которые являются основой плюралистического гражданского общества, и распространения европейского опыта в Азии путем поддержки сети европейских центров, специализирующихся на предоставлении консультаций, обучении молодых руководителей.

В области экономического сотрудничества решено было добиваться от азиатских партнеров изменений в законодательстве и административных регламентах, которые препятствуют развитию европейской торговли и прямых инвестиций, разработке общих стандартов сертификации и контроля за качеством, обеспечению прав на интеллектуальную собственность. ЕС должен содействовать прямым инвестициям для создания совместных предприятий и других форм объединения бизнеса. В целях получения более достоверной информации об особенностях торговли и инвестициях как в Европе, так и в Азии было рекомендовано открыть европейские деловые советы, объединенные инвестиционные комитеты, европейские центры деловой информации²⁹.

В 2001 г. ЕС принял Новую азиатскую стратегию, необходимость которой была вызвана глубокими интеграционными процессами, которые произошли с 1994 г. в обоих регионах, и глобаль-

²⁹ Towards a New Asia Strategy. Brussels. 13.07.1994.

ными вызовами, в частности, мировым экономическим кризисом 1997 г. В принятом документе отмечалось, что «наша взаимозависимость продолжает усиливаться, требуя более крепких партнерских отношений для решения как проблем, так и возможностей, которые открывает процесс глобализации»³⁰. Стратегия 2001 г. была направлена на усиление взаимодействия ЕС с Азией в политической сфере и сфере безопасности, укрепление двусторонних торговых и инвестиционных отношений между ЕС и Азией, активное содействие сокращению бедности и распространению демократии, эффективного управления и верховенства закона во всем регионе. Более конкретно обращалось внимание на взаимное упрощение доступа к рынкам и инвестициям, на поддержку малого и среднего предпринимательства, на укрепление гражданского общества, на содействие контактам и обменов в областях образования, культуры и науки, на согласование позиций по таким глобальным вопросам, как реформа ООН, деятельность в ВТО, борьба против международной преступности и терроризма.

Для реализации принятой программы действий было запланировано открытие новых миссий ЕС в Малайзии, Сингапуре, Камбодже, Лаосе и Непале, торгового представительства на Тайване. Отдельно было отмечено важное место Азии в торговле с ЕС. С 1996 по 2000 г. товарооборот вырос с 13 млрд до 120 млрд евро³¹.

В развитие новой стратегии ЕС в ЮВА были сформированы две новые площадки сотрудничества: Межрегиональный договор «Торговая инициатива» ЕС — АСЕАН (*Trans-Regional Treaty EU — ASEAN Trade Initiative*) и Региональный диалоговый инструмент ЕС — АСЕАН (*Regional EU — ASEAN Dialogue Instrument*). Обновленный Региональный диалоговый инструмент ЕС — АСЕАН (*Enhanced Regional EU — ASEAN Dialogue Instrument*) на 2016–2024 гг. реализует программы с бюджетом 20 млн евро. Деньги выделены

³⁰ EU — Asia: European Commission adopts new strategy for enhanced partnership. Brussels, 4th Sept. 2001 // European Commission : [website]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_01_1238 (accessed: 29.10.2019).

³¹ Ibid.

на содействие в области прав человека и эффективного управления, расширение торговли, бизнеса, укрепление частного сектора и государственно-частного партнерства, развитие малых и средних предприятий, укрепление сотрудничества в области транспорта, энергетики, расширение сотрудничества в сельском хозяйстве, производстве продуктов питания, в области исследований и инноваций, науки и техники, содействие гендерному равенству и поддержке социально уязвимых слоев общества, а также устойчивому развитию и решению экологических проблем³².

В последние годы сотрудничество между ЕС и АСЕАН определяют следующие документы: «Видение АСЕАН 2020» (*ASEAN Vision 2020*), Соглашение АСЕАН II (*ASEAN Concord II, Bali Concord II*), Вьентьянская программа действий (*Vientiane Action Programme*), Новое партнерство с Юго-Восточной Азией (*A New Partnership with Southeast Asia*). Наряду с укреплением двусторонних отношений, ЕС поддерживает региональные и субрегиональные интеграционные группы, стремится вовлечь их в многостороннее политическое, экономическое, торговое сотрудничество, содействовать переходу к рыночной экономике.

ЕС положительно рассматривал сложившуюся инфраструктуру отношений с АСЕАН: проводились ежегодные встречи на министерском уровне, его представители участвовали в постминистерских конференциях АСЕАН (*ASEAN Post Ministerial Conference*). ЕС сотрудничает с такими организациями, инициированными АСЕАН, как Сообщество безопасности АСЕАН (*ASEAN Security Community*), Экономическое сообщество АСЕАН (*ASEAN Economic Community*), Социокультурное сообщество АСЕАН (*ASEAN Socio-Cultural Community*)³³.

³² Enhanced Regional EU — ASEAN Dialogue Instrument // European Union External Action : [website]. URL: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/49815/Enhanced%20Regional%20EU-ASEAN%20Dialogue%20Instrument%20\(E-READI\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/49815/Enhanced%20Regional%20EU-ASEAN%20Dialogue%20Instrument%20(E-READI)) (accessed: 02.01.2019).

³³ Nuremberg Declaration of an EU — ASEAN Enhanced Partnership // Délégation de l'Union européenne en République du Mali : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2007_16_nuremberg_declar.pdf (accessed: 02.01.2019).

Среди различных форм сотрудничества между регионами важное место занимает Форум Азия — Европа (*Asia — Europe Meeting*, ASEM). Первоначально он возник как неформальный диалог сотрудничества между ЕС и Восточной Азией. До 2006 г. на нем были представлены три восточноазиатских государства (Китай, Республика Корея, Япония) и семь государств ЮВА — Бруней, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур, Таиланд и Вьетнам. Европа представлена 15 государствами, в тот момент входившими в Европейскую комиссию. Дальнейшее расширение Форума Азия — Европа произошло за счет полноценного участия стран — членов ЕС, а также новых членов АСЕАН — Лаоса, Мьянмы и Камбоджи, секретариата АСЕАН, Индии, Пакистана и Монголии. Идея встреч лидеров Европы и Азии была сформулирована в 1994 г. во время проведения в Сингапуре экономического саммита Европа — Восточная Азия³⁴. А формально в том виде, в котором ASEM действует в настоящее время, ее рождение произошло два года спустя в марте 1996 г. на встрече в Бангкоке. Тогда же были сформулированы основные принципы деятельности ASEM. Традиционным является обсуждение вопросов в трех областях — экономической, политической и социокультурной³⁵. Согласно учредительным документам, ASEM является не организацией или форумом, а только диалогом. Членство в этой структуре носит индивидуальный характер³⁶.

В 2007 г. по итогам встречи ЕС — АСЕАН была опубликована Нюрнбергская декларация, в которой значительное место заняли вопросы согласования глобальной повестки между региональными организациями. Особое внимание в ней уделено вопросам энергетической и климатической безопасности³⁷. В том же году

³⁴ Europe and Asia. Regions in Flux / ed. Ph. Murray. Palgrave Macmillan, 2008. P. 105.

³⁵ Ibid. P. 110.

³⁶ Внешняя политика и международные связи Европейского союза: осмысливая роль ЕС в мире / Л. О. Игумнова, О. Г. Лекаренко, Ю. Г. Акафонов и др. ; отв. ред. Л. О. Игумнова. Иркутск, 2018. С. 188.

³⁷ Nuremberg Declaration on an EU — ASEAN Enhanced Partnership. В том же году Европейская Комиссия приняла Региональную стратегию для Азии на 2007–2013 гг. и Многолетнюю программу для Азии на 2011–2013 гг. // European Union External Ac-

Европейская комиссия приняла Региональную стратегию для Азии на 2007–2013 гг. и Многолетнюю программу для Азии на 2011–2013 гг. А в 2009 г. ЕС инициировал формальные дипломатические отношения с АСЕАН. В 2012 г. ЕС стал первой региональной организацией, присоединившейся к Договору о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии (*Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*), который способствует укреплению политического взаимодействия ЕС и безопасности в регионе. С 2007 по 2013 г. в рамках Инструмента сотрудничества в области развития (*Development Cooperation Instrument*) ЕС выделил на его программы 5,2 млрд евро³⁸.

8 августа 2015 г. (День АСЕАН) ЕС учредил дипломатическое представительство в АСЕАН и назначил специального посла. Кроме того, в настоящее время в АСЕАН аккредитовано 25 послов из стран ЕС. В мае 2015 года Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности и Европейская комиссия приняли Совместное заявление «ЕС и АСЕАН: партнерство со стратегической целью», в котором были провозглашены новые идеи для выведения отношений на более высокий уровень. Глобальное управление, вопросы региональной безопасности, изменение климата, борьба против терроризма прочно вошли в повестку отношений между ЕС и АСЕАН³⁹.

ЕС является основным партнером по развитию институтов АСЕАН, активно поддерживая государства — члены АСЕАН в их усилиях по углублению региональной интеграции. ЕС оказывает финансовую и техническую поддержку учреждениям АСЕАН, которые играют важную роль в региональной интеграции АСЕАН, таким как Статистика АСЕАН (*ASEAN Stats*), Бюро мониторинга

tion : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2007_16_nuremberg_declar.pdf (accessed: 02.01.2019).

³⁸ Внешняя политика и международные связи Европейского союза: осмысливая роль ЕС в мире. С. 200–201.

³⁹ The EU and ASEAN: a partnership with a strategic purpose // European Commission : [website]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=JOIN:2015:22:FIN&from=EN>

Секретариата АСЕАН (*ASEAN Secretariat Monitoring Office*), Центр энергетики АСЕАН (*ASEAN Centre for Energy*), Центр биоразнообразия АСЕАН (*ASEAN Biodiversity Centre*) и Центр передового опыта в областях химического, биологического, радиологического и ядерного риска (*Centre of Excellence Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Risk*)⁴⁰.

В октябре 2015 г. состоялся первый диалог АСЕАН — ЕС по политике в области прав человека, гендерного равенства, защиты детей и безопасности трудящихся-мигрантов. Следует отметить сотрудничество между ЕС и АСЕАН в военных областях. В 2013 и 2015 гг. состоялся Диалог высокого уровня по морскому сотрудничеству. Под руководством АСЕАН проведено совещание министров обороны стран АСЕАН Плюс с участием представителей ЕС. С участием ЕС создан региональный проект по химической, биологической, радиологической и ядерной защите (*Regional Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence*). В 2014 и 2015 гг. ЕС организовал два ознакомительных курса по общей политике безопасности и обороны ЕС с особым акцентом на отношениях ЕС — АСЕАН. ЕС сыграл важную роль и взял на себя лидерство при поддержке государств — членов АСЕАН в продвижении повестки дня от мер укрепления доверия к превентивной дипломатии и посредничеству. В апреле 2016 г. ЕС впервые принял участие в многонациональных военно-морских учениях, организованных Индонезией, в ходе которых участники от ЕС делились опытом проведения военно-морских и миротворческих операций⁴¹.

В 2018 г. прошел XII Форум Азия — Европа в Брюсселе. Страны-партнеры форума были представлены на уровне глав государств или правительств. Саммит проводится поочередно в Европе и в Азии раз в два года на высшем уровне. Лидеры Форума Азия — Европа обсудили сближение позиций по вопросам миро-

⁴⁰ ASEAN and the EU // European Commission : [website]. URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/chemical-biological-radiological-and-nuclear-hazards/cbrn-risk-mitigation-centres-of-excellence> (accessed: 03.01.2019).

⁴¹ Ibid.

вого управления и эффективности принципа многосторонности. В рамках укрепления взаимоотношений были обсуждены финансово-экономические вопросы, глобальные темы взаимодействия, международного и трансрегионального сотрудничества, принятия совместных мер реагирования на глобальные вызовы, в частности, в сфере достижения Целей в области устойчивого развития, борьбы с изменением климата и терроризмом, миграции, кибербезопасности, управления ресурсами Мирового океана, образования, устойчивого туризма и сохранения культурного наследия. Встрече предшествовало проведение ряда сопутствующих мероприятий: это XVI Бизнес-форум Азия — Европа, X Парламентская встреча в рамках ASEM, Народный форум Азия — Европа, Профсоюзный форум Азия — Европа, III Саммит молодых лидеров и IX Редакторский круглый стол, организованные Фондом Азия — Европа. На полях саммита был впервые проведен Культурный фестиваль Форума Азия — Европа. В рекламном проспекте мероприятий обращалось внимание на то, что форум объединяет 60 % мирового населения, 55 % мировой торговли, 65 % ВВП, 75 % международного туризма⁴².

15–16 декабря 2019 г. в Мадриде состоялась XIV Встреча министров иностранных дел в рамках ASEM, представлявших 51 страну двух континентов. Для дискуссий была согласована многозначительная повестка Форума Азия — Европа: «Вместе — к эффективной многосторонности». В рамках повестки саммит сосредоточился на темах «оживления» международной многосторонности и создания «устойчивых связей» — трансрегиональных связей между Европой и Азией для решения актуальных региональных проблем и вопросов безопасности. Среди них — изменение глобального климата, гендерное равенство, усиление роли женщин в борьбе за мир и безопасность, утилизация морского мусора и пластиковых изделий. Второе пленарное заседание было посвящено роли ASEM

⁴² ASEM factsheet // ASEM : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_asem12.pdf (accessed: 28.12.2018).

в укреплении устойчивых связей между Азией и Европой, основанных на правовой системе торговли, и была обсуждена повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Кроме того, на неформальной выездной сессии были обсуждены такие чувствительные региональные проблемы, как ядерное нераспространение (кейсы Ирана и Северной Кореи), кибербезопасность, противодействие терроризму и морская безопасность в ЮВА⁴³. ЕС оказывает поддержку АСЕАН в переговорах с КНР о заключении юридически обязывающего Кодекса поведения АСЕАН и КНР в Южно-Китайском море⁴⁴.

С экономической точки зрения АСЕАН является огромным динамичным мировым рынком с количеством потребителей в 640 млн чел. По объему экономики он занимает восьмое место в мире. Благодаря впечатляющим среднегодовым темпам роста ВВП АСЕАН имеет шансы стать четвертой по величине экономикой в мире.

В настоящее время ЕС является вторым по величине торговым партнером АСЕАН (после Китая), и, в свою очередь, АСЕАН — третьим по величине торговым партнером ЕС за пределами Европы (после США и Китая) с объемом двусторонней торговли товарами в 2018 г. в 237,3 млрд евро и услугами 85,5 млрд евро в 2017 г.⁴⁵

Основные экспортные товары ЕС в АСЕАН составляют химические продукты, машины и транспортное оборудование. Большинство импорта из АСЕАН в ЕС — это машины и транспортное

⁴³ 14th ASEM Foreign Ministers' Meeting: Asia and Europe come together to revitalize multilateralism // European Union External Action : [website]. URL: http://eueuropaeas.fpfis.slb.ec.europa.eu:8084/headquarters/headquarters-homepage/72057/14th-asem-foreign-ministers%E2%80%99-meeting-asia-and-europe-come-together-revitalize-multilateralism_ru (accessed: 28.12.2019).

⁴⁴ Strengthening the partnership between the European Union and Southeast Asia top of the agenda as Ministers meet in Bangkok // European Union External Action : [website]. URL: [http://eeas_-_european_external_action_service_strengthening_the_partnership_between_the_european_union_and_southeast_asia_top_of_the_agenda_as_ministers_meet_in_bangkok_-_2019-08-05%20\(1\).pdf](http://eeas_-_european_external_action_service_strengthening_the_partnership_between_the_european_union_and_southeast_asia_top_of_the_agenda_as_ministers_meet_in_bangkok_-_2019-08-05%20(1).pdf) (accessed: 28.12.2018).

⁴⁵ Association of South East Asian Nations (ASEAN) // European Commission : [website]. URL: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean/> (accessed: 30.10.2019).

оборудование, сельскохозяйственная продукция, а также текстиль и одежда. Помимо торговых переговоров с отдельными государствами — членами АСЕАН, ЕС тесно сотрудничает с регионом АСЕАН в целом. Сотрудничество между двумя регионами основывается на двухлетней Рабочей программе АСЕАН — ЕС по торговле и инвестициям (*ASEAN — EU Trade and Investment Work Programme*), которая сфокусирована на следующих направлениях: диалог ЕС — АСЕАН, который включает дискуссии по вопросам торговли и инвестиций на уровне министров и высших экономических чиновников; межрегиональные экспертные диалоговые группы; организация совместной деятельности; регулярная организация бизнес-саммитов АСЕАН — ЕС (*ASEAN — EU Business Summits*).

ЕС также финансирует региональные проекты, связанные с торговлей, такие как Поддержка региональной интеграции АСЕАН со стороны ЕС (*ASEAN Regional Integration Support from the EU, ARISE Plus*), статистика и мониторинг интеграции (*Statistics and Integration Monitoring, COMPASS*), Проект АСЕАН по защите прав интеллектуальной собственности (*ASEAN Project on the Protection of Intellectual Property Rights, ECAP III*), Проект по интеграции воздушного транспорта АСЕАН (*ASEAN Air Transport Integration Project, AATIP*), Расширенный региональный инструмент диалога между ЕС и АСЕАН (*Enhanced Regional EU — ASEAN Dialogue Instrument, E — READI*)⁴⁶.

В качестве примера секторального сотрудничества можно привести заседание рабочей группы 27–28 ноября 2019 г. в Бангкоке по теме «Природный капитал в АСЕАН». Итогом заседания стало принятие решения о разработке дорожной карты использования природного капитала, проект которой будет вынесен на обсуждение диалога высокого уровня ЕС — АСЕАН в 2020 г.⁴⁷

⁴⁶ Association of South East Asian Nations (ASEAN).

⁴⁷ Natural Capital: ASEAN and the EU discuss the way forward // Mission of the European Union to ASEAN : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/association-south-east-asian-nations-asean/71656/natural-capital-asean-and-eu-discuss-way-forward-bangkok_en (accessed: 20.10.2019).

ЕС является крупнейшим инвестором в экономику стран АСЕАН. Общий приток прямых иностранных инвестиций составил 337 млрд евро, примерно четверть от их общего объема. Недавним явлением стал рост инвестиций из АСЕАН в Европу. В 2017 г. их общий объем превысил 141 млрд евро⁴⁸.

Сдержанный оптимизм в отношении политики ЕС в Юго-Восточной Азии

Аналитики не переоценивают значение сотрудничества ЕС с региональными институтами ЮВА. Достаточно неопределенным является механизм реализации принятых решений, например, увеличения инвестиций и расширения торговли. То же самое можно отнести к реализации антитеррористических и антикоррупционных программ. Не удалось ASEM сколь-нибудь решительно заявить о себе в рамках глобального управления, утверждения многосторонности и соперничества геополитических центров силы. Более того, в иерархии внешней региональной политики ЕС в Азии отношения ЕС с Китаем преобладают над остальными акторами⁴⁹.

На рубеже 1990–2000-х гг. сдерживающими факторами развития отношений ЕС с региональными акторами в ЮВА являлись репрессивная политика властей Бирмы (Мьянмы) и введенные ЕС санкции в отношении последней. Следствием этого стало охлаждение отношений ЕС с АСЕАН после вступления в эту организацию Мьянмы в 1997 г.⁵⁰

АСЕАН занимает осторожную позицию в отношении сложных геополитических раскладов сил в регионе. К примеру, аналитик из Наньянского технологического университета Б. Тзе Эрн Хо полагает, что ловкое маневрирование АСЕАН между геополитическими

⁴⁸ Association of South East Asian Nations (ASEAN).

⁴⁹ Europe and Asia. Regions in Flux. Palgrave, 2008. P. 116–117.

⁵⁰ Ibid. P. 116–117.

конкурентами можно рассматривать как знак успеха регионального института. Тем не менее, он уверен в том, что АСЕАН не удастся потеснить великие державы в геополитическом соперничестве в регионе. Более того, Китай будет предпринимать осторожные шаги в направлении большей институционализации отношений с АСЕАН, чтобы утвердить привилегированные отношения между АСЕАН и Китаем⁵¹. АСЕАН принял участие в совместных военных маневрах с КНР, однако осторожно относится к стратегии в Южно-Китайском море, навязываемой Пекином, который отрицательно оценивает участие в осуществлении региональной безопасности Японии, Австралии и США⁵².

В современной ЮВА Китай является одним из главных факторов форматирования региональных интеграционных процессов. Китай стремится усилить продвижение своего проекта «Всеобъемлющего регионального экономического партнерства». В качестве примера влияния на внутренние процессы в АСЕАН можно привести китайскую программу Цифрового шелкового пути (*Digital Silk Road*)⁵³. В 2017 г. ведущая китайская телекоммуникационная компания *Huawei* в партнерстве с малазийской компанией *Smart Axiata* запустила высокоскоростную мобильную связь 4,5 G в Камбодже.

Кроме того, АСЕАН находится в центре сложного процесса гармонизации своих зон свободной торговли с шестью крупнейшими экономиками региона (Китая, Японии, Южной Кореи, Индии, Австралии и Новой Зеландии) в единое объединение Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (*Regional Comprehensive*

⁵¹ *Tze Ern Ho B.* How China Sees the Indo-Pacific: What Next After AOIP? // RSIS Commentary : [website]. URL: <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2019/12/CO19254.pdf> (accessed: 07.07.2019).

⁵² Building Institutional Coherence in Asia's Security Architecture: Role of ASEAN : Conference Report organized by The Multilateralism & Regionalism Programme at the RSIS // RSIS Commentary : [website]. URL: https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/ER091125_Regional_Security_Cooperation_2009.pdf (accessed: 02.01.2019).

⁵³ Cambodia's Knowledge-based Economy: More than BRI // RSIS Commentary : [website]. URL: <http://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/co18004-cambodias-knowledge-based-economy-more-than-bri/#.WlohjTeYOUk> (accessed: 13.01.2018).

Economic Partnership, RCEP)⁵⁴. В настоящее время регион Восточной Азии является одним из мировых лидеров по количеству соглашений о свободной торговле (*Free Trade Agreements, FTAs*): их здесь насчитывается более 70.

Сложная процедура согласования руководителей ЕС после выборов 2019 г., которая в конечном итоге привела к достижению консенсуса по назначению на все должности, была заинтересованно проанализирована в АСЕАН. Отмечалось, что ЕС является наднациональным органом и вместе с тем остается международной организацией независимых национальных государств с собственной историей, культурой, политической системой и демократически избранными лидерами государств — членов ЕС. В связи с этим обнаруживается схожесть конструкции ЕС и АСЕАН⁵⁵.

⁵⁴ Кадочников П. А., Пономарева О. В. Формирование Всеобъемлющего регионального экономического партнерства: перспективы и последствия // Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 10. С. 3–9.

⁵⁵ Wu Shang-Su. Contested Multilateralisms: Lessons for ASEAN // RSIS Commentary : [website]. URL: <https://www.rsis.edu.sg/rsis-event-article/rsis/contested-multilateralisms-lessons-for-asean/> (accessed: 28.10.2019).

Глава 5

ЕВРОПЕЙСКИЙ ИНТЕРРЕГИОНАЛИЗМ В ЛАТИНСКО-КАРИБСКОЙ АМЕРИКЕ

Особенности интеграционных процессов в Латинской Америке

До недавнего времени интеграционные процессы в Латинско-Карибской Америке (ЛКА) не привлекали особого внимания со стороны теоретиков регионализма в силу европоцентричности большинства теорий регионализма. С точки зрения большинства европейских теоретиков прошлого века, Евросоюз рассматривался как интеграционный эталон, на который ориентируются интеграционные проекты в других регионах. На рубеже XX–XXI вв. латиноамериканский регионализм привлек внимание исследователей в вопросах установления зависимости между безопасностью в регионе и продвижением демократических ценностей и институтов¹.

В 2000-х гг. в Южной Америке происходит формирование нового политического климата, основным содержанием которого является массовая мобилизация левого электората и приход в ряде стран левых правительств с антиамериканской и антилиберальной повесткой. П. Риджироцци отмечает, что латиноамериканский регионализм, как и прежде, имеет экономическую составляющую, однако к ней добавилась совокупность торговых, политических, социальных проектов. Современный регионализм стал результатом всеобъемлющих динамичных отношений между государственными и негосударственными акторами. Другими словами, государства

¹ Hurrell A. Security in Latin America // Intern. Affairs. 1998. № 3 (74). P. 589.

не являются единственными субъектами регионализации. Бизнес и социальные субъекты стали активными участниками формальных и неформальных региональных взаимосвязей².

Сравнивая региональные проекты, которые имеют различную направленность и архитектуру, альтернативные ценностные основания, П. Риджироцци приходит к выводу о складывании в Латинской Америке «гибридного» регионализма. Основным побудительным моментом современных интеграционных процессов в регионе является не столько противодействие внешней гегемонии, сколько результат реполитизации региона в целом, которая проявляется в формировании основ для новой политики. Граждане региона, общественные движения, политические партии, правящие элиты формируют новое понимание регионального сообщества, идентичности и порядка³.

П. Риджироцци выделяет три группы региональных интеграционных проектов, исходя из тех задач, которые ставились при их создании. Первая группа ставит во главу угла торговую интеграцию при низком социально-политическом содержании (Андское сообщество и НАФТА). Вторая группа нацелена на диверсификацию рынков торговли, реализацию политических проектов и поиск партнеров за пределами региона (Центральноамериканский общий рынок, Карибское сообщество, МЕРКОСУР, Андское сообщество, УНАСУР). Третья группа формирует альтернативную антиглобалистскую и антинеолиберальную повестку с акцентированным социальным подтекстом (Боливарианский альянс для народов нашей Америки)⁴.

Таким образом, современные региональные конструкты в Латинской Америке являются следствием взаимодействия экзогенных и эндогенных сил, а также процессов, идущих «сверху вниз» и «снизу вверх». Имеет место взаимосвязь между макропроцессами регулиро-

² *Riggiozzi P.* Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis // *LATN*: http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/WP_130_RegionRegionness_Riggiozzi.pdf (accessed: 15.12.2018).

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

вания и микропроцессами регионализации. Для определения взаимодействия различных интеграционных тенденций П. Риджироцци использует определения «постгегемонистский» и «перекрывающий регионализм» (*overlapping regionalism*)⁵. Другие исследователи оперируют понятиями «постлиберальный», «посткоммерческий» и даже «анархистский» регионализм⁶. Несмотря на различие определений, большинство исследователей латиноамериканского регионализма сходятся в том, что в Южной Америке формируются новые основания для региональной интеграции. Евросоюз, реализуя свою политику сотрудничества с латиноамериканскими интеграционными проектами, должен учитывать антиглобалистские, антиамериканские, антилиберальные, социально-ориентированные основания большинства латиноамериканских региональных проектов.

Отношения ЕС с региональными организациями в Латинско-Карибской Америке

В своей внешней региональной политике Евросоюз придает ЛКА важное значение. Регион представляет собой пятую экономику в мире с населением более 400 млн чел. Евросоюз выстраивает отношения как с суверенными государствами, так и с латиноамериканскими региональными объединениями. В настоящее время в регионе действуют не менее четырех крупных региональных институтов и десятки субрегиональных проектов. А. А. Канунников обращает внимание на высокий уровень интеграционных процессов в ЛКА⁷. По меткому выражению Л. Линке-Беренс, латиноамериканский

⁵ *Riggiozzi P.* Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis.

⁶ *Linke-Behrens L.* South American Regionalism: Explaining the Foundation of UNASUR // SSOAR : [website]. URL: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/45371/ssoar-2015-linke-behrens-South_American_regionalism_explaining_the.pdf?sequence=1(accessed: 10.07.2014).

⁷ *Канунников А. А.* Европейский союз — Латинская Америка: экономическое, политическое, социальное сотрудничество. М., 2014. С. 9.

ландшафт пересекающихся интеграционных проектов напоминает собой «тарелку спагетти»⁸.

С середины 1980-х гг. происходит «возвращение» Европы в ЛКА. Оно было обусловлено вступлением Испании и Португалии, традиционно связанных сотрудничеством с латиноамериканскими партнерами, в Европейское сообщество. До недавнего времени ЕС был вторым по значению торговым партнером, в настоящее время является третьим после США и Китая. При оценке взаимоотношений между ЕС и ЛКА необходимо учитывать, что к середине второго десятилетия XXI в. Латинская Америка оказалась в центре конкуренции трех главных акторов мировой политики — США, Китая и ЕС⁹.

Первоначально Евросоюз установил отношения с латиноамериканскими региональными организациями МЕРКОСУР (*El Mercado Común del Sur*), в который вошли Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай, группой Андское сообщество, или Картахенское соглашение (Боливия, Колумбия, Эквадор, Перу и Венесуэла), группой Сан Хосе, или Центральноамериканской экономической интеграцией (Коста Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Никарагуа, Панама), и группой Рио (все страны Латинской Америки и Карибского бассейна).

В 2007 г. было объявлено о создании региональной политической и экономической организации УНАСУР — Союза южноамериканских наций (*Unión de Naciones Suramericanas*, UNASUR) в составе Аргентины, Боливии, Бразилии, Венесуэлы, Гайаны, Колумбии, Парагвая, Перу, Суринама, Уругвая, Чили и Эквадора. Договор вступил в силу 11 марта 2011 г. Этому соглашению предшествовали принятые совместные декларации в Куско в 2004 г., в Бразилии в 2005 г., в Кочабамбе в 2006 г. Следует отметить, что четыре из этих государств входят в МЕРКОСУР, и еще пять — в Андское сообщество.

⁸ Linke-Behrens L. South American Regionalism: Explaining the Foundation of UNASUR.

⁹ Сударев В. П. Латинская Америка в геополитическом треугольнике США — Китай — ЕС // Латинская Америка. 2015. № 4. С. 4.

Главными задачами УНАСУР являются достижение в ближайшие 15 лет интеграции экономик и создание зоны свободной торговли. В перспективе предполагаются усиление политической координации и создание наднациональных институтов — совета министров, парламента и институтов правосудия. В декабре 2008 г. на внеочередном саммите УНАСУР был создан совещательный и координационный орган — Южноамериканский совет по обороне¹⁰.

АЛБА — Боливарианский альянс для народов нашей Америки (*Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America*, ALBA) — основан 14 декабря 2004 г. по инициативе лидеров Венесуэлы У. Чавеса и Кубы Ф. Кастро. Согласно подписанной декларации, АЛБА является «политическим, экономическим и социальным союзом в защиту независимости, самоопределения и идентичности народов, входящих в него»¹¹. На данный момент в АЛБА входят 11 государств Латинской Америки и Карибского бассейна (Венесуэла, Куба, Боливия, Никарагуа, Доминика, Эквадор, Антигуа и Барбуда, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Люсия, Гренада и Сент-Китс, Невис). Неофициально создание АЛБА рассматривается как противодействие неолиберальной реконструкции в Латинской Америке 1980–1990-х гг. АЛБА выступает против зоны свободной торговли в Северной и Южной Америке, полагая, что она приносит выгоду только крупным державам. Альянс основал собственный банк и ввел региональную валюту, чтобы оградить страны-участницы от негативного воздействия международных валютных организаций. Поощряя внутрирегиональное экономическое сотрудничество, АЛБА содействует диверсификации внешнеторговых партнеров стран региона. АЛБА учитывает разнообразие позиций своих членов, признание программы альянса не является обязательным условием членства в нем¹².

¹⁰ UNASUR : [website]. URL: <https://www.unasursg.org/en/node/179> (accessed: 11.04.2018).

¹¹ Hurrell A. Security in Latin America // ALBA info : [website]. URL: <https://albainfo.org/what-is-the-alba> (accessed: 12.09.2018).

¹² Ibid.

Сотрудничество ЕС с региональными организациями сосредоточено на соглашениях в областях экономики, технологий и науки¹³. Со второй половины 1980-х гг. появляется гуманитарная составляющая в соглашениях о сотрудничестве, обращенная к проблематике прав человека и институционального регионального строительства (*region-building*).

В 1994 г. ЕС объявила свою флагманскую программу сотрудничества со странами ЛКА, ориентированную на развитие связей с европейскими партнерами тысяч латиноамериканских малых и средних предприятий *AL-Invest*. После успешного запуска пилотной программы были утверждены три последующие: первая — на 1995–1999 гг., вторая — на 1999–2004 гг., третья — на 2004–2007 гг. Программы финансировали создание сетевых операторов, подготовку кадров, оказание технической помощи малым и средним предприятиям¹⁴.

В 1995 г. Евросоюз и МЕРКОСУР подписали Межрегиональное рамочное соглашение (*Interregional Framework Cooperation Agreement*) об усилении сотрудничества между ними. Соглашение предусматривало оказание финансовой и технической поддержки для создания платформы совместного сотрудничества, предполагало постепенную либерализацию внешней торговли на пути к созданию межконтинентальной зоны свободной торговли между двумя интеграционными блоками. Особенностью западноевропейской стратегии стал дифференцированный подход к странам Латинско-Американского региона, то есть проведение отдельных переговоров с каждым субрегиональным интеграционным объединением¹⁵.

¹³ Börzel T.A., Risse T. Diffusing (Inter-) Regionalism. The EU as a Model of Regional Integration: The Transformative Power of Europe: The European Union and the Diffusion of Ideas. Working Paper. No. 7. Sept., 2009.

¹⁴ Latin America — AL-Invest — an initiative to support the internationalisation of SMEs // European Commission : [website]. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/al-invest-regional-aid-programme_en (accessed: 12.04.2018).

¹⁵ Börzel T.A., Risse T. Diffusing (Inter-) Regionalism. The EU as a Model of Regional Integration.

В. Тайар выделяет несколько этапов в ходе последующего цикла переговоров¹⁶. На *первом этапе* (с 1999 по 2003 г.) было проведено два межрегиональных саммита ЕС — ЛКА (в Рио-де-Жанейро в 1999 г. и Мадриде в 2002 г.), на которых обсуждались вопросы расширения экономического сотрудничества в условиях глобализации. Главной составляющей стал вопрос о создании условий для достижения соглашения о свободной торговле между государствами Евросоюза, Латинской Америки и Карибского бассейна. Предполагалось, что этот процесс будет проходить поэтапно на основе соглашений ЕС как с отдельными странами, так и с субрегиональными экономическими блоками.

Итогом проведения бразильского саммита 1999 г. стало принятие двух документов: «Декларации Рио», включающей обязательства участников по формированию межконтинентального политического альянса, и приложения под названием «Приоритетные задачи совместных действий», которое содержало перечень конкретных шагов, направленных на реализацию достигнутых договоренностей в сфере экономического, торгового и культурного сотрудничества, а также взаимодействия в вопросах экологии. Темы региональных диспаритетов и асимметрии, пути их преодоления в глобализирующемся мире постоянно находились в центре обсуждений. Содержание шести саммитов ЕС — ЛКА представлено в статье И. В. Коневой¹⁷.

В 2011 г. из ЕС в Бразилию пришло инвестиций на 36 млрд долларов. Важно, что при этом положительную динамику показывают и бразильские инвестиции на территории ЕС: по состоянию на конец 2010 г. они составили в общей сложности 80 млрд долларов¹⁸.

В ходе *второго цикла переговоров* (2004–2009), несмотря на то, что было проведено три очередных саммита (в Гвадалахаре в 2004 г.,

¹⁶ Тайар В. М. Евросоюз — Латинская Америка: контуры межрегионального партнерства в XXI веке // Современная Европа. 2015. № 2. С. 73.

¹⁷ Конева И. В. Трансатлантические отношения ЕС — Латинская Америка в конце XX — начале XXI в. // Научный диалог. 2013. Вып. 1. С. 110–125.

¹⁸ ЕС и МЕРКОСУР: трудности сближения // Лента: политика : [сайт]. URL: <http://www.rodon.org/polit-100723102810> (дата обращения: 28.04.2018).

в Вене в 2006 г. и в Лиме в 2008 г.), наблюдалось заметное торможение межрегионального диалога между ЕС и отдельными интеграционными блоками ЛКА, обусловленное рядом объективных препятствий экономического, политического и институционального характера. В некоторых из стран произошло «полевение» политического курса¹⁹.

В 2005 г. Европейская комиссия подготовила документ о «Тесном партнерстве между Европейским союзом и Латинской Америкой» (*A Stronger Partnership between the European Union and Latin*). Во введении к нему отмечалось, что «в современном мире, наполненном новых угроз и возможностей, Европейский союз как глобальный игрок заинтересован в укреплении связей со своими ближайшими партнерами. Одним из них являются страны Латинской Америки, с которыми мы разделяем общую приверженность правам человека, демократии и многосторонности отношений. Европа нуждается во всех своих друзьях, чтобы утверждать эти общие ценности»²⁰. Документ определил направления сотрудничества.

В 2007 г. был принят «Региональный программный документ» (*Regional Programming Document*), определивший основные направления сотрудничества между ЕС и странами ЛКА на период с 2007 по 2013 г.²¹, на базе которого была разработана в 2009 г. Четвертая программа сотрудничества. Для ее реализации были привлечены три консорциума, отвечающие за три географические зоны в Латинской Америке: Консорциум стран Центральной Америки (*Consortium for Central America, Mexico and Cuba*, САМС), Консорциум Андского региона (*Andean Region*, RA), консорциум, включающий МЕРКОСУР, Чили и Венесуэлу (*Mercosur, Chile and Venezuela*, МСВ). Каждый из них взаимодействует с крупными финансовыми, тор-

¹⁹ Тайар В. М. Евросоюз — Латинская Америка: контуры межрегионального партнерства в XXI веке. С. 74.

²⁰ A stronger partnership between the European Union and Latin America // European Commission : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/la/docs/com05_636_en.pdf (accessed: 25.09.2014).

²¹ Latin America. Regional Programming Document. 2007–2013 // European Commission : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_en.pdf (accessed: 10.07.2014).

гово-промышленными и сервисными структурами, такими как Мексиканский банк развития (*Nacional Financiera*, NAFIN), Палата индустрии, сервиса и туризма Санта Крус в Боливии (*Santa Cruz Chamber of Industry, Services and Tourism*, CAINCO), Бразильская национальная конфедерация промышленности (*Brazilian National Confederation of Industry*, CNI). Со стороны ЕС деятельность латиноамериканских консорциумов поддерживается Ассоциацией европейских торгово-промышленных палат и промышленности (*Association of European Chambers of Commerce and Industry — Eurochambres*) в Брюсселе. В Программе AL-Invest IV участвовали 20 стран ЛКА и почти 60 тыс. малых и средних предприятий.

Об эффективности европейских программ говорят следующие показатели. Один вложенный в экономику стран ЛКА евро дает пять евро для нового бизнеса. Возникло более 20 тыс. прямых и 60 тыс. рабочих мест в Боливии, Колумбии, Эквадоре и Перу. В андских странах более 6,5 тыс. предприятий малого и среднего бизнеса увеличили экспорт продукции, причем более 1 тыс. из них стали экспортерами впервые.

Согласно периодизации, осуществленной В. Тайар, *третий цикл переговоров* между двумя регионами стартовал в 2010 г. и ознаменовался проведением шестого саммита глав правительств в Мадриде во время председательства Испании в ЕС. Очевидным успехом саммита стало подписание договоров об ассоциации и свободной торговле между ЕС и отдельными странами Андского сообщества (с Колумбией и Перу), с Таможенным союзом Центральной Америки, а также разблокирование переговоров между ЕС и общим рынком стран МЕРКОСУР в целях подписания соглашения об ассоциации четвертого поколения. Важным результатом мадридской встречи также стало создание новых механизмов сотрудничества. Так, были образованы два новых инструмента финансирования — это Европейско-латиноамериканский фонд (EUROLAC) со штаб-квартирой в Гамбурге и Механизм инвестиций для Латинской Америки (*Latin American Investment Facility*, LAIF) с объемом финансирования 125 млн евро на 2009–2013 гг. для разработки инфраструктурных

проектов²². Всего в течение 2009–2013 гг. Евросоюз инвестировал более 4 млрд евро в программное развитие сотрудничества со странами Латинской Америки²³.

Новый, четвертый этап межрегиональных переговоров ознаменовался проведением в январе 2013 г. седьмой встречи и первого саммита между ЕС и созданным в 2011 г. крупнейшим интеграционным объединением Западного полушария — Сообществом латиноамериканских и карибских государств (*Community of Latin American and Caribbean States, CELAC*).

С целью координации сотрудничества между ЕС и ЛКА раз в два года проводятся саммиты поочередно в Европе и одной из латиноамериканских стран. Целью саммитов является укрепление взаимоотношений между ЕС и Латинской Америкой в областях политики, культуры, образования, науки, экономики, устойчивого развития. Седьмой (первый) саммит ЕС и стран Латинской Америки и Карибского бассейна (*EU Latin America and the Caribbean Summit*) состоялся в январе 2013 г. в Сантьяго (Чили). Его результатом стало принятие Плана действий (*Action Plan*), в котором нашли отражение вопросы сотрудничества в областях науки, исследований, инноваций, технологий, устойчивого развития, окружающей среды, изменений климата, энергетики, биотехнологий, региональной интеграции, миграции, образования, занятости, гендерной политики, борьбы с распространением наркотиков, инвестиций и предпринимательства в интересах устойчивого развития²⁴. В опубликованной по итогам встречи «Декларации Сантьяго» отмечается углубление Стратегического партнерства между ЕС и странами ЛКА (*CELAC — EU Dialogue*) под лозунгом «Союз за устойчивое разви-

²² Тайар В. М. Евросоюз — Латинская Америка: контуры межрегионального партнерства в XXI веке. С. 75.

²³ ANNEX 3 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for the Latin American Investment Facility (LAIF) // European Commission : [website]. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-8736-F1-EN-ANNEX-4-PART-1.PDF> (accessed: 10.03.2018).

²⁴ EU — CELAC Action Plan // European Council : [website]. URL: http://www.consilium.europa.eu/media/23757/eu-celac-action-pl_n.pdf (accessed: 28.04.2018).

тие: привлечение инвестиций для улучшения качества социальной жизни и окружающей среды»²⁵.

В марте 2014 г. ЕС принял документ о совершенствовании финансовых инструментов развития сотрудничества на период до 2020 г.²⁶ Исходя из этого документа, в августе 2014 г. в ЕС была принята Многолетняя индикативная программа для Латинской Америки (*Multiannual Indicative Programme for Latin America*). Общая сумма ассигнований на региональные программы для Латинской Америки в 2014–2020 гг. составила 925 млн евро. Программа финансирования разделена на две части. На реализацию первой выделено 805 млн евро. Она предусматривает финансирование расходов на безопасность, развитие информационных технологий, реализацию институтов «хорошего управления» (*good governance*), социальное и экологическое устойчивое развитие, содействие обмену в области высшего образования, проведение совместных научных исследований. Кроме того, для латиноамериканских участников открыт доступ к европейской программе «Горизонт — 2020», общий бюджет которой составляет 80 млрд евро на семь лет, к программам «Складовская-Кюри», «Эразмус плюс» и другим. Вторая часть программы в объеме 120 млн евро финансирует субрегиональную интеграцию латиноамериканских стран в областях экономики, безопасности и правопорядка, прав человека, предотвращения стихийных бедствий и климатических изменений²⁷.

В январе 2015 г. в Сан Хосе (Колумбия) прошел Третий саммит стран ЛКА. Главными темами встречи стали борьба с бедностью и внедрение институтов «хорошего управления». В саммите приняла участие Верховный представитель Евросоюза по иностранным

²⁵ EU — CELAC Action Plan.

²⁶ Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014–2020 // Official J. of the European Union : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/regulation_eu_no_2332014_of_the_ep_and_the_council_establishing_a_financing_instrument_for_development_cooperation_2014-2020_0.pdf (accessed: 10.04.2018).

²⁷ EU — CELAC Action Plan.

делам и политике безопасности Ф. Могерини. Для нее эта встреча имела важное значение в налаживании прямых связей с лидерами латиноамериканских государств в преддверии подготовки диалога (*CELAC — EU Dialogue*). Встреча прошла в июне 2015 г. в Брюсселе. В ее повестку были включены вопросы безопасности, образования и инноваций²⁸. По итогам встречи были подписаны две декларации. В политической декларации были подведены итоги 16-летнего сотрудничества между ЕС и CELAC и заявлено о стремлении развивать его дальше и поддерживать двусторонний диалог. Была также принята Брюссельская декларация «Формирование нашего общего будущего: совместная работа для процветающих, сплоченных и устойчивых обществ наших граждан»²⁹. Последний документ подтверждал взаимную приверженность всех сторон гуманитарным принципам, инициативам ООН и базовым ценностям, которые отстаивает ЕС³⁰.

Продолжает действовать программа *AL-Invest*. В 2015 г. была принята пятая программа *AL-Invest 5.0*. На поддержку предприятий малого и среднего бизнеса, которых насчитывается более 25 тыс., было выделено 25 млн евро³¹.

²⁸ Federica Mogherini participation in 3rd CELAC Summit in San José, Costa Rica // European Union External Action : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/costa-rica/1786/hrvp-federica-mogherini-participation-3rd-celac-summit-san-jose-costa-rica_sr (accessed: 10.04.2018).

²⁹ Brussels Declaration “Shaping our common future: working together for prosperous, cohesive and sustainable societies for our citizens” // European Council : [website]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/11/eu-celac-summit-brussels-declaration/> (accessed: 05.04.2018).

³⁰ Political Declaration “A partnership for the next generation” Brussels, June 11th, 2015 // European Council : [website]. URL: <http://www.consilium.europa.eu/media/23749/eu-celac-political-declaration.pdf> (accessed: 10.04.2018).

³¹ *Al-Invest 5.0* // *Al-Invest 5.0* : [website]. URL: http://www.alinvest5.org/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=154&lang=enh (accessed: 11.04.2018) ; Development Cooperation Instrument. 2014–2010. Multiannual Indicative Regional Programme for Latin America // La Délégation de l’Union européenne au Gabon, Sao Tomé-et-Principe et la CEEAC : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/gabon/13612/development-cooperation-instrument-dci-2014-2020-multiannual-indicative-regional-programme-for-latin-america_fr.pdf (accessed: 28.07.2015).

ЕС активно использует механизм двусторонних соглашений с отдельными государствами. В ноябре 2014 г. ЕС и Парагвай подписали соглашение о сотрудничестве на 2014–2020 гг. на сумму 168 млн евро³². На Мексику и Бразилию приходится около 60 % европейского экспорта в Латинскую Америку и 50 % европейского импорта из региона. Стратегическое партнерство ЕС с Бразилией подкрепляется деятельностью специализированных европейских институтов. Так, действует дипломатическая миссия, которая является частью Европейской службы внешних связей. Основными ее задачами являются развитие политических и экономических отношений между Бразилией и ЕС на основе тесного диалога с бразильским правительством, поддержка в запуске стратегического альянса ЕС — Бразилия (EU — *Brazil Strategic Partnership*), выдвинутого Европейской комиссией в 2007 г. в целях содействия развитию диалога об ассоциации между ЕС и МЕРКОСУР³³.

В октябре 2016 г. в Санто Доминго прошел очередной саммит ЕС и CELAC с участием Ф. Могерини. Министры иностранных дел подписали соглашение о придании Фонду ЕС — CELAC статуса международной организации с целью усиления партнерских отношений. ЕС анонсировал новые программы на поддержку устойчивого развития стран Латинской Америки (30 млн евро) и Карибского бассейна (44,2 млн евро). Кроме того, ЕС выделяет Гайане, Барбадосу и Парагваю 31 млн евро под ранее утвержденные программы³⁴.

В настоящий момент ЕС использует для финансирования сотрудничества со странами Латинской Америки систему смешивания

³² El Programa AI-Invest 5.0 // AI-Invest 5.0 : [website]. URL: <http://www.ucer.camcom.it/Internazionalizzazione/news/pdf-2017/BGtandil.pdf> (accessed: 28.04.2018).

³³ Тайар В. М. Евросоюз — Латинская Америка: контуры межрегионального партнерства в XXI веке. С. 76.

³⁴ Agreement establishing the EU — LAC International Foundation // Official J. of the European Union : [website]. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A0412\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A0412(01)&from=EN) (accessed: 10.04.2018) ; EU support to the Community of Latin America and Caribbean States (CELAC) // European Commission : [website]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3542 (accessed: 11.04.2018).

финансовых источников (*blending*). Эта форма признается в качестве важного средства для привлечения дополнительных ресурсов и увеличения влияния помощи ЕС. Смешивание означает сочетание грантов ЕС с кредитами государственных и частных финансовых органов. Реализацией финансовой политики ЕС в Латинской Америке занимается инвестиционный фонд (*Latin America Investment Facility*, LAIF), решение о создании которого было принято в мае 2010 г. на саммите ЕС — ЛКА. Основной целью LAIF является содействие дополнительным инвестициям в секторах транспорта, энергетики и окружающей среды, а также поддержка развития частного сектора в регионе. На период 2009–2015 гг. Европейская комиссия выделила LAIF общую сумму в 270 млн евро. Согласно приоритетам сотрудничества с ЛКА, установленным в Многолетней индикаторной программе на 2014–2020 гг. в рамках Инструмента развития сотрудничества (*Development Cooperation Instrument*, DCI), мероприятия LAIF должны ориентироваться на следующие секторы: энергетика, сельское хозяйство, транспорт, окружающая среда, изменение климата, поддержка малых и средних предприятий, информация и коммуникации, социальные услуги³⁵. ЕС планирует инвестировать в регион в 2014–2020 гг. 3,4 млрд долл. Кроме того, отдельное финансирование направляется в страны региона по другим европейским программам, например, «Европейский инструмент за демократию и права человека» (*European Instrument for Democracy and Human Rights*), «Программа негосударственных акторов и местных администраций» (*Non-State Actors and Local Authorities Programme*)³⁶.

³⁵ ANNEX 3 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for the Latin American Investment Facility (LAIF) // European Commission : [website]. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-8736-F1-EN-ANNEX-4-PART-1.PDF> (accessed: 10.03.2018).

³⁶ EU Cooperation with Latin America and the Caribbean // European Union External Action : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/13042/eu-celac-relations_en (accessed: 30.07.2017).

Латинско-Карибская Америка как пространство конкурентной борьбы

«Золотое десятилетие» (2003–2013 гг.), в течение которого государства ЛКА добились впечатляющих экономических результатов, закончилось. В 2014–2015 гг. они вступили в полосу рецессии: темпы прироста региональной экономики в 2014 г. составили 0,7 %, а в 2015 г. произошло падение до минус 0,7 %. В 2016 г. экономический спад усилился: общий объем ВВП сократился на 1,3 %. Отмечается резкое ухудшение всех параметров устойчивости³⁷.

Несмотря на развитую инфраструктуру отношений, наблюдается ряд нерешенных проблем в сотрудничестве между ЕС и ЛКА. С одной стороны, ЕС полагает, что одна из ведущих латиноамериканских стран — Бразилия — устанавливает высокие таможенные барьеры на пути импорта европейских автомобилей и высокотехнологического оборудования. Наиболее всего от этого страдает Германия, чья доля составляет 30 % промышленного экспорта из ЕС. В свою очередь, Бразилия предъявляет претензии относительно того, что европейцы субсидируют свою сельскохозяйственную продукцию. Сельхозпроизводители Франции, Ирландии, Польши и еще ряда стран Европы всерьез опасаются конкуренции со стороны южноамериканцев. Эти опасения нельзя назвать беспочвенными, поскольку страны МЕРКОСУР, прежде всего Аргентина и Бразилия, по таким позициям, как мясо, зерновые и бобовые, сахар, этиловый спирт, занимают верхние строки в рейтингах крупнейших мировых производителей. Препятствуют развитию отношений также внутренние противоречия в МЕРКОСУР между латиноамериканскими партнерами, в частности между Бразилией, с одной стороны, и Аргентиной, Уругваем и Парагваем, с другой. Существующие разногласия тормозят подписание соглашения

³⁷ Латинская Америка на переломе глобальных и региональных трендов / отв. ред. В. П. Сударев, Л. Н. Симонова. М., 2017. С. 11.

о свободной торговле между Евросоюзом и странами МЕРКОСУР, где на Бразилию приходится 70 % ВВП³⁸.

Начиная с 2013 г. европейско-латиноамериканское сотрудничество целесообразно рассматривать в контексте трансформации мирохозяйственных связей. В июле 2013 г. в Вашингтоне было положено начало официальным переговорам о заключении Трансатлантического торгово-инвестиционного партнерства (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, ТТИП) между США и ЕС. При реализации этого проекта отдельные страны Латино-Американского региона могут стать «третьей опорой трансатлантического треугольника»³⁹. Другим амбициозным мегапроектом с участием в переговорах США, с которым ЕС не может не считаться, является Транстихоокеанское стратегическое экономическое соглашение о партнерстве (*Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement*, TPP), в которое в числе 13 стран вошли три страны Тихоокеанского альянса — Чили, Мексика, Перу, и одним из наиболее вероятных кандидатов на вступление является Колумбия.

В. Тайар не без оснований полагает, что именно те латиноамериканские страны, которые уже заключили договоры о свободной торговле с США и ЕС и тем самым выразили готовность тесно сотрудничать с Западом, с наибольшей вероятностью будут втянуты в орбиту трансконтинентального партнерства, которое по своему значению имеет не только экономическую, но и ярко выраженную геополитическую направленность⁴⁰.

В своей политике в ЛКА ЕС сталкивается с конкуренцией со стороны США и Китая. Бразилия является важнейшим партнером США в области энергетики. В последние годы отмечается стремление США включить Венесуэлу и Кубу в НАФТА (Североамериканскую

³⁸ ЕС и МЕРКОСУР: трудности сближения // Лента: политика [сайт]. URL: <http://www.rodon.org/polit-100723102810> (дата обращения: 28.04.2018); Тайар В. М. Евросоюз — Латинская Америка: контуры межрегионального партнерства в XXI веке. С. 76.

³⁹ Тайар В. М. Евросоюз — Латинская Америка: контуры межрегионального партнерства в XXI веке. С. 76.

⁴⁰ Там же.

зону свободной торговли), в которую входят США, Мексика и Канада. В отличие от Евросоюза, НАФТА не ставит целью создание межгосударственных административных органов и принятие правового регулирования для управления такой системой.

Профессор Панамского университета М. Гандасегуи, опираясь на данные *Wikileaks*, бьет тревогу по поводу секретных переговоров, которые ведутся США с латиноамериканскими государствами с целью заключения Соглашения в области торговли услугами (*Trade in Services Agreement*, TiSA). Речь идет о сотрудничестве в областях телекоммуникаций, электронной торговли, страхования и транспортных услуг. Исследователь считает, что соглашение находится в противоречии с Венской конвенцией о праве международных договоров⁴¹. С приходом к власти администрации Д. Трампа участие США в мегапроектах приостановлено. Евросоюз не смог воспользоваться ослаблением позиций США в связи с отказом президента Д. Трампа поддержать Транстихоокеанское партнерство (ТТП). Китай замещает США в трех латиноамериканских странах — участницах ТТП (Чили, Перу и Мексике), а США утрачивают там свои позиции. Из Белого дома поступают противоречивые сигналы в сторону ЛКА. К примеру, отправленный в отставку государственный секретарь США Р. Тиллерсон намекал на сохраняющуюся актуальность доктрины Монро⁴².

В 2014 г. КНР вышла на второе место в качестве экономического партнера в ЛКА, оттеснив Евросоюз на третье место. С марта 2013 по март 2014 г. объемы торговли ЛКА с США составили 757 млрд долл., с КНР — 406 млрд долл., и с ЕС — 278 млрд долл. Позиции ведущих стран региона совпадают в вопросах международной повестки дня, в частности, это касается необходимости формирования

⁴¹ *Gandásegui M. A. Wikileaks throws light on an ultra-secret treaty // ALAI : [website]. URL: <http://www.alainet.org/es/node/170581> (accessed: 30.07.2015).*

⁴² *Chinese FDI in Latin America: News Trends with Global Implications / eds. R. Avendano, A. Melguizo, S. Miner. Washington, 2017 // Atlantic Council : [website]. URL: http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Chinese_FDI_in_Latin_America_web_0626.pdf (accessed: 30.04.2018).*

более справедливого политического и экономического порядка, увеличения представительства латиноамериканских государств в международных организациях. Расширяется сотрудничество Китая со странами региона в военно-технической области и освоении космического пространства. В декабре 2014 г. было объявлено о начале строительства китайской компанией нового межокеанского канала на территории Никарагуа⁴³. С 2010 г. Китай предоставил странам ЛКА кредитов на общую сумму в 123 млрд долл.

Китайская экспансия в Латино-Американский регион стремительно развивается не только в цифровом выражении. Китай быстро осваивает опыт программного подхода ЕС к сотрудничеству с международными регионами. В докладе⁴⁴, подготовленном Атлантическим советом в 2017 г., обращается внимание на то, что Китай с 2003 г. инвестировал в страны ЛКА порядка 110 млрд долл., значительная часть которых была направлена в добывающие секторы. Таким образом, в экспертном сообществе появилась оценка того, что Китай не имеет определенной модели экономического присутствия в Латинской Америке⁴⁵. Под влиянием современной политики проникновения Китая в ЛКА формируется иная точка зрения. С 2014 г. Китай по примеру ЕС установил механизм сотрудничества по линии CELAC, УНАСУР и АЛБА, проводит множество тематических форумов по различным аспектам экономической и политической повестки (инфраструктура, АПК, финансы, технологии, сектор услуг и др.)⁴⁶. Особенно впечатляющими являются китайские инвестиции и передача технологий в энергетической области (как

⁴³ Волков К. О. Китайский «прорыв» в Латинскую Америку // Ибероамериканские тетради. 2015. Вып. 1 (7). С. 37.

⁴⁴ Chinese FDI in Latin America: News Trends with Global Implications.

⁴⁵ Vasques P. China, Oil, and Latin America: Myth vs. Reality. Atlantic Council, 2018 // Atlantic Council : [website]. URL: <http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/china-oil-latam-final.pdf> (accessed: 30.04.2018).

⁴⁶ Разумовский Д. Китайская экспансия в Латинской Америке: что рекомендует Атлантический совет? // РСМД : [сайт]. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kitayskaya-ekspansiya-v-latinskoj-amerike-chto-rekomenduet-atlanticheskij-sovet/> (дата обращения: 30.04.2018).

в возобновляемой, так и ядерной), банковской сфере, развитии телекоммуникаций и сетевого оборудования⁴⁷. Китай использует демпинг в качестве средства конкурентной борьбы и предоставляет более выгодные финансовые условия, тем самым подрывая позиции североамериканских и европейских компаний.

Учитывая сильные антиглобалистские и антинеолиберальные настроения в ЛКА, Евросоюз должен принимать в расчет последствия идеологического проникновения Китая, усиления его влияния на политические процессы в регионе. Евросоюз проводит последовательную, ориентированную на потребности региона программную политику в Латинской Америке, экспортирует европейские ценности и институты в ЛКА. Несмотря на отдельные успехи, европейский интеррегионализм в Латинской Америке испытывает серьезное противодействие со стороны части латиноамериканского сообщества и растущее давление со стороны внешних конкурентов.

Сотрудничество ЕС с группой африканских, карибских и тихоокеанских государств

Первоначальное сотрудничество Европейского фонда развития (*European Development Fund*, EDF) с группой африканских стран и Мадагаскаром относится к 1959 г. В 1963 г. Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) подписало с 17 африканскими странами и Мадагаскаром в столице Камеруна Яунде соглашение, которое вошло в политический лексикон как «Конвенция Яунде». Это соглашение гарантировало свободный доступ продукции из африканских стран на рынки ЕЭС. Соглашение предусматривало финансирование сделки со стороны Европейского фонда развития и Европейского инвестиционного банка (*European Investment Bank*, EIB). В последующем «Конвенция Яунде» дважды пересматривалась и дополнялась.

⁴⁷ Chinese FDI in Latin America: News Trends with Global Implications.

После подписания в 1975 г. Джорджтаунского соглашения (*Georgetown Agreement*) группа стран «Конвенции Яунде» расширилась, и была создана новая Группа африканских, карибских и тихоокеанских государств (*African, Caribbean and Pacific States*, АСР). Результатом возникновения нового объединения стало подписание в столице Того Ломейской конвенции (*Lome Convention*). Первая Ломейская конвенция вступила в силу в 1976 г. и объединила преимущественно бывшие колонии Великобритании, Дании, Бельгии и Франции. Главными целями сотрудничества были провозглашены устойчивое развитие и сокращение бедности, интеграция договаривающихся государств в мировую экономику. Первоначально сотрудничество ориентировалось на беспопышную организацию поставок сельскохозяйственной и минеральной продукции в Европейское сообщество. Европейская сторона инвестировала 3 млрд евро в помощь и инвестиции в страны АСР. Конвенция трижды обновлялась за период с 1981 по 1985 г. Четвертая и последняя Ломейская конвенция была принята в 1995 г.

За весь период действия с 1981 по 1999 г. Европа инвестировала в программы АСР 26 млрд евро. В 1993 г. ЕС оказал преференциальную поддержку поставщикам сельскохозяйственной продукции из Карибского региона. Правительство США попыталось оспорить Ломейские соглашения через обращение в ВТО. После напряженных дискуссий ВТО поддержала позицию США. В дальнейшем в ходе прямых переговоров между США и ЕС был достигнут компромисс по данному вопросу.

Все государства региона, за исключением Кубы, подписали в июне 2000 г. в Бенине Котонское соглашение (*Cotonou Agreement*) с Евросоюзом, которое пришло на смену Ломейской конвенции⁴⁸. Одной из особенностей нового соглашения являлось включение в качестве важнейших статей таких тем, как гражданское общество,

⁴⁸ Cotonou Agreement // Delegation of the European Union to Jamaica, Belize, Turks and Caicos Islands, Bahamas and the Cayman Islands : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/jamaica/search/site/Cotonou%20Agreement_en?search_token=o723U8OfUGu-CIx6p-1rePhvLcUTgHe1WG3IBGatQGxA (accessed: 30.04.2018).

частный сектор, профсоюзы и местное управление. Предоставление доступа к финансовым ресурсам увязывалось с планированием национальной стратегии развития. Основной целью сотрудничества объявлялось содействие субрегиональной и межрегиональной интеграции с целью расширения зоны свободной торговли (*Free Trade Agreement*, FTA).

Глава 6

ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОТНОШЕНИИ СОВЕТА СОТРУДНИЧЕСТВА АРАБСКИХ ГОСУДАРСТВ ПЕРСИДСКОГО ЗАЛИВА¹

Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива как региональный актор

Начало ирано-иракской войны в 1980 г. ускорило затянувшийся переговорный процесс создания регионального блока безопасности. Спустя год был учрежден Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива — ССАГПЗ (*Gulf Cooperation Council, GCC*), интересы которого первоначально были сосредоточены на военном сотрудничестве и безопасности². Согласно его уставу, ССАГПЗ нацелен на усиление координации, интеграции и взаимосвязи между его членами. В него вошли шесть государств региона: Бахрейн, Кувейт, Оман, Катар, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты.

На саммите в декабре 2000 г. государства-члены заключили Соглашение о совместной обороне ССАГПЗ, чтобы обеспечить основу для коллективной обороны на основе принципа, согласно которому любая агрессия против одного из них будет рассматриваться как агрессия против всех государств. В соглашении все шесть

¹ В этой главе использованы результаты совместного исследования с Т. А. Успенских.

² Мелкумян Е. С. Конфликтная стратегия Совета сотрудничества арабских государств Залива на Ближнем Востоке // Конфликты и войны XXI века (Ближний Восток и Северная Африка). М., 2015 ; Koch C. The GCC as a regional security organization // Konrad-Adenauer-Stiftung : [website]. URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_21076-544-2-30.pdf?1011101 (accessed: 28.04.2018).

государств обязались оказывать военную помощь друг другу. Они также учредили Объединенный совет обороны и Военный комитет³.

В экономической сфере ССАГПЗ прошел путь от создания зоны свободной торговли в 1983 г. до установления общего рынка в 2008 г. Помимо этого, с переменным успехом шли переговоры в направлении создания валютного союза⁴.

Что касается институционального строительства, то страны ССАГПЗ изначально в качестве образца *institution building* избрали ЕЭС⁵. Основными институциональными органами ССАГПЗ являются Высший совет, Министерский совет и Генеральный секретариат. Высший совет объединяет шесть глав государств, которые собираются один раз в год для принятия решений по вопросам проведения политики ССАГПЗ. При нем действует комиссия по урегулированию споров, в том числе территориальных. Министерский совет состоит из министров иностранных дел государств-членов и проводит заседания каждые три месяца. Генеральный секретариат выступает в качестве постоянного органа, контролирующего и поддерживающего проведение политики государств ССАГПЗ⁶.

Применяя разработанную в трудах А. Ачария, Б. Бузана, О. Уэйвера, Ф. Содербаума, Х. Хэннги методику типологизации регионов, можно сделать вывод о том, что ССАГПЗ обладает всеми признаками международного региона.

Формирование ССАГПЗ происходит в рамках последовательного политического акта через выдвижение проекта заинтересованными

³ Koch C. The GCC as a regional security organization // Konrad-Adenauer-Stiftung : [website]. URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_21076-544-2-30.pdf?1011101 (accessed: 28.04.2018).

⁴ Костюнина Г. М. Эволюция экономической интеграции в рамках Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива // Российский внешнеэкономический вестник : [сайт]. 2014. № 6. URL: [http://www.rfej.ru/rvv/id/10043B72B/\\$file/87-102.pdf](http://www.rfej.ru/rvv/id/10043B72B/$file/87-102.pdf) (дата обращения: 28.04.2018).

⁵ Legrenzi M. Regionalism and Regionalization in the Middle East: Options and Challenges // International Peace Institute : [website]. 2013. URL: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_regionalism_me.pdf (accessed: 28.04.2018).

⁶ Ibid.

политическими деятелями. Имеются культурные сходства и социальные связи между субъектами региона. Устроители региона стремятся представить себя как «воображаемый региональный центр». Предпринимаются совместные усилия на межрегиональном уровне для управления сложными взаимозависимыми процессами. Формирующие регион государства представляют собой географическую группу стран. Взаимоотношения между этими государствами отмечены взаимным интересом в области безопасности и являются более тесными в рамках данного региона, чем за его пределами. Регион имеет очерченные «жесткие» либо «мягкие» границы, собственные символы идентификации. В регионе сформированы региональные институты. У него имеется особая региональная идентичность.

О деятельности ССАГПЗ имеется обширная литература на русском языке (труды Е. С. Бирюкова, Г. Л. Гукасяна, Г. Г. Косач, А. А. Кузнецова, Ф. И. Ласкариса, Л. А. Мартыновой, Е. С. Мелкумяна, Л. В. Шкваря и др.). Институт Ближнего Востока РАН глубоко исследует вопросы сотрудничества в рамках ССАГПЗ, однако отсутствуют отечественные работы о сотрудничестве ЕС и ССАГПЗ. Иначе обстоит дело в зарубежной историографии обозначенной проблемы: на сайтах Совета Европы, Европейской комиссии, Европейской службы внешних связей, делегаций ЕС в Саудовской Аравии и Объединенных Арабских Эмиратах представлены документы и актуальная информация об истории отношений ЕС и ССАГПЗ, о механизмах, объемах и проблемах сотрудничества.

По предложению Европейской комиссии в 2008 г. началась реализация амбициозного проекта *Al-Jisr project for GCC — EU Relations* («Проект “Мост” для отношений ЕС — ССАГПЗ»). Исследовательский центр Персидского залива (*Gulf Research Center*) создал консорциум с участием известных европейских и арабских ученых. В рамках развития межрегионального сотрудничества был открыт проект «Содействие более глубоким отношениям ЕС — GCC» (*Promoting Deeper EU — GCC Relations*). Пик исследовательской активности проекта приходится на 2012–2013 г., когда были опубликованы десятки работ на темы сотрудничества ЕС — ССАГПЗ

в самых разных областях, в том числе региональной безопасности, зон свободной торговли, возобновляемой энергии, ядерного нераспространения, демократии и прав человека и др. В марте 2013 г. группой исследователей в количестве 50 чел. из ЕС, ССАГПЗ и США был подготовлен развернутый аналитический доклад на тему «Политическая трансформация в арабском мире и ее актуальность для отношений ЕС — ССАГПЗ» (*Political transformation in the Arab world and its relevance for EU — GCC relations*).

Итальянский Институт международных отношений (*Istituto Affari Internazionali*), член созданного ЕС и ССАГПЗ консорциума, осуществил в 2012–2014 гг. исследовательский проект «Шарака» (*Sharaka — Enhancing Understanding and Cooperation in EU — GCC Relations*)⁷, в рамках которого опубликованы десятки аналитических работ на темы взаимоотношений ЕС и ССАГПЗ. Среди авторов публикаций — С. Коломбо, Н. Точчи, Ф. Аль Араими, Ч. Бьянко, К. Коммиттери, Н. Коттрет, С. Гади, В. П. де Гроен, Э. Меникетти, А. А. М. аль Мухаини, Н. Ронцитти, А. Аль-Шалаби⁸. Глубокому анализу были подвергнуты последствия «арабской весны» для внешней региональной политики ЕС⁹, соответствующие коррективы нашли отражение в новой внешней стратегии ЕС.

На примере сотрудничества ЕС и ССАГПЗ в данной главе ставятся следующие задачи: выявить особенности европейского интеррегионализма в регионе Персидского залива; установить эффективность внешнеполитических стратегий ЕС, влияние на их корректировку «переосмысления арабской весны»; выявить цели и инструменты политики ЕС в отношении ССАГПЗ, достижения

⁷ Sharaka-Enhancing Understanding and Cooperation in EU — GCC Relations (2012–2014) // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: <https://www.iai.it/en/ricerche/sharaka-enhancing-understanding-and-cooperation-eu-gcc-relations> (accessed: 28.12.2018).

⁸ Bridging the Gulf: EU — GCC Relations at a Crossroads / ed. S. Colombo. Ed. Nuova Cultura, 2014.

⁹ Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprisings / ed. R. Alcaro, M. Haubrich-Seco. Ed. Nuova Cultura, 2012 ; *Tocci N.* The Neighbourhood Policy is Dead. What's Next for European Foreign Policy. Along its Arc of Instability? // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1416.pdf> (accessed: 31.07.2018).

и препятствия на пути сотрудничества; выяснить влияние политики ЕС в ССАГПЗ на рост участия и роли Евросоюза в глобальном управлении.

Основания сотрудничества

ЕС является активным актором ближневосточных процессов, использует широкий арсенал инструментов своего участия на этом пространстве. Такими инструментами выступают Барселонский процесс, Европейская политика соседства, развитие двусторонних соглашений с Ираном, Ираком и Йеменом и, наконец, развитие и укрепление связей ЕС — ССАГПЗ на основе подписанного Соглашения о сотрудничестве 1988 г.¹⁰

Соглашение 1988 г. ЕС — ССАГПЗ предусматривало создание Совместного совета (*Joint Council*) для проведения регулярных встреч с целью определения общих принципов сотрудничества в рамках обозначенных направлений, а также Совместного комитета по сотрудничеству (*Joint Committee*), которому вменялось оказывать содействие совету в выполнении его функций. Изначально в соглашении были отражены стремления сторон углубить и расширить сотрудничество в сферах экономики и торговли, сельского хозяйства и рыболовства, промышленности, энергетики, науки и техники, инвестиций и охраны окружающей среды. Большое значение придавалось интеграции рынков капитала, банковскому регулированию, торговле акциями, открытию фондовых рынков стран Персидского Залива европейским инвесторам, созданию условий для двустороннего движения капиталов, поддержке использования евро в качестве региональной резервной валюты. ЕС и ССАГПЗ обозначили свою заинтересованность в согласовании

¹⁰ *Coskun B.* The EU and the GCC: a new era in Interrigional Relations? // The GCC — EU research bulletin : [website]. 2007. № 9. URL: http://www.cap.lmu.de/download/2007/2007_gcc-moeller.pdf (accessed: 24.01.2018).

действий с целью увеличения их роли в реорганизации глобальных финансовых институтов¹¹.

Поощряя создание с помощью Евросоюза глобальных сетей транснациональных компаний, страны ССАГПЗ предполагали осуществлять диверсификацию экономики. Совместный совет был создан для проведения официальных переговоров по преодолению препятствий, мешающих двум организациям добиться результатов в обозначенных сферах. Однако постепенно в дискуссиях Совместного совета стали включаться вопросы политического сотрудничества и сотрудничества в области безопасности, что рассматривалось как позитивный результат углубления отношений между двумя регионами¹². Заседания Совместного совета стали заканчиваться принятием политических заявлений о международной стабильности и терроризме, по которым «стороны стремятся разделять одни и те же взгляды»¹³.

В качестве рабочих инструментов сотрудничества была достигнута договоренность о создании совместных профильных комитетов и ежегодных совместных встреч на уровне министров. Представительство ЕС в Саудовской Аравии аккредитовано в пяти из шести государств ССАГПЗ, отдельное представительство ЕС находится в Объединенных Арабских Эмиратах. При финансовой поддержке Еврокомиссии было установлено постоянное сотрудничество между Ассоциацией европейских палат торговли и промышленности и Федерацией торговых палат ССАГПЗ. Руководствуясь соглашением 1988 г., обе стороны начали переговоры о создании зоны свободной

¹¹ Summary of Treaty // European Union External Action : [website]. URL: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=232> (accessed: 21.01.2018).

¹² Al Sajjan S. GCC — EU interregionalism: challenges, opportunities and future prospects: A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy // Brunel University : [website]. URL: <http://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/10557/1/FulltextThesis.pdf> (accessed: 21.01.2018).

¹³ Colombo S. The GCC, the EU and the Merits of Inter-Regionalism // Gulf Research Center : [website]. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/186247/Unity_Paper_Silver_new_18-11-14_4181.pdf (accessed: 22.01.2018).

торговли. До заключения такого соглашения стороны договорились предоставлять друг другу режим наиболее благоприятствуемой нации. Основным препятствием на пути создания ЗСТ стало отсутствие таможенного союза в ССАГПЗ.

В 1995 г. Европейская комиссия высказала недовольство достигнутыми результатами в обозначенных договором сферах, назвав их ограниченными, и указала на то, что отношения Евросоюза со странами ССАГПЗ находятся не на должном уровне в европейской общей внешней политике, а европейские интересы в области безопасности по этому направлению недостаточно отстаиваются на официальном уровне. Еврокомиссия обратила внимание на усиление политического диалога с ССАГПЗ посредством организации ежегодных встреч на уровне высокопоставленных лиц для обсуждения вопросов, касающихся общих региональных и международных интересов, и вопросов поддержки ССАГПЗ в процессе строительства мира на Ближнем Востоке, произошедшего по обоюдному решению сторон на встрече в рамках Совместного совета в июле 1995 г. в Гранаде. По мнению Еврокомиссии, такой шаг был сделан для придания давно необходимого импульса двусторонним отношениям¹⁴.

В конце 1990-х гг. Совет сотрудничества сделал заявление о том, что к 2005 г. будет заключен таможенный союз между членами ССАГПЗ. В связи с этим ЕС разработал новые переговорные директивы, облегчающие подготовку соглашения о зонах свободной торговли. В 2003 г. таможенный союз был создан, и это привело к интенсификации переговоров о зонах свободной торговли. Казалось, что к 2007 г. все было готово для заключения подобного соглашения между ЕС и ССАГПЗ: арабские государства заинтересованы в расширении экспорта на европейские рынки и в диверсификации собственной экономики в расчете на приток европейских инвес-

¹⁴ Communication from the Commission to the Council 'Improving relations between the European Union and the countries of the Gulf Cooperation Council (GCC)', Brussel, 22.11.1995 // Commission of the European Communities : [website]. URL: <http://aei.pitt.edu/4324/1/4324.pdf> (accessed: 22.01.2018).

тиций и доступ к европейским технологиям, особенно в области альтернативной энергетики и охраны окружающей среды.

Политическая повестка дня на встречах в рамках Совместного совета на уровне министров иностранных дел, в рамках Совместного комитета по сотрудничеству и на ежегодных встречах ЕС — ССАГПЗ, проходящих на уровне высокопоставленных лиц, в основном затрагивала вопросы свободной торговли, борьбы с терроризмом и ядерным нераспространением. Евросоюз предложил странам ССАГПЗ начать обсуждение вопросов прав человека и проведения реформ в этой области, что, безусловно, соответствовало букве и духу Европейской стратегии безопасности, однако встретило резкое отторжение у стран Совета сотрудничества¹⁵.

Что касается вопросов безопасности, то изначально, как уже было отмечено раньше, они не были включены в поле сотрудничества ЕС — ССАГПЗ. Соглашение о сотрудничестве 1988 г. имело очевидный уклон в сторону экономики и экономического взаимодействия, а одним из основных его инструментов для достижения прописываемых целей, касающихся главным образом расширения и углубления экономического сотрудничества, было создание зоны свободной торговли, в соответствии с продвижением к которой и оценивались во многом результаты двусторонних отношений. Тем не менее, Евросоюз изначально подчеркивал для себя стратегическую важность региона, особенно в контексте безопасности¹⁶.

Через механизм диалога ЕС — ССАГПЗ Евросоюз оказывал поддержку подписанию соглашений о ненападении между государствами региона, передаче разрешения территориальных споров в руки международных арбитров и даже предложению по превращению Ближнего Востока в зону, свободную от ядерного оружия.

¹⁵ *Yacoubian M.* Promoting Middle East Democracy: European Initiatives. Special report // United States Institute of peace (USIP) : [website]. 2004. URL: <https://www.usip.org/sites/default/files/sr127.pdf> (accessed: 22.01.2018).

¹⁶ Communication from the Commission to the Council 'Improving relations between the European Union and the countries of the Gulf Cooperation Council (GCC)', Brussels, 22.11.1995.

Стратегические цели внешней региональной и политики безопасности ЕС были сформулированы в принятом в 2003 г. документе «Европейская стратегия безопасности — безопасная Европа в лучшем мире». В документе недвусмысленно подчеркивалось, что продвижение интересов безопасности ЕС должно происходить на основании экспорта «наших основных ценностей»¹⁷.

На ежегодных встречах ЕС — ССАГПЗ, проходящих на уровне высокопоставленных лиц, Евросоюз настойчиво увязывал экономическое сотрудничество с имплементацией концепций «хорошего управления» (*good governance*) и соблюдения прав человека в странах-партнерах. В 2005 г. ЕС выдвинул новые условия создания зоны свободной торговли, а именно — включение в соглашение положений о правах человека и борьбе с нелегальной трудовой миграцией. На официальном уровне Брюссель заявлял о том, что политические условия, и особенно положения о правах человека, являются неотъемлемой частью всех преференциальных торговых соглашений, заключаемых между Евросоюзом и третьими странами. Включение гуманитарных вопросов в повестку не встретило понимания у представителей стран Совета сотрудничества¹⁸. Тем не менее, в руководстве стран — членов ССАГПЗ получило распространение суждение, что они сделали слишком много уступок, не получив каких-либо привилегий со стороны ЕС¹⁹. Консультации были продолжены без особых шансов на успешное завершение переговоров. Ряд факторов обусловил неудачу переговоров о зоне свободной торговли.

В очередной раз разочаровавшись в достигнутых результатах политического диалога, ЕС вновь начинает искать пути сближения с отдельными странами региона. В 2004 г. ЕС открывает свою штаб-

¹⁷ Европейская стратегия безопасности — Безопасная Европа в лучшем мире 2003 // Consilium Europa : [сайт]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/30825/qc7809568ruc.pdf> (accessed: 18.01.2018).

¹⁸ Echagüe A. The European Union and the Gulf Cooperation Council, Working Paper, 2007.

¹⁹ Colombo S., Committeri C. Need to Rethink the EU — GCC Strategic Relation — Sharaka Conceptual Paper, 2013 // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: http://www.iai.it/sites/default/files/Sharaka_RP_01.pdf (accessed: 05.12.2018).

квартиру в Эр-Рияде, представляющую его в Саудовской Аравии, Бахрейне, Катаре, Омане, Кувейте (во всех странах Совета сотрудничества, кроме ОАЭ), а также в Секретариате ССАГПЗ²⁰. При финансовой поддержке Еврокомиссии было установлено постоянное сотрудничество между Ассоциацией европейских палат торговли и промышленности (*Association of European Chambers of Commerce and Industry, Eurochambers*) и Федерацией торговых палат ССАГПЗ (*Federation of Gulf Cooperation Council Chambers*)²¹. С этого момента политический диалог ЕС — ССАГПЗ поддерживается на постоянном уровне.

Сотрудничество в области экономики и энергетики

С одной стороны, Европа нуждается в непрерывных стабильных поставках минеральных ресурсов для своей экономики. Примерно половина европейской экономики все еще основана на ископаемых энергоресурсах (нефть, уголь, газ)²². В свою очередь, регион ССАГПЗ по совокупным показателям своих стран-членов занимает первое место в мире по объемам запасов нефти. В недрах этих стран находится около 33 % всех запасов нефти в мире²³. При этом больше половины из них располагается на территории всего одного государства — Саудовской Аравии, которая находится на втором месте в мире (после Венесуэлы) в рейтинге двадцатки стран с самыми крупными неф-

²⁰ Gulf Cooperation Council (GCC) and the EU // European Union External Action : [official website]. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/338/gulf-cooperation-council-gcc-and-eu_en (accessed: 21.01.2018).

²¹ *Koops J., Shahin J., Smythe Ch., Tercovich G., Vandebriel Z.* The EU and the GCC in Global Governance: Limitations and Future Potential // GRC Gulf Papers : [website]. URL: <http://eu-gcc.grc.net/common/publicationfile/51.pdf> (accessed: 11.08.2018).

²² *Al-Shalabi A.* EU — GCC Cooperation on Energy — Technical Report. Sharaka research papers.

²³ A Statistical Glance in GCC Countries 2016 // GCC Statistical Center : [official website]. 2017. № 4. URL: https://www.gccstat.org/images/gccstat/docman/publications/_26_3.pdf (accessed: 30.01.2018).

тяными запасами на планете²⁴. Вдобавок к этому, по совокупному показателю стран-членов регион ССАГПЗ занимает второе место в мире по объемам запаса природного газа (после России), имея в своих недрах 20,7 % от всех имеющихся мировых запасов газа²⁵. При этом 60 % запасов газа ССАГПЗ располагаются на территории Катара, который имеет третье место в рейтинге двадцатки стран с наибольшими запасами природного газа²⁶. При этом не стоит забывать, что эти числа относительные, поскольку нефтегазовые запасы стран «аравийской шестерки» исследованы далеко не до конца²⁷. В этом контексте потоки энергоресурсов между двумя регионами ЕС и ССАГПЗ в основном сосредоточены на поставках нефти и газа.

Мировой финансово-экономический кризис 2008 г. привел к ослаблению ЕС и, напротив, придал больше уверенности арабским странам, которые стали ценным источником инвестиционного капитала для европейских банков. Кроме того, азиатские рынки стали более привлекательными для экспорта из ССАГПЗ энергоносителей и инвестиций.

Евросоюз нуждается в стабильных поставках сырьевых ресурсов из региона Персидского залива. Примерно половина европейской экономики использует ископаемые энергоресурсы (нефть, уголь, газ). В свою очередь, регион ССАГПЗ занимает первое место в мире — около 33 % всех запасов нефти. Минеральное сырье составило в 2016 г. основу экспорта из ССАГПЗ в ЕС, достигнув вместе с горнодобывающей продукцией 65,9 %²⁸.

²⁴ *Al-Shalabi A.* EU — GCC Cooperation on Energy — Technical Report.

²⁵ A Statistical Glance in GCC Countries 2016 // GCC Statistical Centre : [website]. URL: https://www.gccstat.org/images/gccstat/docman/publications/_26-__3.pdf (accessed: 30.01.2018).

²⁶ *Al-Shalabi A.* EU — GCC Cooperation on Energy — Technical Report. Sharaka research papers.

²⁷ *Валиахметова Г.Н.* Сирийский кризис как отражение трендов развития глобальной энергетической политики // Изв. Урал. федер. ун-та. 2016. Т. 11 № 3 (155). С. 81–90.

²⁸ A Statistical Glance in GCC Countries 2016 (2017). № 4 // GCC Statistical Center : [website]. URL: https://www.gccstat.org/images/gccstat/docman/publications/_26-__3.pdf (accessed: 30.01.2018).

Под влиянием кризиса ЕС стал утрачивать свое первостепенное значение для ССАГПЗ в качестве экономического партнера. Развитию интеграционных связей мешали бюрократическая неэффективность, проявлявшаяся в том, что согласованные меры стандартизации и либерализации исполнялись медленно, наталкивались на региональное соперничество между государствами, входящими в ССАГПЗ, на стремление сохранить свою автономию и независимость от наднациональных институтов²⁹.

Евросоюз высказывал недовольство дифференцированным ценообразованием в ССАГПЗ на поставки газа из стран «арабской шестерки», а также отсутствием достоверной информации о природе происхождения продукции, поступающей из этого региона³⁰. С другой стороны, хотя нефтегазовая продукция из ССАГПЗ не облагается таможенными пошлинами, арабские партнеры жаловались на высокие потребительские налоги, взимаемые государствами ЕС в точке продажи. Подобное налогообложение воспринималось арабскими странами как грубый протекционизм³¹.

Особое недовольство в ССАГПЗ вызывал отказ ЕС разрешить беспошлинный ввоз нефтехимической продукции. Вопрос о ней представлял интерес главным образом для Саудовской Аравии. В свою очередь, ОАЭ и Бахрейн были больше озабочены 6 % тарифом, который ЕС применял к их алюминиевому экспорту. ЕС оправдывал наличие тарифной защиты субсидиями, получаемыми производителями из ССАГПЗ за счет недорогого промышленного сырья. Вступление Саудовской Аравии в ВТО в 2005 г. привело к отмене системы двойного ценообразования на газ в обмен на снятие Евросоюзом пошлин на алюминий и нефтехимическую продукцию.

²⁹ Toward a Strategic Partnership? (2013). The EU and the GCC in a Revolutionary Middle East // FRIDE : [website]. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/BDC_FRIDE-English.pdf (accessed: 05.08.2018).

³⁰ Echagüe A. The European Union and the Gulf Cooperation Council, Working Paper, 2007.

³¹ Gonzalo E.-F. An international political economy view of EU — GCC partnership, 2005 // Universidad Nacional de Educación a Distancia : [website]. URL: www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/gescribano.htm pdf (accessed: 29.01.2018).

В 2007 г. ЕС снял таможенные барьеры на алюминиевую продукцию из ССАГПЗ, согласившись ввести четырехлетний переходный период поощрительных тарифов на отдельные импортируемые товары³².

Важный импульс сотрудничеству между двумя региональными блоками придало заседание Совместного совета ЕС — ССАГПЗ в июне 2010 г., когда было принято решение о запуске Совместной программы действий на 2010–2013 гг. Программа представляла собой «дорожную карту» для более тесного сотрудничества по 14 проблемам, охватывавшим такие сферы, как торговля, ядерная безопасность, чистая энергетика, научные исследования и экономический диалог, борьба с отмыванием денег, финансированием терроризма и др.

Одним из наиболее важных итогов Совместной программы действий стало создание «Сети экологически чистых технологий ЕС — ССАГПЗ». Сеть представляет собой источник информации по вопросам в области чистой энергии, является платформой для проведения встреч и дискуссий, а также мостом к сотрудничеству в данной области, включая политические и технологические аспекты. Сеть организует встречи экспертов, а также, в случае необходимости, проводит тематические обсуждения, семинары, учебные занятия для содействия сотрудничеству в областях, соответствующих профилям экспертов³³. Такое сотрудничество в области устойчивой «чистой» энергии и энергоэффективности на технологическом и политическом уровнях соответствует интересам обоих партнеров, например, способствует приведению в жизнь стратегий стран Персидского залива по экономической диверсификации. Таким образом, складывалось представление о расчистке последних завалов на пути к заключению соглашения о зоне свободной торговли. Однако, в действительности отношения развивались нелинейно, с переменным успехом.

³² Antkiewicz A. Pursuing Geopolitical Stability through Interregional Trade: the EU's Motives for Negotiating with the Gulf Cooperation Council, 2009 // J. of Europ. Integration : [website]. URL: <http://www.arts.uwaterloo.ca/~bmomani/Documents/JEI-EUandGCC.pdf> (accessed: 29.01.2018).

³³ EU — GCC Clean Energy Technology Network, 2017 // EU — GCC Clean Energy Technology Network : [website]. URL: <http://eugcc-cleanenergy.net/newname> (accessed: 20.01.2018).

Переосмысление европейской политики на арабском Востоке и новые формы сотрудничества

Новые перспективы для политического диалога и сотрудничества по вопросам безопасности ЕС — ССАГПЗ были открыты «арабской весной», которая, не затронув фундаментальный характер ближневосточной региональной системы, изменила существовавший в ее рамках баланс сил³⁴. Страны ССАГПЗ, будучи более или менее устойчивыми к происходившим событиям, оказались в выгодном положении, а его ключевые государства-члены стали проявлять заметную и настойчивую внешнюю политику в арабском мире с помощью множества инструментов. Она варьировалась от участия в военных усилиях, предложений политической поддержки до выделения огромных средств в форме помощи, займов или инвестиций. Такие активность и напористость повысили роль как ССАГПЗ в целом, так и его ключевых членов, особенно Саудовской Аравии, в качестве движущей силы политической стабильности в регионе и тем самым привлекли внимание и повысили интерес ЕС в отношении сотрудничества с набирающими вес игроками³⁵.

В результате «арабская весна» представляла собой, по крайней мере, временное слияние интересов ЕС и ССАГПЗ: оба региона были на одной стороне во многих вопросах, начиная от стабилизации Йемена до свержения главы Ливии М. Каддафи и решения кризиса в Сирии, это же касалось и стабилизации экономик таких стран, как Египет, Тунис. Хотя оба актора инвестировали в постреволюционные переходы, порой политика Евросоюза и стран Совета сотрудничества в рамках «арабской весны» сопровождалась резко

³⁴ Toward a Strategic Partnership? The EU and the GCC in a Revolutionary Middle East. Event briefing : A joint report of the Brookings Doha center and FRIDE. 2013 // Brookings Institution : [website]. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/BDC_FRIDE-English.pdf (accessed: 24.01.2018).

³⁵ Isaac S. K. Awakening Inter-regionalism? The EU and Regional Arab Organizations Post-2011 // Istituto per gli studi di politica internazionale : [website]. 2014. URL: http://www.ispionline.it/it/documents/Awakening_Interregionalism.pdf (accessed: 24.01.2018).

отличающимися стратегическими целями³⁶. Ярким примером этого является то, что политическим предпочтением ЕС в отношении исхода проходивших на Ближнем Востоке волнений был переход к либеральной демократии, что вряд ли рассматривалось как желаемое членами ССАГПЗ³⁷. Таким образом, области согласия были достигнуты, но на тактической, краткосрочной основе, а не на основе совместного стратегического видения, что не предполагало кардинального сдвига в процессе развития двусторонних отношений³⁸.

Евросоюз открыто поддерживал демократические процессы в арабских странах³⁹, в то время как страны ССАГПЗ сводили счёты с политическими и религиозными соперниками, поддерживали радикальные исламистские силы.

Особое недовольство стран «арабской шестерки» вызывал тот факт, что Евросоюз увязывал экономическое сотрудничество с имплементацией концепций *good governance* и соблюдения прав человека в странах-партнерах. Градус напряженности усилился в 2005 г., когда Евросоюз выдвинул новые условия создания зоны свободной торговли, а именно включения в соглашение положений о правах человека и о незаконной трудовой миграции. На официальном уровне ЕС заявлял о том, что политические оговорки, и особенно положения о правах человека, являются неотъемлемой частью всех торговых соглашений, заключаемых между Евросоюзом и третьими сторонами. Арабская сторона восприняла это требование как не имеющее отношения к экономическим переговорам⁴⁰. Однако европейская сторона

³⁶ Toward a Strategic Partnership? The EU and the GCC in a Revolutionary Middle East : Event briefing // FRIDE : [website]. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/BDC_FRIDE-English.pdf (accessed: 24.01.2018).

³⁷ Kostadinova V. What is the status of the EU — GCC relationship? // GRC Gulf Paper : [website]. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/167338/EU-GCC_9227.pdf__pdf (accessed: 26.01.2018).

³⁸ Toward a Strategic Partnership? The EU and the GCC in a Revolutionary Middle East.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Echagüe A. The European Union and the Gulf Cooperation Council. Working Paper // FRIDE : [website]. URL: http://fride.org/download/wp39_eu_persian_gulf_en_may07.pdf (accessed: 28.01.2018).

упорствовала в своем подходе, прямолинейно следуя положениям «Европейской стратегии безопасности» 2003 г.

В июне 2010 г. была подписана Совместная трехлетняя программа действий (*Joint Action Programme*), которая была нацелена на развитие сотрудничества в различных областях⁴¹. В документах Европейского парламента подчеркивалось, что, опираясь на принятый документ, Евросоюз обязан в значительной степени ориентировать свои программы сотрудничества с государствами — членами ССАГПЗ на развитие гражданского общества, поддерживать расширение прав человека и возможностей для молодежи и женщин⁴².

Примечательной в этом плане является резолюция Европейского парламента от 24 марта 2011 г. об отношениях ЕС с ССАГПЗ⁴³. В ней говорится, что ССАГПЗ как единственная стабильная региональная организация в беспокойном регионе (неурегулированный ближневосточный процесс, ядерная программа Ирана, отсутствие стабильности в Ираке, Йемене и Дарфуре, проблемы пиратства и терроризма) находится в центре интересов глобальной и региональной безопасности. В связи с этим не следует ограничиваться заключением соглашения о свободной торговле, надо направить дополнительные ресурсы Службы внешних связей на развитие более тесных и многосторонних отношений с ССАГПЗ. Далее в резолюции содержатся рекомендации: «Страны-члены поощряют все эти государства к продолжению их усилий для продвижения прав человека, борьбы с дискриминацией всех видов, включая дискриминацию по признаку пола, сексуальной ориентации и религии. Они предлагают государствам — членам ССАГПЗ защищать и поощрять

⁴¹ 20th EU — GCC Joint Council and Ministerial Meeting, Luxembourg, 14 June 2010 // Council of the European Union : [website]. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/115186.pdf (accessed: 26.01.2018).

⁴² 2010/2233(INI) — 24/03/2011 Text adopted by Parliament, single reading // European Parliament : [website]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1147188&dl=en&t=D> (accessed: 05.08.2018).

⁴³ Ibid.

права меньшинств, включая религиозные меньшинства, гендерное равенство, право на труд, в том числе для трудящихся-мигрантов, и свободу совести, выражений и мнений. Требуется непрерывный диалог по этим вопросам»⁴⁴. Кроме того, в резолюции содержалась открытая критика в адрес некоторых арабских государств в связи с нарушениями прав человека. Например, отмечается «насильственная реакция властей на легитимные демократические устремления в нескольких протестах государств ССАГПЗ, в Бахрейне это привело к гибели, травмам и тюремному заключению». Саудовская Аравия, ОАЭ и Кувейт направили свои вооруженные силы в Бахрейн под знаменем ССАГПЗ для подавления демонстраций. В резолюции сохранился призыв к лидерам ССАГПЗ «взаимодействовать с новым гражданским продолжающимся народным движением за демократические реформы», «содействовать процессу подлинно мирного демократического транзита в своих странах»⁴⁵. ЕС поддерживал демократический процесс в арабских странах, тогда как большинство их лидеров видели во вмешательстве ЕС первопричину арабских восстаний⁴⁶.

Так, напористая риторика ЕС о правах человека и поддержке демократических изменений на Ближнем Востоке в то время, когда ключевые арабские страны были втянуты в хаос и испытывали разную степень государственной нестабильности, вызывала резкую негативную реакцию стран — членов ССАГПЗ. В итоге новым препятствием для отношений ЕС не только со странами ССАГПЗ, но и с арабским миром в целом стало растущее недоверие к Евросоюзу со стороны государств Ближнего Востока⁴⁷. В свою очередь, ЕС отвечал той же монетой, поскольку имел подозрения о том, что государства Совета

⁴⁴ 2010/2233(INI) — 24/03/2011 Text adopted by Parliament, single reading.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Toward a Strategic Partnership? The EU and the GCC in a Revolutionary Middle East, 2013 // Brookings : [website]. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/BDC_FRIDE-English.pdf (accessed: 05.08.2018).

⁴⁷ Isaac S. K. Awakening Inter-regionalism? The EU and Regional Arab Organizations Post-2011 // ISPI online : [website]. URL: http://www.ispionline.it/it/documents/Awakening_Interregionalism.pdf (accessed: 24.01.2018).

сотрудничества поддерживали исламистские группировки в странах событий «Арабской весны»⁴⁸.

В результате расхождений в оценке «Арабской весны» рубеж 2013–2014 гг. стал точкой снижения качества отношений между Евросоюзом и странами ССАГПЗ. Вследствие накопившихся претензий и недоверия друг к другу 24-я сессия Совместного совета ЕС — ССАГПЗ в 2014 г. не состоялась. Отношения между двумя региональными институтами опустились до самого низкого уровня.

Торговые споры между ЕС и ССАГПЗ повлияли на решение Евросоюза о снятии с января 2014 г. стран — членов совета с Общей системы преференций. Недовольство в ССАГПЗ вызывал стабильный торговый дисбаланс. Торговля между ЕС и ССАГПЗ выросла с 2006 по 2016 г. на 53 %. Однако в 2015 г. при общем товарообороте в 155,5 млрд евро активное сальдо ЕС составило почти 44 млрд евро⁴⁹.

«Арабская весна» не оправдала надежд Брюсселя на демократический транзит арабских государств. К такому выводу пришли европейские политики и эксперты⁵⁰. Евросоюз не учитывал сильные антизападные настроения в арабском мире, вызванные неприятием западноцентричной глобализации «глубоко разделенными обществами» арабского мира. Под предлогом свержения коррумпированных и неэффективных режимов, достижения социальной справедливости в некоторых арабских странах к власти пришли религиозные и политические экстремисты. Утрата государственности в ряде случаев усилила конфликтогенность в регионе⁵¹.

Как провал политики «коллективного Запада» рассматривает Р. Алибони последствия «арабской весны». Автор полагает, что

⁴⁸ Kostadinova V. What is the status of the EU — GCC relationship? // Gulf Research Center : [website]. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/167338/EU-GCC_9227.pdf__pdf (accessed: 26.01.2018).

⁴⁹ Gulf region, 2018 // European Commission : [website]. URL: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/gulf-region/> (accessed: 28.01.2018).

⁵⁰ Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprisings / eds. R. Alcaro, M. Haubrich-Seco. Ed. Nuova Cultura, 2012. 163 p.

⁵¹ Конфликты и войны XXI века. Ближний Восток и Северная Африка. М., 2015. С. 13, 25.

Запад не в состоянии справиться с новой повесткой дня. Чтобы понять арабские восстания и разработать новый западный подход к региону, отмечает он, западные страны «должны рассматривать восстания в динамичном стратегическом контексте региона. <...> Если они не изменят свой курс, то арабская весна может стать не только упущенной возможностью, но и источником новой напряженности»⁵².

Н. Точчи, будущий специальный советник Верховного представителя Евросоюза по иностранным делам и политике безопасности, констатировала «неудачу» европейской политики соседства. «Европейская мечта поддержать демократизацию доступом к рынкам, деньгами и мобильностью оказалась очень далека от реальности». Это означает, что «повестка трансформации» должна быть отложена на будущее. По ее мнению, «ориентиром должен стать прагматичный реализм»⁵³.

В мае 2011 г. Еврокомиссия приняла документ о пересмотре Европейской политики соседства. В нем подчеркивалось, что «необходим новый подход для укрепления партнерства между ЕС и соседними государствами с целью построения и укрепления здоровых демократий, обеспечения устойчивого экономического роста и управления трансграничными связями». В частности, требуется более дифференцированный подход к странам-партнерам⁵⁴.

В итоге в июне 2016 г. принимается новая внешнеполитическая стратегия ЕС — «Общее видение, единый подход: сильная Европа. Глобальная стратегия Европейского союза во внешней политике

⁵² *Aliboni R.* The International Dimension of the Arab Spring, 2011 // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: <http://www.iai.it/sites/default/files/aliboni.pdf> (accessed: 01.08.2018).

⁵³ *Tocci N.* The Neighbourhood Policy is Dead. What's Next for European Foreign Policy. Along its Arc of Instability? 2014 // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpl416.pdf> (accessed: 31.07.2018)

⁵⁴ A New Response to a Changing Neighborhood, A Review of European Neighborhood Policy, 2011 // European Commission : [website]. URL: https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_komsuluk_politikalari/A_review_of_European_Neighbourhood_Policy.pdf (accessed: 10.08.2018).

и политике безопасности»⁵⁵. Одним из опорных понятий, используемых в ней, становится «стрессоустойчивость» (*resilience*). Под ней понимается способность государств и обществ проводить реформы и таким образом противостоять внутреннему и внешнему кризису. Согласно стратегии, есть разные пути построения процветающего общества, и ЕС будет придерживаться многостороннего подхода к достижению устойчивости в окружающих его регионах. Само понятие *resilience* подразумевает учет местных особенностей, которые должны найти отражение в практической политике, абстрагированной от макетов реформ, разработанных в Брюсселе и «десантированных» в зону кризиса⁵⁶. В стратегии говорится о том, что Евросоюз будет вкладывать средства в региональные системы, в сотрудничество между регионами вне зависимости от их соответствия какой-либо европейской региональной модели, и он не будет экспортировать свою модель построения региона.

Несмотря на декларированное изменение подходов ЕС к ведению политики в отношении государств и их объединений, он не отказывается полностью от экспорта своих ценностей, моделей и институтов. Речь идет скорее о дифференцированных подходах к субъектам отношений и использовании различных практик. В предисловии к Глобальной стратегии глава дипломатической службы ЕС Ф. Моргерини официально заявила, что в сложившихся реалиях Евросоюз больше не может полагаться лишь на «мягкую» силу и выступать исключительно как «гражданская держава»⁵⁷.

⁵⁵ Shared Vision. Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 2016 // European Union External Action : [website]. URL: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (accessed: 23.08.2016).

⁵⁶ Wagner W., Anholt R. Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising? 2016 // Contemporary Security Policy : [website]. URL: <http://www.eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA241/07.%20Θεσμικά%20Κείμενα%20Ευρωπαϊκής%20Στρατηγικής/Resilience%20as%20the%20EU%20Global%20Strategy%20s%20new%20leitmotif%20pragmatic%20problematic%20or%20promising.pdf> (accessed: 10.08.2018).

⁵⁷ Shared Vision. Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 2016 // European Union External Action : [website]. URL:

В современных условиях Евросоюз использует во внешней политике и «мягкую», и «жесткую» силу. Через межрегиональные диалоги он продолжает экспортировать концепции «хорошего управления», верховенства закона, либеральной демократии и прав человека, выделяет финансовые средства для того, чтобы сотрудничающие страны и регионы включали данные концепции и идеи в свою политическую практику⁵⁸.

Новый виток интереса Евросоюза к странам ССАГПЗ приходится на тот момент, когда они проводят самые радикальные реформы в своей истории, чтобы приспособиться к новым глобальным вызовам, в частности, к снижению цен на энергоносители и зависимости мировой экономики от сырьевых ресурсов, встав на путь диверсификации экономики⁵⁹. В 2014 г. был создан Инструмент партнерства, который обеспечивает новые рамки сотрудничества между ЕС и ССАГПЗ во многих областях, включая безопасность, социальную, экономическую, образовательную, культурную и научную сферы, а также права человека. Инструмент партнерства поддерживает второй этап программы «Сети чистой энергии ЕС — ССАГПЗ». В мае 2015 и в апреле 2016 г. состоялись заседания Комитета объединенного сотрудничества ЕС — ССАГПЗ, в ходе которых были подготовлены новые проекты межрегионального сотрудничества.

В январе 2017 г. все члены Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива подписали соглашение о введении единого налога на добавленную стоимость, что в целом представляется как большой шаг на пути внедрения новой единой налоговой системы, которая вступила в силу 1 января 2018 г. Таким образом,

http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (accessed: 23.08.2016).

⁵⁸ Valle V. Interregionalism: A Case Study of the European Union and Mercosur, 2008 // EU — LAC : [website]. URL: <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/garnet/workingpapers/5108.pdf> (accessed: 26.12.2017).

⁵⁹ Salacanian S. Post-Brexit political momentum sees Europe look to the Gulf, 2017 // ReseachGate : [website]. URL: <https://www.alaraby.co.uk/english/indepth/2017/3/30/post-brexit-political-momentum-sees-europe-look-to-the-gulf> (accessed: 29.01.2019).

страны ССАГПЗ пошли навстречу давней претензии Евросоюза по поводу отсутствия единой системы налогообложения, тормозящей развитие экономического сотрудничества, и продвигаются к устранению препятствий в отношении доступа к своему рынку.

С 27 февраля 2017 г. была реорганизована «ЕС — ССАГПЗ Сеть технологий чистой энергии» (*EU GCC Clean Energy Technology Network*), сменив свое название и создав рабочие области (*Working Areas*) вместо рабочих групп. Всего было выделено пять рабочих областей: WA1. Возобновляемые источники энергии; WA2. Управление энергоэффективностью и спросом; WA3. Чистый природный газ и родственные чистые технологии; WA4. Объединенные энергосистемы и интеграция рынка; WA5. Добыча и хранение угля. Различные заинтересованные стороны из ЕС и ССАГПЗ могут участвовать в деятельности рабочих областей, включая отдельных экспертов, политиков, научно-исследовательские учреждения, промышленные предприятия, профессиональные организации, органы власти, частный и государственный сектор⁶⁰.

Деятельность по линии проекта сетей является достаточно активной. Внедряются новые способы взаимодействия. Квалифицированные специалисты обсуждают новые технологии, способы распространения передовых практик, формы сотрудничества в области исследований, распространение и продвижение демонстрационных проектов, а затем оказывают содействие соответствующим инициативам и проектам в рамках сотрудничества ЕС — ССАГПЗ. На сайте «ЕС — ССАГПЗ Сеть технологий чистой энергии» размещены десятки объявлений о проведенных и будущих мероприятиях в рамках повестки рабочих областей. Например, в Дубае 23–25 октября 2018 г. прошло мероприятие по использованию солнечной энергии *Dubai Solar Show and WETEX*⁶¹.

В мае 2017 г. Евросоюз и страны Совета сотрудничества начали новый диалог по вопросам торговли и инвестиций, включающий

⁶⁰ EU — GCC Clean Energy Technology Network : [website]. URL: <http://www.eugcc-cleanenergy.net/workinggroups> (accessed: 08.08.2018).

⁶¹ Ibid.

также соответствующие частные секторы с обеих сторон. Этот диалог обеспечивает создание особой платформы для решения вопросов, связанных с торговлей и инвестициями, активизации сотрудничества по вопросам, представляющим взаимный интерес, таким как устранение обоюдных препятствий на рынке, разработка нормативных требований и способы установления рыночных предпочтений⁶².

Однако разразившийся в июне 2017 г. катарский кризис и последующая блокада Катара со стороны коалиции арабских государств во главе с Саудовской Аравией значительно усложнили отношения между ЕС и ССАГПЗ⁶³. Евросоюз выбрал тактику переговоров со всеми противоборствующими сторонами в качестве посредника. Брюссель задействовал ресурсы созданного в конце 2010 г. Департамента реагирования на кризисы и оперативной координации Европейской службы внешних связей, Кризисную платформу ЕС, Механизмы координации действий в чрезвычайных ситуациях и кризисе ЕС и др. По дипломатической линии были усилены двусторонние контакты с участниками кризиса⁶⁴.

В марте 2018 г. Ф. Могерини провела переговоры с эмиром Катара шейхом Тамим бин Хамад Аль Тани, в результате которых было подписано соглашение о сотрудничестве. Оно создает основу для расширения политического диалога и укрепления секторального сотрудничества в областях, представляющих взаимный интерес, особенно в развитии частного сектора, в области исследований и инноваций. Это ключевые области для реализации программы диверсификации экономики и программы преобразований страны

⁶² Gulf region // European Commission : [website]. URL: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/gulf-region/> (accessed: 28.12.2018).

⁶³ *Salacatin S.* Post-Brexit political momentum sees Europe look to the Gulf, 2017 // *The New Arab* : [website]. URL: <https://www.alaraby.co.uk/english/indepth/2017/3/30/post-brexit-political-momentum-sees-europe-look-to-the-gulf> (accessed: 29.01.2018).

⁶⁴ *Federica Mogherini met with the Deputy Prime Minister and Foreign Minister of the State of Kuwait, Sheikh Sabah Khalid Al Hamad Al Sabah* // *European Union External Action* : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/middle-east-peace-process/48386/federica-mogherini-met-deputy-prime-minister-and-foreign-minister-state-kuwait-sheikh-sabah_en (accessed: 12.08.2018).

«Национальное видение Катара на 2030 год»⁶⁵. Подписанное соглашение было неодобрительно встречено антикатарской коалицией арабских государств, которые уверены, что ЕС находится на стороне Катара⁶⁶.

Несмотря на взаимные претензии и сложности с выводом экономических отношений на новый уровень, торговый оборот между двумя регионами неуклонно растет (с 2008 по 2015 г. — примерно на 6,5 % в год). Исключением стал 2016 г. в связи с падением цен на нефть. В 2017 г. общий объем торговли составил 143,7 млрд евро. При этом экспорт ЕС в ССАПЗ вырос до 99,8 млрд евро, а импорт сократился до 43,8 млрд. В 2017 г. экспорт ЕС в страны Совета сотрудничества был достаточно разнообразным. Тем не менее, преимущество отдавалось продукции промышленности (91,1 %), такой как электростанции, железнодорожные локомотивы, летательные аппараты, электрические машины и разнообразные механические устройства. Экспорт в ЕС из стран Совета сотрудничества составляли в основном топливо и продукция горнодобывающей промышленности — на 28,7 млрд евро (65,5 %), химические вещества — на 5,0 млрд евро (11,5 %). В 2018 г. Евросоюз являлся первым торговым партнером ССАПЗ — 14,6 % общего объема торговли последнего, за ЕС следуют Китай (12,2 %), Япония (8,5 %) и Индия (8,4 %)⁶⁷.

Таким образом, Евросоюз и Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива являются важными международными акторами с огромным потенциалом сотрудничества. Евросоюз — главный экономический партнер стран ССАПЗ. Тем не менее, опыт

⁶⁵ EU and Qatar sign a Cooperation Arrangement, 2018 // European Union External Action : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/40967/EU%20and%20Qatar%20sign%20a%20Cooperation%20Arrangement (accessed: 22.06.2019).

⁶⁶ Szalai M. The Crisis of the GCC and the Role of the European Union, 2018 // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: https://www.iai.it/sites/default/files/menara_fn_14.pdf (accessed: 23.06.2019).

⁶⁷ Salacanian S. Post-Brexit political momentum sees Europe look to the Gulf, 2017 // The New Arab : [website]. URL: <https://www.alaraby.co.uk/english/indepth/2017/3/30/post-brexit-political-momentum-sees-europe-look-to-the-gulf> (accessed: 29.01.2018).

их взаимодействия свидетельствует о сложной и противоречивой динамике межрегиональных отношений. Сотрудничество, задуманное в Брюсселе на основе экспортируемых ценностей Евросоюза, не выдержало испытания «арабской весной». Дал о себе знать диссонанс между экономической и политической стратегией ЕС в отношении ССАГПЗ, на который обращали внимание европейские эксперты⁶⁸. Затормозились интеграционные процессы, двум региональным блокам не удалось договориться о создании зоны свободной торговли, не были реализованы проекты в гуманитарной области.

Как отмечают эксперты, Евросоюз располагает достаточными ресурсами для того, чтобы повлиять на примирение враждующих арабских государств Персидского залива. Одним из инструментов может быть торговая и инвестиционная политика, о которой ЕС и ССАГПЗ начали официальный диалог в мае 2017 г. Другим инструментом может быть визовая политика. Хотя переговоры по соглашению о свободной торговле зашли в тупик с 2008 г., уступки в этой области со стороны ЕС можно было бы использовать для того, чтобы убедить лидеров ССАГПЗ в том, что им выгоднее вести переговоры сообща, а не поодиночке⁶⁹.

Новая Глобальная стратегия ЕС 2016 г. продемонстрировала, что в Брюсселе извлекли уроки из кризиса в европейско-арабских отношениях, вызванного «арабской весной». «Мягкая сила» ЕС стала изобретательнее. Не отказываясь от продвижения своих базовых ценностей, Евросоюз проводит более дифференцированную политику интеррегионализма и продолжает гнуть свою линию в отношениях с государствами Персидского залива. Реальным стал опыт создания глобальных сетей многонациональных компаний с участием европейского и арабского капиталов. Используя опыт

⁶⁸ Bridging the Gulf: EU — GCC Relations at a Crossroads // ed. S. Colombo. Ed. Nuova Cultura, 2014. P. 24.

⁶⁹ Menara: Middle East and North Africa Regional Architecture. Global Actors, Contentious Issues and Integration Dynamics available, 2014 // Menara : [website]. URL: http://www.menaraproject.eu/wp-content/uploads/2019/05/MENARA_web-1.pdf (accessed: 22.06.2019).

ЕС, арабские страны продвинулись в диверсификации экономики. На пространствах ЕС и ССАГПЗ сложилось и функционирует европейско-арабское «эпистемическое сообщество», в рамках которого происходит обмен знаниями и ресурсами в областях технического и технологического развития. Опираясь на национальные традиции и опыт европейской интеграции, государства ССАГПЗ реализуют свой собственный, не похожий на другие общества модернизационный проект.

Сотрудничество между ЕС и ССАГПЗ показывает, что для ЕС интеррегионализм является одним из важных инструментов укрепления его позиций на международной арене, его активного участия в глобальном управлении, урегулировании глобальных и региональных кризисов, обеспечении безопасности.

Глава 7

ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА: ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Цели Европейской политики соседства

Как только стало ясно, что расширение ЕС официально осуществится в мае 2004 г., его руководящие органы начали разрабатывать программу действий в отношении новых соседних стран. В ноябре 2002 г. Совет по общим делам и внешним отношениям (*General Affairs and External Relations Council*) запустил программу приграничных исследований ситуации на Украине, в Молдавии и Белоруссии.

В декабре 2002 г. на заседании Европейского совета в Копенгагене было отмечено, что ЕС готов предложить новым соседним странам расширение сотрудничества на основе разделяемых ценностей в области демократии, соблюдения прав человека, господства закона, которые определены Хартией основных прав (*Charter of Fundamental Rights*). При этом отмечалось, что ЕС заинтересован в предотвращении новых разделительных линий в Европе и стремится к достижению процветания и стабильности в отношениях с соседями. Утверждалось, что расширение будет способствовать усилению отношений с Россией, развитию связей с Украиной, Молдавией, Белоруссией на основе долгосрочного содействия развитию реформ, устойчивого развития и торговли. В то же самое время совет подтвердил европейскую перспективу стран Западных Балкан в рамках программы Процесса стабилизации и ассоциации (*Stabilisation and Association Process*).

Следует признать, что ЕС изначально проводил дифференцированную политику в отношении стран Восточной Европы и Кавказа, с одной стороны, и балканских стран, с другой.

В марте 2003 г. Европейская политика соседства (*European Neighbourhood Policy*, ENP) была впервые упомянута в коммюнике Европейской комиссии «Расширяющаяся Европа» (*Wider Europe*)¹. В преамбуле принятого документа отмечалось, что с «1 мая 2004 года ЕС войдет в новую историческую фазу в связи с расширением союза до 25 стран, объединяющих 450 млн человек, и ВВП, составляющим 10 трлн евро, что приведет к существенному усилению политического, географического и экономического веса ЕС на Европейском континенте. <...> Вне границ ЕС расширение изменит форму политических и экономических отношений с другими частями мира. ...На внешней стороне морских и сухопутных границ окажутся жители России, Западного СНГ и Южного Средиземноморья. Вступление новых стран-участниц усилит интерес союза к развитию отношений с новыми соседями». Это, по мнению авторов проекта, должно привести к возрастанию интереса в тесном сотрудничестве с соседями².

В документе акцент направлялся прежде всего на экономическую и политическую взаимозависимость. К сфере общих интересов были отнесены усиление взаимного производства, экономической рост, расширение торговли, поддержание политической стабильности и главенствующей роли закона, взаимный обмен человеческим капиталом, идеями, знаниями и культурой. В связи с расширением Евросоюзу необходимо осуществить глубокую перестройку во внешней политике, безопасности, торговле, окружающей среде, устойчивом развитии и др.

¹ Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors. Commission of the European Communities. Brussels, 11.3.2000. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament // Commission of the European Communities : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf (accessed: 22.06.2019).

² Ibid.

В коммюнике по итогам совета ясно давалось понять, что действия ЕС направлены на укрепление отношений с соседями, которые в настоящее время не имеют перспективы членства в ЕС. Таким образом, ЕС стремится к созданию «зоны процветания и добрососедства — “кольца друзей”», с которыми он «развивает тесные мирные кооперативные отношения». В ответ ЕС ожидает от соседей «конкретного прогресса в приобщении к общим ценностям и эффективной имплементации политических, экономических и институциональных реформ, включая приведение законодательств в соответствие с *Aquis*; соседи ЕС должны извлечь выгоду из перспектив более тесной экономической интеграции с ЕС. Для этого России и западным странам СНГ должны быть предложены перспективы образования ниш во внутреннем рынке ЕС, дальнейшая интеграция и либерализация, свободное перемещение лиц, товаров, услуг и капитала (так называемые четыре свободы)». Отмечалось, что в то время как развитие отношений с Белоруссией с 1996 г. продвигалось очень медленно, с Россией, напротив, стремительно развивались диалог и сотрудничество в областях политики, безопасности, энергетики, окружающей среды и науки, технологий. «Политика нового добрососедства создаст основы для всеобъемлющего стратегического партнерства ЕС — Россия»³.

Согласно ст. 49 Договора о Европейском союзе, любая европейская страна может стать членом ЕС, если соответствует критериям членства: это демократия, верховенство закона, права человека, уважение к меньшинствам; действующая рыночная экономика, способность справляться с конкурентным давлением; способность принимать на себя обязательства членства, что означает эффективно руководствоваться правилами и политикой ЕС. В любом случае решение о дальнейшем расширении ЕС ожидают полноценные дискуссии относительно его географических границ. Таким образом, цель новой Политики соседства заключается в развитии

³ Wider Europe — Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors. Commission of the European Communities.

новых отношений, которые могут включать перспективы членства, но не в среднесрочном отрезке времени.

Что касается Политики соседства в Средиземноморье, то ее основной целью являлось создание общего рынка. В документе подчеркивалось, что, «исходя из наличия различных отправных точек и целей, новый подход ЕС не может быть одинаковым ко всем». Страны будут переживать неодновременные этапы политических реформ и экономического развития⁴.

В мае 2004 г. был опубликован более обширный стратегический документ под названием «Европейская политика соседства» (ЕПС) — *European Neighbourhood Policy* (ENP). Он был разработан в 2004 г. с целью предотвращения развития конфликтных ситуаций между государствами — членами Евросоюза с учетом последних расширений и их соседями. Эта политика была ориентирована на реализацию стратегических задач, определенных в Европейской стратегии безопасности, принятой в декабре 2003 г.

Как отмечает Л. Симао, необходимо признать роль ЕС как провайдера региональной безопасности в Европе, даже если ЕС не является организацией безопасности, а скорее политическим и экономическим проектом. Создание ЕПС стало средством для преобразования этого капитала в политическое влияние, часто воспринимаемое директивными органами ЕС как «обязанность» союза «делиться выгодами» его достижений с соседними обществами⁵.

В Европейской стратегии были оговорены конкретные условия сотрудничества ЕС с этими странами. В рамках отчета о реализации принятого плана в декабре 2006 и декабре 2007 г. комиссия выдвинула ряд предложений относительно путей укрепления этой политики.

ЕПС направлена на развитие сотрудничества с южными соседями — Алжиром, Египтом, Израилем, Иорданией, Ливаном, Ливией,

⁴ Wider Europe — Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors. Commission of the European Communities.

⁵ Simão L. The European Union's New Eastern Partnership Policy // Geopolitics and Security. A New Strategy for the South Caucasus. The Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2018. P. 18–19.

Марокко, Палестинской национальной администрацией, Сирией и Тунисом — и восточными соседями — Арменией, Белоруссией, Грузией, Молдавией и Украиной. Несмотря на то, что Россия также является соседом ЕС, ее отношения с союзом регулируются Договором о стратегическом партнерстве, предполагающим четыре сферы взаимодействия⁶. В данный момент сотрудничество с Россией осуществляется в рамках программы Приграничного сотрудничества (*Cross-Border Cooperation Activities*) «под эгидой ENP, но не как части ENP»⁷.

ЕС предлагает своим членам привилегированное партнерство, основанное на совместной приверженности общим ценностям (таким как демократия и права человека, верховенство закона, хорошее управление, принципы рыночной экономики и устойчивое развитие). ЕПС выходит за рамки обычного партнерства, предлагая развивать тесные партнерские отношения в политической и экономической сферах. Эффективность и масштаб такого партнерства будут зависеть от того, насколько общими являются эти ценности. ЕПС реализуется вне зависимости от политики расширения, хотя и не исключает возможных сценариев развития отношений ЕС с соседями в будущем в соответствии с положениями договора. ЕПС не ставит своей целью обязательное последующее присоединение к ЕС. Проект направлен на содействие установлению в соседних странах социального развития и хорошего управления.

Одна из первых проблем, с которой столкнулась ЕПС, заключалась в достижении баланса между консенсусом и дифференциацией. Инструменты и механизмы ЕС работают лучше, когда они универсальны и применяются равномерно, однако в случае ЕПС многие соседи ЕС различаются по уровням политического и экономического развития и с точки зрения стратегических планов в отношении ЕС. Это потребовало адаптации политики соседства к меняющимся реалиям⁸. Создав Восточное партнерство в качестве

⁶ European Neighbourhood Policy // European Commission : [website]. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/overview/index_en.htm (accessed: 22.06.2019).

⁷ Ibid.

⁸ Simão L. The European Union's New Eastern Partnership Policy. P. 19.

особой основы для отношений с восточными соседями, ЕС частично решил эту проблему.

С 1 января 2007 г. существовавшие на тот момент инструменты содействия развитию — МЕДА (Юг), Тасис (Восток) и др. — были заменены единым Европейским инструментом соседства и партнерства (ЕИСП) — (*European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI*). В новой инициативе ЕС выдвинул принципы «совместного владения» (*joint ownership*) и инновационного механизма финансирования⁹.

ЕИСП поддерживает *политические реформы*, включая хорошее управление, верховенство права, соблюдение прав человека, борьбу с организованной преступностью и терроризмом; *экономические реформы*, включая экономическое развитие, рыночную экономику, интенсификацию торговли и постепенную конвергенцию в общее с ЕС экономическое пространство; *социальные реформы*, включая интеграцию сообществ, борьбу с дискриминацией и бедностью, расширение занятости; *секториальное сотрудничество*, включая охрану окружающей среды, энергетику, транспорт, телекоммуникации, здоровье, образование и обучение, исследования и инновации; *региональное и местное развитие, региональную интеграцию* (Евро-Средиземноморские регионы и регионы Восточной Европы); *участие в программах ЕС и его институтов*.

Термин «ЕИСП Восток» (*ENPI East*) используется с тех пор, как на смену Тасис в 2007 г. пришел ЕИСП. Он относится к странам востока Европы, которые пользуются этим инструментом.

В марте 2011 г. ЕС разработал программу «Партнерство за демократию и общее процветание юга Средиземноморья» (*Partnership for democracy and shared prosperity with the southern Mediterranean*), что было непосредственным ответом на «арабскую весну»¹⁰.

⁹ European Neighbourhood and Partnership Instrument (2007–2013) // EUR-Lex : [website]. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_en.htm (accessed: 22.06.2019).

¹⁰ European Commission launches ambitious Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean // European Commission : [website]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_268 (accessed: 22.06.2019).

ЕПС поддерживает политические и экономические реформы в соседних странах Европы в качестве средства укрепления мира, стабильности и экономического процветания в регионе в целом. ЕПС направлена на придание большего акцента двусторонним отношениям ЕС с соседними странами. В политике соседства ЕС участвуют 16 стран: Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестинская национальная администрация, Сирия, Тунис, Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Молдавия и Украина¹¹.

Бюджет ЕИСП составил 11 млрд 181 млн евро на период 2007–2013 гг., из которых 95 % приходилось на национальные и многонациональные программы, и 5 % — на программы приграничного сотрудничества¹². С 2014 г. ЕИСП замещен новым финансовым институтом под названием Европейский инструмент соседства (*European Neighbourhood Instrument, ENI*), который призван осуществлять более управляемую политику, предлагающую гибкий и дифференцированный подход, набор стимулов для наиболее успешных участников программ¹³.

Запуск процесса пересмотра ЕПС шел параллельно с подготовкой новой Глобальной стратегии 2016 г., в которой одним из важных направлений политики в отношении соседних стран стала стрессоустойчивость (*resilience*) партнеров. Безопасность является предпосылкой экономического развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе¹⁴.

На период 2014–2020 гг. бюджет ЕПС составляет 15 млрд евро. В соответствии с принципами дифференциации и «больше за большее», ЕС будет поддерживать укрепление отношений со странами-партнерами, что принесет ощутимую выгоду как ЕС, так и его

¹¹ A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy // European Commission : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com_11_303_en.pdf (accessed: 22.06.2019).

¹² European Neighbourhood Policy (ENP) // European Commission : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp_en (accessed: 22.06.2019).

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

партнерам в таких областях, как демократия и права человека, верховенство закона, эффективное управление, устойчивое экономическое и социальное развитие, безопасность, миграция и мобильность, а также постепенная интеграция в единый рынок ЕС. ЕИС — часть целостного пакета географических и тематических инструментов на сумму в 96 млрд 249,4 млн евро, рассчитанных на период 2014–2020 гг. (в текущих ценах), который ожидает одобрения Европейского парламента.

Механизм взаимоотношений между ЕПС и страной — участницей программы работает в виде заключения двустороннего взаимно согласованного плана действий (*Action Plans*). Страна-реципиент представляет свой доклад на обсуждение, после чего подписывается план действий, который определяет повестку дня политических и экономических реформ с кратко- и среднесрочными приоритетами¹⁵.

ЕПС не ставит конечной целью подготовку стран-участниц к вступлению в ЕС. Она направлена на установление более тесных политических связей, частичную экономическую интеграцию, поддержку соответствия стандартам ЕС, экономическим и социальным реформам¹⁶.

В 2014 г. наибольших успехов политика ЕПС достигла в областях миграции, мобильности, IT-технологий, энергетики и транспорта. Все программы ЕПС проходят независимый аудит, публикуются и подвергаются общественному контролю¹⁷. К примеру, финансируемая ЕС Программа территориального сотрудничества Восточного партнерства (*Eastern Partnership Territorial Cooperation Programme*, EaPTC) предлагает два полезных инструмента для тех, кто заинтересован в подготовке проектных предложений под заявками Молдавии и Украины.

¹⁵ European Neighbourhood Policy (ENP).

¹⁶ ENP Progress reports // European Union External Action : [website]. URL: <http://eeas.europa.eu/enp/> (accessed: 22.06.2019).

¹⁷ См., к примеру, отчеты за 2014 г.: Progress reports // European Union External Action : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm (accessed: 22.06.2019).

ЕПС дополняется региональными и многосторонними инициативами сотрудничества, среди которых Черноморская синергия (*Black Sea Synergy*), Европейско-Средиземноморское партнерство (*Euro-Mediterranean Partnership — EUROMED*) и Восточное партнерство.

Восточное партнерство

Причины объявления новой восточной политики ЕС находят различные объяснения. Одни считают, что тема региональной стабильности и безопасности являлась главным внешнеполитическим приоритетом ЕС¹⁸. Другие делают акцент на том, что одной из доминирующих причин является признание неэффективности Политики соседства в отношении новых независимых государств, ранее входивших в СССР. «Авторитарные страны остались такими же авторитарными, демократии — хрупкими и нестабильными. Демократическая волна на постсоветском пространстве, начавшаяся с Грузии, сменилась впоследствии демократическим откатом. Ни один из замороженных конфликтов (Приднестровье, Нагорный Карабах, Абхазия) не продвинулся к решению. Конфликт в Южной Осетии показал, что в регионе отсутствует должная система безопасности и предотвращения военных действий. В результате конфликта в Грузии была разрушена часть инфраструктуры и начался экономический спад», — пишет белорусский эксперт Г. Плащинский¹⁹. Кроме того, военный конфликт России с Грузией продемонстрировал, что Россия перешла к использованию набора силовых методов защиты в ее понимании геополитических интересов на постсоветском пространстве, используя энергетическое

¹⁸ Восточное партнерство: от Праги до Вильнюса : Эволюция идей // Восточное партнерство до и после Вильнюса. М., 2014. С. 37.

¹⁹ Плащинский Г. Восточное партнерство в зеркале европейской аналитики // Eurobelarus : [сайт]. URL: <http://eurobelarus.info/old/images/stories/Plaschynsky1.pdf> (дата обращения: 22.06.2019).

оружие, военно-силовые операции, «гибридные» инструменты влияния и иные силовые методы.

Процесс был начат в феврале 2008 г. в Киеве, а затем проект Восточного партнерства (*Eastern Partnership*, EaP) был представлен министром иностранных дел Польши при участии Швеции на Совете ЕС по общим вопросам и внешним связям 26 мая 2008 г. Дискуссия о Восточном партнерстве состоялась 19–20 июня 2008 г. на Европейском совете. Чехия подписала предложение в полном объеме, в то время как Болгария и Румыния были гораздо осторожнее, полагая, что «Черноморский форум за диалог и сотрудничество» и «Организация черноморского экономического сотрудничества» будут торпедированы Восточным партнерством. Г. Плащинский справедливо отмечает, что, «запустив Восточное партнерство, Польша и Швеция заставили своих европейских партнеров признать, что Азербайджан, Армения и Грузия находятся в Европе, а это означает, что в соответствии с принципами Римского договора 1958 г. все эти страны теоретически могут стать в будущем членами Европейского союза. К этому стоит прибавить политику Польши по интеграции Украины и Грузии в европейскую семью с целью дальнейшего укрепления региона»²⁰.

7 мая 2009 г. в Праге (в председательствовавшей на тот момент в ЕС Чехии) состоялась учредительная встреча в рамках программы «Восточное партнерство». Проект нацелен на сближение ЕС с Азербайджаном, Арменией, Грузией, Молдавией, Белоруссией и Украиной. Программой предусматривалось выделение этим странам 600 млн евро до 2013 г. Эти средства были предназначены на укрепление государственных институтов, контроля границ и оказание помощи малым компаниям.

Восточное партнерство представляет собой восточное измерение ЕПС. Она основывается на разделении сторонами ценностей свободы, демократии, соблюдения прав человека и верховенства права. Проект Восточного партнерства предполагает установление более тесных экономических отношений с ЕС, включая соглашения

²⁰ Плащинский Г. Восточное партнерство в зеркале европейской аналитики.

о зонах свободной торговли. Он предусматривает взятие на себя обязательств по внедрению институтов «эффективного управления», принятия мер в области энергетической безопасности, охраны окружающей среды, социальной стабильности и устойчивого развития.

Восточное партнерство предусматривает качественно новое двустороннее измерение, а именно:

1. Соглашения об ассоциации (*Association Agreements*), которые заменят базовые Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (*Partnership and Cooperation Agreements*), ранее заключенные с «восточными соседями». Основная сила Соглашений об ассоциации заключается в том, что они являются юридически обязывающими. При этом предусмотрена развитая система мониторинга и оценки прогресса, которая повышает шансы на успешную имплементацию соглашений.

2. Комплексная программа по реформированию институтов (*Comprehensive Institution — building programme*). Это программа конвергенции стран-партнеров с ЕС через принятие стандартов и законодательства ЕС в политической и экономической областях.

3. Комплексные зоны свободной торговли (*Deep and Comprehensive Free Trade Areas*). Они охватят торговлю услугами и будут предусматривать сближение стандартов регулирования торговли. Наличие данных зон позволит «восточным соседям» выйти со своими товарами на рынок Евросоюза, а также в будущем образовать «Экономическое сообщество Европейского соседства» (*European Neighbourhood Community*).

4. Визовая либерализация (*Visa liberalization*). Предусматривается заключение соглашений о мобильности и безопасности (*mobility and security pacts*) с каждым из государств — членов Восточного партнерства с целью усилить мобильность людей в рамках данной инициативы.

5. Дополнительное сотрудничество в ряде сфер, а также усиленное техническое содействие.

Европейская политика соседства на восточном направлении ранее не предусматривала многостороннего измерения (*multilateral*

track), и потому для Восточного партнерства это стало новацией. Региональное взаимодействие между шестью странами — членами Восточного партнерства планируется усилить с помощью их участия в так называемых «тематических платформах», а также в различных форумах в рамках Восточного партнерства с целью обмена опытом, выработки общих позиций и реализации совместных проектов. Предусматриваются следующие четыре «тематические платформы», каждая из которых собирается не реже, чем дважды в год, при участии высоких официальных лиц стран — участниц Восточного партнерства.

Первая платформа — демократия, эффективное управление и стабильность. Эта тематическая платформа содействует демократическому развитию и экономическому реформированию восточных партнеров с акцентом на развитие стабильных демократических институтов (в том числе электоральных стандартов, законодательства о СМИ и борьбы с коррупцией) и эффективных государственных структур. Кроме того, она способствует более активному вовлечению гражданского общества в этот процесс. Акцент платформы также ставится на безопасность, укрепление стабильности, суверенитета и территориальной целостности стран-партнеров посредством принятия многосторонних мер по повышению доверия и процедур раннего предупреждения.

Вторая платформа — экономическая интеграция и сближение с европейскими нормами. Она ставит своей задачей экономическую интеграцию партнеров и приведение национального законодательства в соответствие с законодательством ЕС. Это должно осуществляться путем создания в долгосрочной перспективе углубленных и всеобъемлющих зон свободной торговли (или региональных соглашений о свободной торговле) между партнерами и ЕС и между самими партнерами.

Третья платформа — энергетическая безопасность. В центре внимания данной платформы — рассмотрение вопросов, относящихся к безопасности снабжения энергией, ее транзита, диверсификации и растущей взаимосвязанности внутри ЕС и между ним

и восточными странами-партнерами. Платформа также стремится к гармонизации энергетической политики и законодательства партнеров с практикой и *Acquis*. Во избежание будущих энергетических кризисов, которые могут затронуть как ЕС, так и восточных партнеров, платформа стремится интенсифицировать диалог на тему энергобезопасности и повысить степень подготовленности к энергетическому кризису посредством участия в органах Сети корреспондентов энергобезопасности, Группы по газовой координации, Группы снабжения нефтью и Энергетического сообщества.

Четвертая платформа — контакты между людьми (гуманитарные контакты). Данная платформа ставит своей задачей расширение контактов между гражданами ЕС и стран-партнеров с упором на молодых людей, в том числе путем развития информационного общества и СМИ. Другие аспекты контактов между людьми включают культурное сотрудничество, образование и научные исследования. Такие контакты рассматриваются как фактор, способствующий переменам в странах-партнерах²¹.

В рамках Восточного партнерства предполагаются пилотные программы регионального развития (*Pilot Regional Development Programmes*, PRDPs). Эти программы помогают странам-партнерам решать основные структурные проблемы, особенно проблемы экономического и социального диспаритета между регионами и группами населения. Вдохновленные политикой сближения ЕС, страны-партнеры могут получать от этих программ поддержку в области продвижения региональных стратегий развития, имеющих целью финансирование проектов, которые могли бы способствовать преодолению структурных проблем.

Также можно выделить шесть показательных инициатив, направленных на привлечение финансирования от различных международных финансовых учреждений и инвестиций частного сектора для придания дополнительного импульса развитию сотрудничества.

²¹ Глоссарий Восточного партнерства и отношений ЕС — Россия // Euneighbours : [сайт]. URL: <https://www.euneighbours.eu/ru/policy/vostochnoe-partnerstvo> (дата обращения: 22.06.2019).

Первая — Программа по совместному (интегрированному) управлению границами (*Integrated Border Management, IBM*). Ее целями являются облегчение передвижения населения, согласование правил пограничной охраны, применение стандартов ЕС. Она также включает проблемы торговли, таможенных служб, виз, демаркации границ, обеспечения безопасности в борьбе с контрабандой и торговле людьми, создания общеевропейских транспортных коридоров.

Вторая — Программа по стимулированию малого и среднего бизнеса (*Small and Medium-sized Enterprises, SMEs*). Она направлена на улучшение делового климата. В ее рамках предусмотрены консультации, предоставляется техническое содействие предприятиям малого и среднего бизнеса, совершенствуется административная база. Содействие программе оказывают Европейский банк реконструкции и развития и Европейский инвестиционный банк. Программа открыта и для других международных финансовых институтов.

Третья — Программа по развитию региональных рынков электроэнергии, возобновляемой энергии и энергоэффективности (*Regional Electricity Markets, Energy Efficiency and Renewable Energy*). Эта инициатива направлена на достижение интеграции энергетических рынков ЕС и стран Восточного партнерства, объединение их электросетей для повышения энергоэффективности, безопасности электроснабжения и содействия принятию мер по решению проблем, связанных с изменениями климата.

Четвертая программа направлена на диверсификацию энергообеспечения (*Diversification of Energy Supply*). Ее цель — установление сотрудничества с восточными партнерами для обеспечения альтернативных источников энергоснабжения и транзитных маршрутов, чтобы избежать будущих энергетических кризисов. Она подразумевает более активное сотрудничество между производителями, потребителями и операторами в целях надежной поставки энергии в Европу и страны-партнеры. Она включает оптимизацию условий для долгосрочных обязательств по поставкам и закупкам, гарантии транзита и безопасность инфраструктуры, что было бы привле-

кательным для поставщиков из третьих стран и потенциальных инвесторов в инфраструктуру.

Пятая программа касается профилактики природных и искусственных катастроф (*Prevention of, Preparedness for, and Response to Natural and Man-Made Disasters*, PPRD). В целях противодействия искусственным катастрофам (наводнениям, пожарам, опасностям для здоровья, загрязнению морской среды) и последствиям климатических изменений данная инициатива направлена на расширение возможностей управления чрезвычайными ситуациями на местном, региональном и национальном уровнях. Она реализуется путем активизации сотрудничества между ЕС и его восточными партнерами с опорой на существующие инициативы.

Шестая программа — управление окружающей средой (*Environmental Governance*). Цель данной инициативы — содействовать охране окружающей среды и решению проблем изменений климата. Она нацелена на борьбу с загрязнением окружающей среды в многостороннем формате путем сочетания международных, региональных и внутренних действий. Управление окружающей средой — это комплекс формальных и неформальных мероприятий и институтов, которые определяют то, как преодолеваются вызовы и используются возможности, касающиеся эксплуатации природных ресурсов и окружающей среды, какое поведение считается приемлемым и какие правила и санкции применяются для воздействия на характер использования ресурсов и окружающей среды²².

В июне 2012 г. через ЕИСП была запущена Программа Восточного партнерства по интеграции и сотрудничеству (*Eastern Partnership Integration and Cooperation programme*, EaPIC). Это финансовый механизм, который направлен на дополнительную поддержку институциональных и секторальных реформ в странах Восточного партнерства с целью укрепить их политический союз и экономическую интеграцию с ЕС. Он основан на принципе «больше за большее» (*more for more*) и иначе называется «Новая ЕПС» (*New ENP*), то есть

²² Глоссарий Восточного партнерства и отношений ЕС — Россия.

чем дальше страна идет по пути внутренних реформ в сторону демократизации, соблюдения прав человека и главенства закона, тем больше поддержки она может ожидать от этой программы. EaPIC поддерживает инициативы, которые адаптированы к нуждам каждой страны, ориентируясь при этом на продвижение к углубленной демократии. Программа направлена на две ключевые области: демократические преобразования, а также устойчивый, всесторонний рост и экономическое развитие²³.

Раз в два года проходят встречи министров иностранных дел и саммиты глав государств, входящих в Восточное партнерство, а также встречи министров иностранных дел стран — членов Восточного партнерства и ЕС. Было предусмотрено создание Парламентской ассамблеи Восточного партнерства (*EURONEST Parliamentary Assembly*). На этих встречах обсуждаются вопросы по четырем тематическим платформам и принимаются решения относительно ближайших приоритетов²⁴.

Форум гражданского общества Восточного партнерства (ФГО) (*Eastern Partnership Civil Society Forum, CSF*) направлен на развитие контактов между организациями гражданского общества и содействие диалогу между ними и государственными властями. ФГО также содействует диалогу, развитию неформальных сетей общения и обмену опытом (в том числе интеграции в ЕС) между самими организациями гражданского общества (ОГО) и между ОГО и властями в странах Восточного партнерства. Помимо ОГО, из стран-партнеров с Востока, из ЕС и третьих стран в ФГО принимают участие Европейская комиссия, Европейский экономический и социальный комитет и представители международных организаций/сетей.

Были учреждены четыре рабочие группы, которые функционируют параллельно тематическим платформам Восточного партнерства, обеспечивая их информацией, необходимой для выработки повестки дня. Рабочие группы сформированы по следующим темам:

²³ Глоссарий Восточного партнерства и отношений ЕС — Россия.

²⁴ Там же.

демократия, права человека, надлежащее управление и стабильность; экономическая интеграция и согласование с политикой ЕС; окружающая среда, изменение климата и энергетическая безопасность; контакты между людьми²⁵.

Цели Восточного партнерства достигаются, в частности, через двусторонний формат, то есть через углубление двусторонних связей между ЕС и каждым из восточных партнеров. Это происходит путем заключения двусторонних соглашений, таких как соглашения об ассоциации, углубленные и всеобъемлющие соглашения о зонах свободной торговли, двусторонний диалог по либерализации виз, а также путем более тесного двустороннего сотрудничества в ряде областей (экономика, энергетика, окружающая среда, транспорт, научные исследования и т. п.) и технического содействия. Восточное партнерство дополняет существующие двусторонние договорные отношения и опирается на принципы дифференциации отношений между партнерами.

В ноябре 2009 г. в Брюсселе впервые собрался Форум гражданского общества, который должен функционировать на постоянной основе. В его задачи входит укрепление гражданского общества стран-членов и совместное финансирование проектов гражданских инициатив.

Помимо этого, с помощью Комитета регионов (*The Committee of Regions*) планируется создать Ассамблею локальных и региональных представителей (*Eastern Europe and South Caucasus Local and Regional Assembly*), куда войдут представители местного самоуправления и регионов стран — членов Восточного партнерства. На ней предполагается обсуждать проблемы местного самоуправления, проводить тренинги представителей территориальных единиц. Также планировалось запустить культурную программу Восточного партнерства (*Eastern Partnership Culture Programme*), целями которой являются повышение роли культуры в странах-партнерах и содействие региональному сотрудничеству между организация-

²⁵ Глоссарий Восточного партнерства и отношений ЕС — Россия.

ми гражданского общества, фондами и академическими кругами, работающими в сфере культуры²⁶.

В июне 2012 г. состоялся первый раунд диалога в Кишиневе. Это платформа для проведения дискуссий, предназначенная для того, чтобы содействовать сотрудничеству и диалогу между странами Восточного партнерства и ЕС в духе принципов и целей, согласованных на саммите Восточного партнерства, а также для того, чтобы вести подготовку ежегодных встреч министров стран Восточного партнерства. Создатели программы Восточного партнерства не скрывали, что целью многостороннего измерения является организация взаимодействия негосударственных акторов и представителей власти различных стран, чтобы осуществлять трансляцию ценностей и «социализацию» режимов в системе европейских норм²⁷.

Механизмы идеологической вовлеченности участников Восточного партнерства выделил белорусский эксперт Г. Плащинский. Основные цели Восточного партнерства — политическая ассоциация и экономическая интеграция участвующих в проекте стран с Евросоюзом. Обозначим их.

Во-первых, использование принципа «вовлеченности» (*inclusiveness*) против принципа гибкости (*flexibility*). Вовлеченность в региональные проекты ряда стран, таких как Россия и Турция, могла бы сделать Восточное партнерство значительно более эффективной и привлекательной инициативой, но одновременно может породить дисбаланс в отношениях стран в рамках ЕаР, где на данный момент собраны государства, не имеющие большого разрыва в развитии.

Во-вторых, принцип обусловленности (*conditionality, more for more*) против принципа равного партнерства (*joint ownership*). Идея равного партнерства, выдвинутая первоначально Евросоюзом в Восточном партнерстве и максимально широко трактуемая Беларуссией и Азербайджаном, очевидно противоречит идее обусловленности,

²⁶ Плащинский Г. Восточное партнерство в зеркале европейской аналитики.

²⁷ Schimmelfennig F. Europeanization beyond Europe // Living Reviews in European Governance : [website]. URL: <http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2007-1/download/lreg-2007-1Color.pdf> (accessed: 22.06.2019).

когда Евросоюз выдвигает условия, а страны — члены ЕаР обязаны их выполнить, если желают продолжить сотрудничество и получить дополнительные выгоды.

В-третьих, принцип «сферы влияния» (*sphere of influence*) против принципа «взаимных интересов» (*sodiffusion of interest*). Воспринимая Восточное партнерство в негативном ключе, Россия навязывает Евросоюзу «игру с нулевой суммой», где победитель в борьбе за влияние может быть только один. Евросоюз же утверждает, что Восточное партнерство одинаково выгодно для сторон, а потому Россия должна оказывать ему поддержку или, во всяком случае, не препятствовать реализации проекта.

В-четвертых, принцип «европеизации» (*europenisation*) против принципа «секьюритизации» (*securitization*). С одной стороны, Евросоюз стремится распространять демократические ценности, уважение к правам человека и верховенству закона, а с другой — он нацелен на продвижение собственных интересов, укрепление границ и защиту своих граждан²⁸.

Об участии в проекте заявили правительства Армении, Азербайджана, Белоруссии, Грузии, Молдавии и Украины. Страны, принявшие участие в проекте Восточного партнерства, изъявили свое желание к более тесному сотрудничеству с Евросоюзом. На принятие ими проекта не последнее влияние оказал грузино-южноосетинский конфликт, осложнивший отношения России и ЕС, что не могло не повлиять на отношение к этой инициативе России.

В 2002 г. на саммите ЕС — Россия в Санкт-Петербурге были определены «четыре пространства» сотрудничества между Россией и ЕС, который на тот момент готовился к крупнейшему расширению. Существовали амбициозные планы более тесного взаимодействия в сферах экономики, права, международной безопасности, научных исследований, образования и культуры. Однако реализация заявленных четырех пространств столкнулась с проблемами, которые усугубились в результате политических и эмоциональных противоречий, связан-

²⁸ Пляцинский Г. Восточное партнерство в зеркале европейской аналитики.

ных с ситуацией в государствах, с которыми граничат Россия и ЕС, прежде всего с ситуацией на Украине. Перспективы создания Евросоюзом и Россией «общего экономического пространства» осложнялись задержками со вступлением России в ВТО организацию. На саммите Россия — ЕС в ноябре 2009 г. стороны подписали соглашение о региональном сотрудничестве, которое планировалось финансировать в значительной степени из средств Инструмента европейской политики соседства. Россия ратифицировала это соглашение летом 2010 г.

24 мая 2010 г. Польша предложила создать «группу друзей» в рамках программы «Восточное партнерство» и пригласила участвовать в этой структуре Российскую Федерацию. Также министр иностранных дел Польши отметил, что, помимо России, в этой группе могли бы быть Норвегия, Канада, США, Япония и другие страны.

По своей форме и содержанию Восточное партнерство напоминает Соглашение о стабилизации и ассоциации (*Stabilisation and Association Process, SAP*), работающее на Балканах, где, например, Хорватия участвовала с 2000 г. С 2011 г. стратегия Восточного партнерства усложнилась. Принцип «больше за большее» стал приоритетом в его политике и предполагает большую финансовую помощь от ЕС в ответ на более активную поддержку странами-партнерами европейских принципов и ценностей. Этот принцип позволил выявить, какие из стран-партнеров реально стремятся к сближению с ЕС (Грузия, Молдавия и Украина), а какие нет (Азербайджан и Белоруссия). Армения колеблется между этими двумя позициями. Т. Де Вааль и Р. Янг отмечают, что одним из недостатков Восточного партнерства является недифференцированный подход к объектам применения. «Программа организована по географическому принципу и использует единый подход ко всем шести государствам просто потому, что они соседствуют с Россией. Именно такое впечатление оставил после себя предыдущий саммит Восточного партнерства, прошедший в 2013 г. в Вильнюсе»²⁹.

²⁹ Вааль де Т., Янгс Р. Упорно реформировать: чем должно заниматься Восточное партнерство // Московский центр Карнеги : [сайт]. URL: <http://carnegie.ru/2015/05/21/ru-60173/i8xe> (accessed: 22.06.2019).

Отсутствие внутреннего консенсуса в ЕС по вопросам Восточного партнерства ограничивает адаптацию политики ЕС к быстро меняющейся ситуации. Рассмотрим на примере Молдавии важнейшие принципы реализации стратегии Восточного партнерства.

Начнем с сухой статистики.

1998: вступление в силу соглашения ЕС — Молдавия о партнерстве и сотрудничестве.

2005: утверждение Плана действий ЕПС между ЕС и Молдавией.

2008: Вступление в силу соглашений об упрощении визового режима и возврате нелегальных мигрантов, подписание первого Партнерства по мобильности с целью расширения возможностей для легальной миграции, управления миграцией и борьбы с незаконной миграцией.

2008: ЕС утвердил для Молдавии систему автономных торговых преференций.

2008 и 2009: был активирован Механизм гражданской защиты ЕС (*Civil Protection Mechanism*, МС), чтобы помочь Молдавии оценить результаты разлива рек Нистру (Днестр) и Прут, а также смягчить последствия украинско-российского газового кризиса.

2007–2010: помощь, оказанная Молдавии в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства, составила 209,7 млн евро, причем было дополнительно выделено 16,6 млн евро через Фонд организации управления.

2008–2010: Инвестиционный фонд соседства (ИФС) выделил Молдавии около 35 млн евро для семи проектов в социальной, транспортной сферах и частном секторе. Также Молдавия получила помощь в рамках четырех региональных проектов ИФС (на общую сумму 39 млн евро, выделенных для поддержки энергетического и частного секторов, включая предприятия малого и среднего бизнеса).

2010: начало переговоров о подписании соглашения об ассоциации с ЕС. В мае 2010 г. для Молдавии была принята новая Национальная индикативная программа (НИП) с бюджетом в 273,1 млн евро. Программа направлена на выполнение основных задач политики, изложенных в Плате действий ЕС — Молдавия, и преследует три цели:

(1) обеспечение эффективного управления, верховенства закона и основных свобод; (2) гарантия социального и человеческого развития; и (3) продвижение торговли и экологически рационального развития.

2011: Молдавия председательствует в Энергетическом сообществе. Система автономных торговых преференций ЕС была продлена до 2015 г.

2012: начало переговоров о создании Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (*Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA*) в рамках переговоров по соглашению об ассоциации.

2013: парафирование Соглашения об ассоциации ЕС — Республика Молдавия (включая Соглашение о зоне свободного обмена). Выделение 7 млн евро для реализации пилотной программы регионального развития (общая сумма, выделенная на два года, составляет 184,997 млн евро)³⁰.

2014: подписание Соглашения об ассоциации и DCFTA; правительством Молдавии утвержден национальный план осуществления Соглашения об ассоциации. С 28 апреля вступило в действие соглашение о безвизовом передвижении граждан Молдавии в Шенгенской зоне.

В рабочем документе Европейской комиссии об имплементации политики соседства в 2014 г. отмечены положительные сдвиги в Молдавии в области укрепления устойчивой демократии и соблюдения прав человека. Вместе с тем было отмечено, что гражданское общество все еще остается слабым, неурегулированными остаются отношения между центральной властью и Гагаузской автономной областью, минимальный прогресс наметился в отношениях с Приднестровьем. В связи с украинскими событиями и российским эмбарго экономические показатели Молдавии снизились по сравнению с предыдущим годом. За этот период увеличился товарооборот Молдавии со странами ЕС, на которые теперь приходится 53,2 %

³⁰ ENPI 2012/023418/Pilot Regional Development Programmes // European Commission : [website]. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2012_c2012_5518_annual_action_programme_for_moldova_pilot_regional_development_programmes.pdf (accessed: 22.06.2019).

молдавского экспорта и 48,2 % импорта. Сложной остается ситуация в банковской сфере, зато наметился прогресс в укреплении энергетической безопасности. Рабочий документ содержит рекомендации. Они касаются конституционной реформы, дальнейших шагов по укреплению системы защиты прав человека, приведению молдавской законодательной системы в соответствие с нормами *Aquis*, принятия мер по борьбе с коррупцией³¹.

В июле 2015 г. был открыт электронный портал программы Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли в Молдавии, финансируемой ЕС³². В целом можно констатировать достаточно жесткое курирование со стороны ЕС программ сотрудничества со странами, принявшими условия Восточного партнерства и Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли.

Тем не менее, некоторые европейские аналитики полагают, что реализация проекта «Восточное партнерство» застопорилась и необходима его перезагрузка. Это произошло из-за недостатка финансирования проекта. Страны Евросоюза не увеличили, а сократили его по ряду программ в регионе Восточного партнерства. «Многостороннее измерение» не учитывает дифференциацию внутренней ситуации в странах — участницах проекта. В реальности речь идет о группе стран с различными интересами, различным уровнем социально-экономического развития и наличием внутренних конфликтов. Грузия и Украина почти втрое беднее Польши. Через 20 с лишним лет после обретения независимости страны Восточного партнерства по-прежнему остаются слабыми государствами с высоким уровнем бедности, безработицы и прочими социально-экономическими проблемами.

Ряд европейских аналитиков сегодня утверждают, что от курса на реформы в странах Восточной Европы можно отказаться,

³¹ Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova Progress in 2014 and recommendations for actions // EU Neighbour : [website]. URL: <https://library.euneighbours.eu/content/implementation-european-neighbourhood-policy-republic-moldova-progress-2014-and-recommendati> (accessed: 22.06.2019).

³² Despre AA/DCFTA : [website]. URL: www.dcfta.md (accessed: 22.06.2019).

потому что вся система международных отношений кардинально изменилась. Среди тех, кто занимаются пересмотром ЕПС, преобладает мнение, что подход ЕС должен быть более гибким и больше учитывать внутреннюю специфику каждой страны-партнера³³. Европейские эксперты Т. де Вааль и Р. Янгс считают, что необходимо проявить политическое мужество и поощрить Грузию, Молдавию и Украину возможной перспективой вступления в Евросоюз. Это может быть сделано в какой-нибудь новой форме, с полным осознанием того, что этого не произойдет в ближайшие 15, а то и 20 лет.

Руководствуясь той же логикой, Евросоюз должен придерживаться своих принципов и ни при каких обстоятельствах не давать никакого особого статуса ни Армении, ни Азербайджану, ни Белоруссии, каждая из которых проводит авторитарную внутреннюю политику, не соответствующую нормам ЕС. Но такой подход не должен означать изоляции этих стран, наоборот, они должны ясно понимать, что при соблюдении определенных условий они по-прежнему могут наладить близкие отношения с ЕС в будущем. Необходимо продолжить обсуждать соглашения о модернизации с Азербайджаном. Нужно активизировать контакты с Белоруссией, особенно учитывая тот факт, что санкции, которые ввел ЕС против этой страны в 2006 г., не дали результатов. Что касается Армении, которая была близка к тому, чтобы заключить Соглашение об ассоциации с Брюсселем в 2013 г., переговоры должны идти о том, как ЕС может сохранить отношения со страной после ее вступления в Евразийский экономический союз (ЕврАзЭС) в январе 2015 г. и что делать, если этот российский проект провалится. Обратной стороной предоставления Грузии, Молдавии и Украине перспективы вступления в ЕС должны стать более жесткие требования проведения реформ.

Многие эксперты возлагали большие надежды на майский 2015 г. саммит Восточного партнерства в Риге. При подведении

³³ *Вааль де Т., Янгс Р.* Упорно реформировать: чем должно заниматься Восточное партнерство // Московский центр Карнеги : [сайт]. URL: <http://carnegie.ru/2015/05/21/ru-60173/i8xe> (дата обращения: 22.06.2019).

итогах шестилетнего периода действия Восточного партнерства отмечалось, что не все заявленные задачи в области политического и институционального строительства решены. Но не следует недооценивать тот факт, что базовый институциональный механизм Восточного партнерства в виде двусторонних Соглашений об ассоциации введен в действие в трех странах — участницах программы (Украине, Молдавии и Грузии). Вместе с тем, А. Шаповалова отмечает, что попытки ЕС неконфронтационно сместить региональный геополитический баланс в свою пользу путем включения соседних стран в свою нормативную и экономическую орбиту и получения ключевых рычагов влияния на их внутреннюю политику не удались³⁴. Обострились замороженные неурегулированные территориальные вопросы в Приднестровье, Крым ушел из-под юрисдикции Украины, в Восточной Украине возник острый военный очаг напряженности.

Евросоюз инициировал пересмотр Политики соседства и Восточного партнерства. Однако он оказался ограничен в выборе возможных используемых средств и стимулов для восточных партнеров. После подписания сами соглашения перестали быть стимулом. В распоряжении Брюсселя остаются только отдельные секторальные «пряники» — безвизовый режим, энергетика, финансовая помощь и, с некоторых пор, поставки вооружения. Очевидно, что иметь значительный трансформационный эффект сами по себе эти стимулы не могут, хотя отказать в их предоставлении ассоциированным странам Евросоюзу с течением времени все сложнее. Выход же за рамки текущего формата и переход на новую стадию интеграционного прогресса восточных соседей — подготовки к их вступлению в ЕС — в Брюсселе на данном этапе не рассматривается. В самом ЕС дискуссия идет по линии усиления или ослабления нормативности восточной политики ЕС³⁵.

³⁴ Шаповалова А. «Восточное партнерство»: нормативная экспансия ЕС продолжится // Внешняя политика : [сайт]. URL: <http://www.foreignpolicy.ru/analyses/vostochnoe-partnyorstvo-normativnaya-ekspansiya-es-prodolzhitsya/> (дата обращения: 22.06.2019).

³⁵ Там же.

Тем не менее, на саммите в Риге было подтверждено оказание поддержки странам Восточного партнерства в реформировании их административных, экономических и законодательных институтов. Совет Европы подтвердил мандат на проведение переговоров со странами, входящими в ЕврАзЭС, о заключении соглашения, подобного Соглашению о расширенном партнерстве (*Enhanced Partnership Agreement*) с Казахстаном.

В марте 2015 г. были проведены соответствующие переговоры с Арменией. С Азербайджаном продолжено сотрудничество в рамках Стратегического диалога (*Strategic Dialogue*). Саммит высказался в пользу диалога с ЕврАзЭС, учитывая его влияние в ряде центральноазиатских государств. Было отмечено, что Россия препятствует реализации Восточного партнерства. Наконец, была подтверждена важность Политики соседства и Восточного партнерства в общей стратегии безопасности (*Security Strategy*)³⁶.

Кроме того, нарастает геополитическая напряженность, вплоть до прямой конфронтации, что снижает значимость Восточного партнерства, рассчитанного на мягкое поступательное смещение геополитического баланса путем нормативной конвергенции в функциональных сферах, и актуализирует проекты, непосредственно связанные с обеспечением региональной безопасности и участием в них Соединенных Штатов, что изначально не предполагалось авторами программы³⁷.

Со времени открытия программы «Восточное партнерство» российская сторона выражала озабоченность в связи с тем, что она может нанести ущерб интеграционным процессам в рамках СНГ. К.-О. Лэнг подтверждает этот вывод, отмечая, что политика Восточного партнерства базировалась на идее «легкого расширения». «Ключевым принципом политики ЕПС и ВП является “обусловленность”

³⁶ Kostanyan H. The Eastern Partnership after Riga: Review and Reconfirm // CEPS Commentary : [website]. http://www.ceps.eu/system/files/НК%20Riga%20summit_0.pdf (accessed: 22.06.2019).

³⁷ Шаповалова А. «Восточное партнерство»: нормативная экспансия ЕС продолжается.

что соответствует модели “легкого расширения”. Именно это является четким отличием от политики по отношению к России, где ЕС действует в соответствии с идеей усиления сотрудничества на основе роста взаимозависимости и сотрудничества без каких-либо условий, то есть без установления критериев в качестве предварительных условий сотрудничества»³⁸. В качестве примера К.-О. Лэнг рассматривает политику «мягкой силы» и «гражданской дипломатии», осуществляемую Германией в странах Восточного партнерства³⁹.

В феврале 2015 г. в интервью египетской газете «Аль-Ахрам» Президент РФ В. В. Путин сформулировал отношение России к восточной политике ЕС. Кроме того, в рамках программы ЕС «Восточное партнерство» были предприняты попытки оторвать ряд государств бывшего Советского Союза от России, поставить их перед искусственным выбором «с Россией или с Европой». Кульминацией этих негативных тенденций стал украинский кризис. Мы неоднократно предупреждали США и их западных партнеров о пагубных последствиях вмешательства во внутренние дела Украины. Но к нашему мнению не прислушались»⁴⁰. Это заявление российского президента подвело итоги длительного процесса выработки позиции России по отношению к европейскому проекту. Небезосновательно В. Федорцев утверждает, что с развитием на постсоветском пространстве проекта интеграции ЕАЭС конкуренция между ЕС и Россией может перейти в открытую форму⁴¹.

Восточное партнерство стало камнем преткновения для геополитических интересов между Россией, с одной стороны, ЕС и НАТО,

³⁸ Lang K.-O. Germany, the European Union, and Their Gentle Force in the European Neighbourhood — A Comparison of Two Soft Power Engines // The different faces of “soft power”: The Baltic States and Eastern Neighborhood between Russia and the EU. Latvian Inst. of Intern. Affairs, 2015. P. 34.

³⁹ Ibid. P. 51.

⁴⁰ Интервью Президента РФ В. В. Путина ежедневной египетской газете «Аль-Ахрам», 2015. 9 февр. // Президент России: [сайт]. URL: <http://президент.рф/новости/47643> (дата обращения: 22.06.2019).

⁴¹ Федорцев В. Восточное направление европейской политики соседства: особенности становления и развития // Проблемы национальной стратегии. 2012. № 2. С. 27.

с другой. Т. де Вааль и Р. Янгс полагают, что, чтобы устранить опасность превращения участников Восточного партнерства в «пассивных участников геополитического соперничества между Россией и ЕС... Евросоюзу необходимо вновь сосредоточиться на поддержке фундаментальных политических реформ в странах Восточного партнерства и использовать это в качестве более устойчивой основы для смягчения противоречий с Россией»⁴². Р. Янгс подчеркивает, что «главный урок, который извлек для себя Евросоюз из кризиса последних двух лет, состоит в том, что в своих взаимоотношениях со странами Восточного партнерства он должен уделять больше внимания возможной реакции России на свои действия. Судя по всему, теперь Восточное партнерство будет развиваться с учетом того, что Россия будет иметь в нем не формальное, а реальное право голоса. Времена безапелляционного распространения правил и норм ЕС на соседние страны прошли»⁴³.

Что касается России, то, как убедительно отмечает Н. К. Арбатова, «дилемма России осложнилась тем фактом, что, с одной стороны, она не могла игнорировать проблем на пространстве СНГ, с другой стороны, ее силы и ресурсы для их решения резко сузились. Не сумев трансформировать СНГ из института, призванного обеспечить более-менее цивилизованный развод, в интегрирующую организацию с гибкой геометрией, Россия пыталась использовать уязвимые места государств СНГ, на территории которых оставались неразрешенные конфликты, для того, чтобы сохранить свои позиции в так называемом “ближнем зарубежье”. Эта политика в конечном счете повлекла возникновение в 1997 г. коалиции ГУУАМ (Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан, Молдавия) как противовеса доминированию России на постсоветском пространстве»⁴⁴. Н. К. Арбатова отмечает, что в последнее

⁴² *Вааль де Т., Янгс Р.* Упорно реформировать: чем должно заниматься Восточное партнерство.

⁴³ Там же.

⁴⁴ *Арбатова Н. К.* Отношения России и ЕС до и после украинского конфликта // Отношения Евросоюз — Россия и Украинский кризис / отв. ред. Н. К. Арбатова. М., 2014. С. 9.

десятилетие в отношениях России и ЕС можно выделить как минимум две реперные точки, дававшие надежду на качественный сдвиг в этих отношениях. Первая — это Санкт-Петербургская инициатива, сформулированная на саммите Россия — ЕС в мае 2003 г., о создании четырех общих пространств в сфере экономики, внутренней безопасности, внешней безопасности и науки, образования и культуры. Являясь в своей основе прорывной идеей, способной действительно придать отношениям России и ЕС стратегическую перспективу, обходя трудный для обеих сторон вопрос о членстве России в ЕС, эта инициатива была положена в основу переговоров о новом договоре⁴⁵. Вторая реперная точка, продолжает Н. К. Арбатова, это Партнерство для модернизации, запущенное на саммите Россия — ЕС в Ростове-на-Дону в мае-июне 2010 г. Обе инициативы остались нереализованными⁴⁶.

В ходе переговоров по новому базовому соглашению о стратегическом партнерстве выявились серьезные разногласия между сторонами. По мнению российского руководства, европейские партнеры при работе над новым документом пытаются зафиксировать в этом документе обязательства со стороны РФ, выходящие за рамки обязательств России как члена ВТО.

В первую очередь речь шла о торгово-инвестиционном законодательстве, конкуренции и режиме госзакупок. Еврокомиссия уже объявила о намерении закрыть доступ к европейским госзакупкам компаниям из стран, где действуют преференции национальным поставщикам товаров и услуг для госорганов. При присоединении РФ к ВТО российские компании могли рассчитывать на практически не ограниченный доступ к европейскому госзаказу объемом 500 млрд евро. В случае же утверждения предложения Еврокомиссии Европарламентом подобная перспектива станет призрачной, предвещающая новые антидемпинговые меры, оспорить которые РФ не сможет до тех пор, пока не откроет собственный рынок госзакупок⁴⁷.

⁴⁵ Арбатова Н. К. Отношения России и ЕС до и после украинского конфликта. С. 6.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Там же. С. 7.

Другим источником серьезных расхождений стала энергетика. Первоначально Россия рассматривалась как основной партнер в стратегии диверсификации европейской энергетики. Однако под влиянием российско-украинских газовых войн, пересмотра цен на газ и сокращения российского экспорта газа ЕС поставил стратегической задачей поиск альтернативных источников и альтернативных путей транспортировки газа, ускорил разработку и реализацию Третьего энергетического пакета (первый был принят в 1998 г., второй — в 3003 г.). Третий энергетический пакет, утвержденный ЕС в 2009 г., включал две директивы и три регламента и начал действовать 3 марта 2011 г. В разработке европейских газовых нормативов принимает участие Европейская сеть операторов систем транспортировки природного газа, задачами которой являются налаживание функционирования внутреннего единого рынка газа в ЕС, содействие развитию трансграничной торговли газом, обеспечение оптимального управления, координированной эксплуатации и обоснованного технического развития европейской ГТС⁴⁸. Третий пакет ограничил право владения и управления энерготранспортными сетями на территории ЕС для вертикально интегрированных компаний. Российский Газпром не вписывался в политику Брюсселя по либерализации рынка электроэнергии и газа в ЕС⁴⁹.

По сути, отмечает Л. Симао, ЕС рассматривал ЕПС как возможность продвижения энергетического проекта в Каспийско-Черноморском регионе, пройдя путь от оказания технического содействия в нефтегазовой инфраструктуре до инвестиций в транспортные коридоры. Включение Южного Кавказа в ЕПС было обусловлено стратегической важностью Южного энергетического коридора, поставляющего газ в Италию из Ирака, Туркмении и Азербайджана через Грузию и Турцию. Доступ к каспийским энергетическим запасам, которые могут дополнять российский и североафриканский газ,

⁴⁸ 3 энергопакет и другие нормативные акты // Neftegaz.ru : [сайт]. <https://neftegaz.ru/tech-library/normativno-spravochnaya-informatsiya/142184-3-energopaket-i-drugie-normativnye-akty/> (дата обращения: 25.12.2019).

⁴⁹ Арбатова Н. К. Отношения России и ЕС до и после Украинского конфликта. С. 7.

был воспринят в Брюсселе как центральный элемент обеспечения экономической конкурентоспособности ЕС⁵⁰.

Важную роль в реализации этих энергетических проектов сыграла программа ЕС INOGATE, которая является одной из долгосрочных в области технической помощи в сфере энергетики. Программа стартовала в 1996 г. и функционирует в рамках Бакинской инициативы и Восточного партнерства. Программа INOGATE сотрудничает с 11 странами-партнерами в целях сокращения их зависимости от энергоносителей, повышения безопасности энергоснабжения и смягчения изменения климата в целом. Программа преследует четыре цели: конвергенция энергетических рынков на основе принципов внутреннего энергетического рынка ЕС; повышение энергетической безопасности путем решения вопросов экспорта/импорта энергоносителей, диверсификации поставок, транзита энергоносителей и спроса на энергоносители; поддержка развития устойчивой энергетики, включая повышение энергоэффективности; привлечение инвестиций в энергопроекты. Страны — партнеры INOGATE в Восточной Европе — Белоруссия, Молдавия и Украина с секретариатом в Киеве; на Кавказе — Армения, Азербайджан и Грузия с секретариатом в Тбилиси; в Центральной Азии — Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан с секретариатом в Ташкенте. К настоящему моменту программа INOGATE реализовала более 70 проектов⁵¹.

Важную роль в интеграции рынков ЕС и стран Восточного партнерства сыграло создание транспортного коридора Европа — Кавказ — Азия (ТРАСЕКА). В настоящее время ТРАСЕКА включает транспортную систему 13 стран-участниц⁵², объединенных идеей развития международного транспортного коридора ТРАСЕКА⁵³.

⁵⁰ Simāol L. The European Union's New Eastern Partnership Policy // Geopolitics and Security. A New Strategy for the South Caucasus. The Konrad-Adenauer-Stiftung e. V, 2018. P. 21.

⁵¹ INOGATE : [website]. URL: <http://www.inogate.org/pages/1?lang=ru> (accessed: 26.12.2019).

⁵² Азербайджан, Армения, Болгария, Грузия, Иран, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Румыния, Таджикистан, Турция, Украина, Узбекистан.

⁵³ TRACECA : [website]. URL: <http://www.traceca-org.org/ru/strany/> (accessed: 22.06.2019).

Действия ЕС на постсоветском пространстве входят в противоречие с российской политикой энергетической безопасности.

Закавказское измерение Восточного партнерства

Достаточно продолжительный период страны Южного Кавказа и Центральной Азии воспринимались ЕС как единый регион, прежде всего в контексте энергетической политики в зоне Каспийского моря. С ними также были заключены соглашения о партнерстве и сотрудничестве, хотя в начале 1990-х гг. они не оценивались как европейские по своей сути. В ЕС страны Центральной Азии рассматривались скорее как некая буферная зона между Европой и Азией. После распада СССР отношение к ним изменилось, и они стали оцениваться как часть структур безопасности Европы, войдя в ОБСЕ и программы НАТО⁵⁴.

С конца 1990-х гг. ЕС начал дифференцировать данную зону на две: Южный Кавказ и Центральную Азию. В 1996 г. Армения первой из государств Южного Кавказа получила статус особо приглашенного государства в Парламентскую ассамблею Совета Европы (ПАСЕ). В начале 1999 г. Грузия была принята в Совет Европы. Программа соседства первоначально не распространялась на Южный Кавказ, поскольку его европейская природа не признавалась. А. А. Казанцев полагает, что на изменение позиции ЕС повлияла «цветная революция» в Грузии 2004 г., после чего страны Южного Кавказа были включены в программу «Расширенная Европа — новое соседство»⁵⁵. Армения, Азербайджан и Грузия с разной степенью вовлеченности являются участниками программы Восточного партнерства ЕС.

Грузия определила свой курс на последовательную реализацию либеральных реформ и внедрение демократических стандартов,

⁵⁴ Казанцев А. А. «Большая игра» с неизвестными правилами : Мировая политика и Центральная Азия. М., 2008. С. 180.

⁵⁵ Там же.

необходимых для интеграции с Европой. 28 ноября 2013 г. на саммите Восточного партнерства в Вильнюсе Грузия парафировала Соглашение об ассоциации с Евросоюзом, которое впоследствии 18 декабря 2014 г. на сессии Европарламента в Страсбурге было ратифицировано. Подписав рамочное соглашение с ЕС на Вильнюсском саммите, Грузия заявила о своей готовности вместе с Евросоюзом внести вклад в европейскую безопасность путем развития стратегического партнерства с Западом и последующей интеграции в евроатлантические структуры. С 1 марта 2011 г. в Грузии вступил в силу упрощенный визовый режим с ЕС. Грузия завершила переговоры с ЕС о всеобъемлющей свободной торговле⁵⁶.

Что касается Азербайджана, то он еще не завершил переговоры по соглашению об ассоциации с ЕС. Определенным препятствием на пути подписания соглашения о зоне свободной торговли с Евросоюзом может стать то, что Азербайджан не является членом ВТО. В Баку испытывают определенное разочарование в связи с уклонением ЕС от признания территориальной целостности Азербайджана, то есть Нагорного Карабаха в составе страны.

Однако нельзя исключать, что взаимная заинтересованность обеих сторон в реализации энергетических проектов может ускорить динамику сближения. В рамках начатого ЕС энергетического проекта «Южный газовый коридор», призванного диверсифицировать маршруты и источники поставок энергоресурсов Каспия на европейские рынки, 26 июня 2012 г. между Азербайджаном и Турцией было подписано Соглашение по Трансанатолийскому трубопроводу (*Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline*, TANAP) — одного из трех сегментов «Южного газового коридора». Год спустя, в июне 2013 г., было принято решение о реализации проекта Трансадриатического трубопровода (*Trans Adriatic Pipeline*, TAP). Наконец, 17 декабря 2013 г. состоялось подписание итогового инвестиционного решения по «Шахдениз-2». Во время визита председателя Еврокомиссии Жозе

⁵⁶ Гегелашвили Н. Рижский саммит «Восточного партнерства» — закавказское измерение // Политком.RU : [сайт]. URL: <http://www.politcom.ru/18844.html> (accessed: 22.06.2019).

Мануэла Баррозу в Азербайджан, состоявшегося 14 июня 2014 г. в преддверии подписания Молдавией и Грузией соглашения об ассоциации с ЕС, между обеими сторонами был подписан протокол к соглашению о партнерстве и сотрудничестве по рамочному соглашению об общих принципах участия Азербайджана в программах ЕС. Речь идет о разработке нового формата сотрудничества, и прежде всего в сфере энергетики, основанного на взаимных интересах и учитывающего меняющуюся обстановку в мире⁵⁷.

Армения в январе 2015 г. вступила в Евразийский союз и является, по существу, единственным стратегическим союзником России в Закавказье. Тем не менее, нельзя оценивать политику Армении однозначно. Одним из значимых факторов, влияющих на ее внешнюю политику, является региональная изоляция, связанная с закрытием двух сухопутных границ — с Азербайджаном и Турцией. Однако перспектива нормализации армяно-турецких отношений, предполагающая открытие границы между Арменией и Азербайджаном, может изменить эту ситуацию. И именно это соображение не позволяет ни Армении, с одной стороны, ни Брюсселю — с другой, игнорировать встречное сближение. Можно прогнозировать, что Ереван и ЕС намерены продолжить запущенный процесс интеграции по упрощенному сценарию, то есть без учета взаимных обязательств. Несмотря на то, что вплоть до настоящего времени ЕС не удалось подписать какого-либо основополагающего документа с Арменией, тем не менее, Брюссель будет предпринимать попытки дальнейшего сотрудничества с ней, по мере необходимости корректируя и даже меняя свои позиции, что, скорее всего, будет делать и сама Армения⁵⁸.

В 12-м пункте итоговой декларации, принятой на Рижском саммите, говорится, что «участники саммита приветствуют общее понимание относительно возможности соглашения об ассоциации Армении с ЕС в будущем, которое будет направлено на дальнейшее развитие и укрепление всестороннего сотрудничества... а также прогресс,

⁵⁷ Тегелашвили Н. Рижский саммит «Восточного партнерства» — закавказское измерение.

⁵⁸ Там же.

достигнутый в определении более прочной основы для обновленной договорной базы в двусторонних отношениях между ЕС и Азербайджаном во всех областях, представляющих взаимный интерес»⁵⁹.

Новый поворот в отношениях между Россией и ЕС по Украине произошел в связи с ноябрьским 2013 г. саммитом Евросоюза в Вильнюсе, где предполагалось подписание Украиной соглашения об ассоциации и создании зоны свободной торговли, а Молдавией и Грузией — парафирование таких соглашений. В Вильнюсском саммите приняли участие Армения, Азербайджан и Белоруссия, последняя — в качестве наблюдателя. В основу этих соглашений была положена программа Восточного партнерства. В последний момент украинский президент отказался подписать ранее согласованный документ, что привело к массовым протестам в Киеве и смене власти. Западные эксперты считали, что перемены в позиции Украины произошли под влиянием Москвы, а российское руководство обвинило Евросоюз в попытках несогласованного геополитического продвижения в географически и исторически близкий России регион⁶⁰. Н. Кавешников выражает позицию значительной части российских экспертов, полагающих, что поляризации украинского общества способствовала «созданная Евросоюзом логика ложного выбора “либо в Европу, либо с Россией”». В итоге «возникло открытое противопоставление двух проектов структурирования региона: реализуемого Евросоюзом “Восточного партнерства” и интеграционного проекта Таможенного союза ЕврАзЭС»⁶¹.

Венгерский исследователь А. Раш выделяет интересы Евросоюза в отношении Украины, и среди них — стабильность и предсказуемость политической ситуации на Украине как непосредственном

⁵⁹ Гегелашвили Н. Рижский саммит «Восточного партнерства» — закавказское измерение.

⁶⁰ Язькова А. А. Саммит в Вильнюсе и программа «Восточное партнерство»: международный аспект // Восточное партнерство до и после Вильнюса. М., 2014. С. 8–9; Борко Ю. А. Россия — Евросоюз: состоялось ли стратегическое партнерство // Современная Европа. 2014. № 2. С. 30.

⁶¹ Кавешников Н. Будущее «Восточного партнерства» // РСМД: [сайт]. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=3307#top-content (дата обращения: 22.06.2019).

соседе ЕС, экономические интересы в безопасном транзите газа через Украину, развитие двусторонней торговли, учитывая наличие конкурентоспособной тяжелой промышленности и перспективного сельского хозяйства. «Ввиду общего значения торговли необходимо убедить украинцев сделать выбор в пользу “глубокого и всестороннего соглашения о свободной торговле” вместо возглавляемого Россией Таможенного союза. <...> Это, в свою очередь, подводит к еще одной важной заинтересованности ЕС, а именно — во всеобщей модернизации Украины, затрагивающей как социальный и образовательный, так и технологический аспект». Наконец, А. Раш отмечает, что в связи со старением европейского общества украинцы могут замещать растущие потребности ЕС в рабочей силе⁶².

В данный момент многие высокопоставленные чиновники ЕС признают, что при подготовке и принятии программы не были учтены интересы России. На саммите ЕврАзЭС в октябре 2011 г. глава правительства РФ В. Путин заявил о создании Евразийского союза и, став президентом РФ в 2012 г., дал понять, что план по реинтеграции на постсоветском пространстве является одним из центральных пунктов его внешнеполитической программы⁶³.

Задолго до возникновения самой острой фазы в отношениях между Россией и ЕС в 2009 г. известный британский дипломат М. Эмерсон, представлявший ЕС в Москве, считал, что наиболее приемлемым вариантом для России могла бы стать «неофинляндизация» постсоветского пространства, когда такие государства, как Белоруссия, могли бы оставаться в зоне российского политического и военного влияния соседнего государства-гегемона, но быть открытыми для «политической и экономической европеизации»⁶⁴.

⁶² Раш А. Будущее «Восточного партнерства» // РСМД : [сайт]. URL: http://russian-council.ru/inner/?id_4=3307#top-content (дата обращения: 22.06.2019).

⁶³ Мироненко В. И. Украина и Восточное партнерство: до и после Вильнюса // Восточное партнерство до и после Вильнюса. М., 2014. С. 28.

⁶⁴ Emerson M. Do we detect some neo-Finlandisation in the Eastern neighbourhood? // CEPS Commentary : [website]. URL: <http://www.ceps.eu/publications/do-we-detect-some-neo-finlandisation-eastern-neighbourhood> (accessed: 28.05.2009).

Некоторые российские эксперты, к примеру Ю. А. Борко, полагают, что компромисс между ЕС и Россией и создание некоего приграничного пояса сотрудничества, который учитывал бы интересы обеих сторон, является практически недостижимым. «Невозможно объединить в едином экономическом пространстве развитую рыночную экономику ЕС и монополизированную, полукриминальную экономику России. Невозможно создать общее пространство свободы, безопасности и правосудия, т. к. политические системы стран ЕС и России, а также их судебные системы, по сути, альтернативны. Нельзя создать общее пространство внешней безопасности России и Евросоюза, поскольку, помимо совпадающих или достаточно близких геополитических интересов, существует обширное пространство сталкивающихся интересов. Самое чувствительное из них — острое соперничество на постсоветском пространстве, которое переросло в открытую политико-дипломатическую схватку из-за Украины»⁶⁵. В области образования, например, количество обучающихся украинских студентов в европейских университетах выросло с 2008 по 2013 г. на 38 % и составило 29 тыс. В 2013 г. российская сторона предлагает ежегодно украинцам для обучения 280 мест различных форм обучения⁶⁶.

Украинский исследователь Л. Поляков утверждает, что, если оценивать суть «мягкой силы» ЕС, то последний предложил Украине шанс для более достойного будущего через принятие множества прозрачных демократических правил управления, утверждение высоких социальных стандартов, современных технологических и образовательных возможностей и выбора широкого спектра свобод — выражения, передвижения, ассоциаций и др.⁶⁷ Британский исследователь Дж. Шерр считает, что «цветные революции убедили

⁶⁵ Борко Ю. А. Россия — Евросоюз: состоялось ли стратегическое партнерство // Современная Европа. 2014. № 2. С. 33.

⁶⁶ Polyakov L. Ukraine: Bread with, or without, Freedom? // The different faces of “soft power”: The Baltic States and Eastern Neighborhood between Russia and the EU. Latvian Institute of International Affairs, 2015. P. 125.

⁶⁷ Ibid. P. 139.

Москву в том, что в действительности ЕС является ревизионистской силой, и его “мягкая сила” угрожает законным интересам России»⁶⁸. Т. Ростокс полагает, что в течение ряда лет Россия использовала «мягкую силу» влияния на страны «Новой Восточной Европы». Однако она не выдержала конкуренции с ЕС, не смогла противопоставить ему привлекательную модель, и складывается впечатление, что Россия переходит к «жесткой силе», чтобы обеспечить свое геополитическое влияние в этом регионе⁶⁹.

Украинский кризис внес существенные изменения в региональную политику ЕС, изменил баланс сил, особенно в регионах, находящихся в зоне реализации ЕПС. Как результат кризиса имеет место ослабление влияния России в Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европе.

Европейская политика соседства и польская идея Центрально-Восточной Европы⁷⁰

Под влиянием событий «арабской весны» 2011 г. ЕС произвел пересмотр концепции ЕПС. В совместном коммюнике, принятом высшими органами ЕС, отмечается большой прогресс соседних стран в области имплементации демократических реформ и законов, верховенства права, социальной справедливости⁷¹. В отличие от документа «Расширяющаяся Европа», пересмотренная концепция более не настаивала на приведении местного законодательства к критериям *Acquis communautaire*. Новая концепция исходит

⁶⁸ Цит. по: The different faces of “soft power”: The Baltic States and Eastern Neighborhood between Russia and the EU. P. 128.

⁶⁹ Ibid. P. 8.

⁷⁰ В этом разделе использованы результаты совместного исследования с Н.Р. Довжик.

⁷¹ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of the European Neighbourhood Policy // European Commission : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf (accessed: 22.06.2019).

из того, что не все соседние страны проявляют заинтересованность в имплементации стандартов ЕС, и каждая из участвующих в проекте стран преследует собственные цели.

В новом документе обращалось внимание на нарастание конфликтов в соседних регионах, подъем терроризма и экстремизма, нарушение прав человека, территориальной целостности государств, растущее число нелегальных иммигрантов в ЕС, угрожающий стабильному развитию энергетический кризис⁷². Основными приоритетами обновленной политики ENP были объявлены политическая, экономическая, безопасности, стабилизации региона. На реализацию обновленной политики ENP выделено на 2014–2020 гг. 15,4 млрд евро. В обновленной политике соседства ЕС установил принцип поощрения участвующих сторон «больше за большее» (*more for more*)⁷³. Польский исследователь К. Фальковски использует понятие «трансформации» восточноевропейских государств, подразумевая под этим постепенное накопление ими «критической массы» преобразований, которая приблизит их «в будущем к более глубокой интеграции с западными политическими и экономическими структурами»⁷⁴.

В 2015 г. был открыт специальный портал «Соседство ЕС», рассчитанный на четыре года⁷⁵. Его задачей является повышение информированности относительно реализации программы «Европейская политика соседства». Он состоит из двух зеркальных проектов, отвечающих за распространение информации о результатах поддержки ЕС программ Восточного и Южного партнерства.

⁷² Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of the European Neighbourhood Policy

⁷³ A New Response to a Changing Neighbourhood A review of European Neighbourhood Policy. Joint Communication by the High Representative of the Union For Foreign Affairs And Security Policy and the European Commission. Brussel, 2015 // European Commission : [website]. URL: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_komsuluk_politikali/A_review_of_European_Neighbourhood_Policy.pdf (accessed: 02.07.2017).

⁷⁴ Falkowski K. Testing the CEEs' model of transformation in the ENP framework: challenges and opportunities: the Eastern Dimension // Yearbook of the Institute of East-Central Europe. 2016. Vol. 14, no. 6. P. 23.

⁷⁵ EU Neighbours : [website]. URL: <http://www.euneighbours.eu/en> (accessed: 22.06.2019).

И третий проект, охватывающий весь регион политики соседства, направлен на обучение журналистов и медиаспециалистов⁷⁶.

Программа ЕС и Восточного партнерства «Культура и креативность» (*EU — Eastern Partnership Culture and Creativity Programme*) является частью второго этапа культурной программы Восточного партнерства, финансируемой в рамках Европейского инструмента соседства (*European Neighbourhood Instrument*). Она призвана поддержать вклад культурных и креативных отраслей в устойчивое гуманитарное и социально-экономическое развитие в Армении, Азербайджане, Белоруссии, Грузии, Молдавии и на Украине. На реализацию программы ЕС выделил на 2015–2018 гг. 4,296 млн евро. Программой предусмотрены следующие направления работы: развитие национальной статистики ООН в сфере культуры в Грузии, Украине, Армении и Азербайджане; подготовка научных статей о развитии творческих индустрий, о культурном наследии, об исполнительских видах искусства и о развитии киноиндустрии; разработка модели картографирования культурных ценностей для малых городов и подготовка шести пилотных отчетов; проведение шести национальных форумов по направлениям реализации программы; поддержка инициатив в сфере реформ; содействие сотрудничеству между культурными организациями из ЕС и стран Восточного партнерства; создание сети из 260 менеджеров среднего звена в области культуры; наращивание потенциала журналистов в сфере культурной журналистики; разработка онлайн-курсов для менеджеров в области культуры; проведение семинаров по программе «Креативная Европа» и консультирование организаций, подающих заявки на финансирование; освещение тенденций культурных и креативных индустрий на сайте и в социальных сетях; перевод ключевых руководств и справочных документов по современным тенденциям в европейском культурном пространстве на региональные языки⁷⁷.

⁷⁶ О проекте // EU Neighbours : [сайт]. URL: <http://www.euneighbours.eu/ru/policy/o-proekte> (дата обращения: 11.04.2017).

⁷⁷ Программа ЕС и Восточного партнерства «Культура и креативность» // EU Neighbours : [website]. URL: <http://www.euneighbours.eu/ru/eu-in-action/projects/programma-es-i-vostocno-go-partnerstva-kultura-i-kreativnost> (дата обращения: 11.04.2017).

Европейская политика соседства разделена на два независимых друг от друга сегмента. Один из них («Южное соседство») направлен на развитие сотрудничества с южными соседями — это Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестинская национальная администрация, Сирия и Тунис. Другой реализуется в отношении Армении, Белоруссии, Грузии, Молдавии и Украины через Восточное партнерство, которое имеет многосторонние каналы сотрудничества. Несмотря на то, что Россия также является соседом ЕС, ее отношения с союзом должны регулироваться Договором о стратегическом партнерстве, перезаключение которого затянулось на неопределенное время⁷⁸.

Несмотря на усилившуюся критику как изнутри ЕС, так и со стороны России в отношении Восточного партнерства, его четвертый саммит, состоявшийся в мае 2015 г. в Риге, подтвердил важное значение, которое Евросоюз придает партнерству⁷⁹.

Однако, если углубиться в содержание принятой на нем резолюции, то можно отметить, что некоторые аналитики, например, директор программы «Европа в мире» Королевского института международных отношений «Эгмонт» С. Бископ, подвергают пересмотренную стратегию серьезной критике. По его мнению, в ней отсутствует единство подходов стран ЕС к реализации политики Восточного партнерства. Это ведет к тому, что ЕС не рассматривается участниками политики соседства как стратегический актор, один из центров силы или как мировая держава. С. Бископ считает, что выделение дополнительных средств на политику соседства без решительного пересмотра механизмов и инструментов не имеет никакого смысла. Патерналистский подход не соответствует требованиям времени. «Мы объявили о партнерстве практически со всеми... обещая им “яблоки” при условии, что они станут такими, как мы — демократи-

⁷⁸ European Neighbourhood Policy // EU Neighbours : [website]. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/overview/index_en.htm (accessed: 22.06.2019).

⁷⁹ Joint Declaration of the Eastern Partnership summit (Riga, 21–22 May 2015) // European Council : [website]. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/21-22/> (accessed: 22.06.2019).

ческими социально-ориентированными рыночными экономиками, гарантирующими безопасность, процветание, свободу и равенство своих граждан». В действительности, заключая соглашение о партнерстве, продолжает С. Бископ, мы лишаем себя свободы действий, компрометируем саму идею партнерства, имея дело с сомнительными политическими режимами. Во внешнеполитической стратегии ЕС отсутствует набор ключевых приоритетов, разделяемых всеми странами-членами. «Настало время остановить осуществление программ и партнерств и вернуться к дипломатии», — заключает исследователь⁸⁰. Под двойным заголовком стабильности через равенство мы можем сотрудничать с каждым режимом в нашем регионе, используя меры, обеспечивающие больше безопасности, свободы и/или процветания для большего числа граждан в соответствии с тем, где интересы, предпочтения режима и наши пересекаются⁸¹. Вместе с тем, С. Бископ утверждает, что в Брюсселе за закрытыми дверями было принято секретное соглашение относительно Украины: «Украина должна быть западной». Однако, полагает он, одного решения недостаточно. На самом деле ЕС не имеет конкретного плана в отношении Украины. Принятая в июне 2016 г. новая Глобальная стратегия для европейской внешней политики и безопасности (EUGS) в качестве стратегической цели направлена на повышение устойчивости соседних государств⁸². В связи с этим С. Бископ комментирует, что такая постановка вопроса находится слишком далеко от достижения цели в то время, когда великие и региональные державы вовлечены в бущущей в Европе геополитической конкуренции. Он выделяет три

⁸⁰ *Biscop S.* Региональные интеграционные процессы: в поисках оптимальных решений // Вестник международных организаций. 2014. Т. 9. № 1. С. 8, 12.

⁸¹ *Biscop S.* Geopolitics with European Characteristics. An Essay on Pragmatic Idealism, Equality and Strategy // Henrich Boll Stiftung : [website]. URL: http://eu.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/03/geopolitics_with_european_characteristics_sven_biscop.pdf (accessed: 03.05.2017).

⁸² Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy // European Union External Action : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (accessed: 22.06.2019).

категории соседних стран: незаинтересованные соседи (*indifferent neighbours*), эластичные соседи (*resilient neighbours*), равносильные соседи (*equal neighbours*), миролюбивые соседи (*peaceful neighbours*).

Относительно незаинтересованных соседей — это относится не только к напористой России, которая выдвигает собственные цели. В последние годы интересы ЕС столкнулись с китайскими по линии Шелкового экономического пути (*One Belt, One Road*), который обустроивает свою инфраструктуру вдоль транспортного коридора. Существует серьезная опасность того, что соседние с ЕС страны могут усомниться в эффективности его политики.

Эластичные соседи (*resilient neighbours*). Если настаивать в отношении соседних стран на принятии ими политики «хорошего управления» и соблюдения прав человека, то можно столкнуться с возникновением так называемых «серых зон», в которых жестокое обращение с людьми и даже пытки являются общепризнанной практикой. Как в таком случае вести совместную антитеррористическую борьбу со спецслужбами репрессивных режимов, задается вопросом С. Бископ? Он разбирает другие случаи, которые могут сложиться в отношениях с соседними государствами, которые, независимо от типа политического режима, могут выполнять роль «буферного государства» от внешних угроз, как в случае с Турцией: Евросоюз должен будет заплатить высокую цену «буферной стране», чтобы воспрепятствовать проникновению угроз через ее территорию. Евросоюз не должен исключать, что он может иметь дело с политическими режимами в соседних странах, которые представляют угрозу собственному народу. Как поступать в данном случае, если сотрудничество ЕС с этими политическими режимами будет способствовать не их ослаблению, а укреплению?⁸³

Равносильные соседи (*equal neighbours*). Евросоюз предпочитает сотрудничать с демократическими режимами, стремясь сделать

⁸³ Biscop S. A strategy for Europe's neighbourhood: keep resilient and carry on? // Real Instituto ELCANO : [website]. URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido? WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari4-2017-biscop-strategy-europe-neighbourhood-keep-resilient-carry-on (accessed: 22.06.2019).

их «витриной» успешно развивающихся обществ. С. Бископ упрекает руководство ЕС в том, что оно не связывает экономическую помощь с геоэкономикой. ЕС не использует свои экономические инструменты для достижения общих стратегических целей, включая безопасность, политические и экономические цели. Это был бы действительно всеобъемлющий подход. Нельзя говорить о новой региональной стратегии, если Еврокомиссия продолжает расходовать деньги на основе старых подходов.

Миролюбивые соседи (*peaceful neighbours*). Учитывая высокую конфликтогенность и хрупкое перемирие в ряде регионов по периметру ЕС, новая Глобальная стратегия требует уделять большое внимание повесткам безопасности и защиты прав человека⁸⁴. Тем не менее, отмечает С. Бископ, государства — члены ЕС не склонны выступать в качестве гарантов безопасности в отношении любого из своих соседей. Ряд восточных членов ЕС сожалеют о том, что ЕС ввязалась в украинские дела. Что касается Ближнего Востока, то ЕС имеет весьма смутное представление о том, как каким должен быть новый порядок в регионе. Как следствие этого, происходит усиление позиций России, Турции и Иране в регионе и ослабление позиций ЕС. Основные усилия ЕС направлены в регионе на защиту европейской территории от нелегальной миграции и террористических актов. С. Бископ обращает внимание на определенные успехи ЕС в стабилизации и демократизации процессов на Ближнем Востоке, особенно в Тунисе. Однако, спрашивает он, готов ли ЕС применить силу в том случае, если возникнет угроза демократическим завоеваниям в регионе? «Другими словами, вопрос заключается в следующем: должен ли ЕС быть гарантом безопасности демократических процессов в соседних регионах». Подводя итоги, С. Бископ отмечает, что ЕС должен развивать отношения со всеми в тех областях, где интересы совпадают, при этом категорически

⁸⁴ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy // European Union External Action : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (accessed: 23.08.2016).

«не пересекать красную линию», когда речь идет о нарушениях прав человека⁸⁵.

Рассмотрим восточный вектор внешней политики Польши, которая является одним из инициаторов расширения влияния ЕС на восточных соседей. Идея Восточного партнерства зародилась в процессе дискуссий в польских аналитических центрах (*think tanks*) и среди лиц, принимающих решения (*decision-makers*). В 1998 г. польский министр иностранных дел предложил включить в повестку стратегии расширения ЕС восточноевропейское направление⁸⁶. Предложения были оформлены в 2003 г. в виде стратегии Восточного партнерства, предусматривающей дифференцированную политику в отношении Белоруссии, Молдавии, Украины и России. Центральное место в польской стратегии отводилось Украине с перспективой ее скорого вовлечения в Евросоюз. Польша была инициатором подписания Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной. Для достижения своих целей Польша использует механизмы политической ассоциации, свободной торговли и открытых виз⁸⁷.

Однако принятый в 2003 г. Евросоюзом концепт ENP отличался от пакета польских предложений. В нем фокус на политике Восточного партнерства был размыт равнозначным включением региона Южного Средиземноморья в политику соседства. Только в 2008 г. Польше удалось добиться поддержки в ЕС ее собственной концепции в отношении восточного соседства. Действуя совместно с правительством Швеции, польское руководство предложило создание Восточного партнерства (*Eastern Partnership*, EaP), новую политику, ориентированную на Армению, Азербайджан, Белоруссию, Грузию, Молдавию и Украину. Цель Восточного партнерства заключалась в том, чтобы создать необходимые условия для ускорения политической ассоциации и дальнейшей экономической интеграции между

⁸⁵ *Biscop S.* A strategy for Europe's neighbourhood: keep resilient and carry on?

⁸⁶ *Shapovalova N., Stepniowski T.* Poland and the Eastern Partnership of the European Union: a sustained commitment // *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*. Vol. 11. 2013. № 6. S. 83.

⁸⁷ *Ibid.*

Евросоюзом и Арменией, Азербайджаном, Белоруссией, Грузией, Молдавией и Украиной⁸⁸.

Одновременно прагматичное польское правительство Дональда Туска стремилось улучшить отношения с Россией. Польскому правительству не удалось добиться серьезных достижений в решении таких вопросов, как согласование позиций в оценке исторического прошлого, относительно цен на поставки газа из России. Тем не менее, это привело к признанию Брюсселем приоритетов Польши в политике ЕС в отношении восточного соседства⁸⁹.

Традиционно Польша в большей степени сконцентрирована на развитии отношений с Белоруссией и Украиной, упирая на исторические связи. В меньшей степени она проявляет свой интерес в отношении Молдавии. Что касается государств Южного Кавказа, то они находятся вне поля ее интересов. Однако с 2012 г. в сферу политики Польши входят все страны Восточного партнерства, из них львиная доля помощи приходится на Грузию, Молдавию, Украину и Белоруссию. Свыше 70 % фондов приходится на поддержку продвижения демократии, политическую и экономическую трансформацию. Польские чиновники высшего ранга доминируют в руководстве программ, ориентированных на Восточное партнерство.

По мнению польских аналитиков, стратегическая цель Польши в отношении восточных соседей должна заключаться в политике демократизации и европеизации восточных соседей. Польша не стремится к тому, чтобы стать восточной границей ЕС. Она рассматривает европейское единство в качестве гарантии мира на континенте и собственной безопасности. Польша была инициатором создания Фонда поддержки демократии. В период председательства в Совете Евросоюза Польша добилась создания Европейского бла-

⁸⁸ European Parliament. Support for culture in the Eastern Neighbourhood. Press Packs, 27 June 2013 // European Parliament : [website]. URL: http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009_2014/documents/nest/dv/nest_20140213_14/nest_20140213_14en.pdf (accessed: 02.07. 2017).

⁸⁹ *Shapovalova N., Stępniewski T.* Poland and the Eastern Partnership of the European Union: a sustained commitment. S. 83.

готворительного фонда за демократию (*European Endowment for Democracy*, EED), который позиционирует себя как международная неправительственная организация⁹⁰. Тем не менее, в 2013 г. из 6 млн евро, выделенных Евросоюзом на деятельность организации, 5 млн достались Польше на реализацию программ. Несмотря на все усилия, предпринимаемые польским руководством в Восточном партнерстве, эксперты отмечают их недостаточную эффективность. К примеру, польские инвестиции в Украину, основного реципиента Польши, составляют всего лишь 2 % от зарубежных инвестиций. Студенты из стран, входящих в Восточное партнерство, неохотно едут в польские университеты на обучение⁹¹.

С середины 1990-х гг. Украина является приоритетным направлением польской восточной политики. Между двумя странами существует соглашение о стратегическом партнерстве. Польское руководство лоббирует интересы Украины в ЕС, особенно это отмечалось в период президентства А. Квасьневского. Однако в период президентства Януковича наступает снижение польско-украинской активности, которое польские эксперты назвали «украинской усталостью». Польское руководство изменило свою тактику в отношении Украины, которая стала проявляться в политике «малых шагов».

Польское экспертное сообщество занимает жесткую и последовательную позицию в поддержке Украины против, как они называют, «гибридной войны», «новой игры без правил», которые ведет Россия. «Замороженные» конфликты в Абхазии, Южной Осетии и Приднестровье, «энергетические войны» рассматриваются как фактор противодействия со стороны России политике Восточного партнерства⁹².

⁹⁰ European Endowment for Democracy // European Endowment for Democracy : [website]. URL: <http://democracyendowment.eu/> (accessed: 06.06.2017).

⁹¹ *Shapovalova N., Stępniewski T.* Poland and the Eastern Partnership of the European Union: a sustained commitment. S. 86.

⁹² *Józwick B., Stępniewski T.* Transformacja, integracja i kryzysy w Europie Środkowej i Wschodniej // Instytut Europy s Rodkowo-Wschodiej : [website]. URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_47325-1522-8-30.pdf?161206201525 (accessed: 12.06.2017) ; *Kwiecień J.* ENP in the context of the EU's external policy framework: a critical examination of the ENP's outcomes and prospects // *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*. 2016. Vol. 14, no. 6. P. 155.

Разразившийся в 2014 г. украинский кризис привел к существенному сдвигу в массовом и политическом сознании, касающемуся понимания проблем безопасности в странах Центрально-Восточной Европы. Польские эксперты пришли к выводу о том, что завершился полный цикл Ялтинского мирового порядка, в рамках которого, несмотря на холодную войну, соблюдались международно-правовые нормы функционирования государств, порядок был основан на принципах мирного сосуществования государств, соблюдался принцип целостности границ. Польские эксперты задаются вопросами: приведет ли ревизия ялтинских договоренностей одной из держав к активизации НАТО, какое место будет занимать Восточная Европа в новом раскладе великих держав, изменятся ли условия безопасности для стран Восточной Европы, не возникнет ли некая «серая зона безопасности», «вакуум безопасности» в этом европейском регионе, удастся ли России пересмотреть доминирующую роль США в новый исторический период?⁹³

По мнению С. Сераковского, «тень Кремля», или «теневая зона» ложится на территорию от Хельсинки до Тбилиси, а, возможно, и до Астаны. Геополитическая «теневая зона» между Западом и Россией была воссоздана в результате реактивации имперских амбиций России, политики «собирания русских земель»⁹⁴. Т. Степневски утверждает, что увеличивается геостратегическая значимость для НАТО как союза, а также отдельно пространства от Черного до Каспийского морей — для России, Турции, США, ЕС, Ирана и даже Китая⁹⁵. В любом случае НАТО как организация коллективной обороны должна постоянно адаптироваться к новым асимметричным угрозам, возможностям нарушения режима нераспространения.

⁹³ *Stępniewski T.* NATO, ukraiński kryzys i szara strefa bezpieczeństwa Europy Wschodniej // *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej.* 2016. Zeszyt 5A. S. 185 ; *Bryc A.* Putinizm jako doktryna odbudowy imperium? // *Rozważania imperiologiczne.* Warszawa, 2015. S. 95.

⁹⁴ *Sierakowski S.* Długi cień Kremla // *Polityka.* 2016. № 30 (3069). 20.07–26.07. S. 22.

⁹⁵ *Stępniewski T.* NATO, ukraiński kryzys i szara strefa bezpieczeństwa Europy Wschodniej. S. 186.

После распада СССР центр тяжести европейской стабильности сместился на восток в связи с разрастанием межэтнических конфликтов, наличием непризнанных государств, экономической и политической нестабильностью ряда новых независимых государств, усилением террористической угрозы, наркотрафика, нелегальной миграции⁹⁶. Как отмечает Т. Степневски, система безопасности в Восточной Европе от Балтии до Черного моря является чрезвычайно сложной из-за ее многомерности (военные аспекты, энергетические, этнополитические и другие)⁹⁷. В 2015 г. ЕС признал, что «не может самостоятельно решить многие проблемы региона», однако обновленная программа ЕПС может создать условия для позитивной динамики⁹⁸. Т. Степневски полагает, что саммит НАТО в 2016 г. в Варшаве продемонстрировал возрастание значения Польши в евроатлантическом союзе⁹⁹.

В период пребывания у власти в Польше партии «Право и справедливость» ее президент Лех Качиньский искал новое измерение восточной политики Польши. При нем происходит переход от российскоцентричной восточной политики к равнонаправленной и многовекторной политике в Центрально-Восточной Европе. Центральное место в ней заняли вопросы экономического сотрудничества. Вместе с тем, польское руководство периода президентства Качиньского выражало обеспокоенность возможными негативными последствиями расширения ЕС и НАТО на Украину и в Белоруссию для региона¹⁰⁰.

⁹⁶ *Stępniewski T.* NATO, ukraiński kryzys i szara strefa bezpieczeństwa Europy Wschodniej. S. 193.

⁹⁷ *Ibid.* S. 196.

⁹⁸ Joint Communication to the European Parliament. The Council. The European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Review of the European Neighbourhood Policy. SWD (2015) 500 final // European Union External Action : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf (accessed: 20.06.2017).

⁹⁹ *Stępniewski T.* NATO, ukraiński kryzys i szara strefa bezpieczeństwa Europy Wschodniej. S. 191.

¹⁰⁰ *Chojan A.* Polityka wschodnia Polski w myśli politycznej partii Prawo i Sprawiedliwość (lata 2005–2007) // Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej. 2016. Zeszyt 5A. S. 304.

Исторические предпосылки восточной политики Польши

Польская восточная политика ориентирована на учет национальных интересов страны и зачастую обращается к историческим концепциям строительства региона.

Впервые термин «Центрально-Восточная Европа» ввел в оборот польский историк-эмигрант Оскар Халецкий (1891–1973)¹⁰¹. Понятие было направлено против немецкоцентричного проекта *Mittleuropa*, который, по существу, сдвигал Польшу в Восточную Европу, отрывая ее от Западной Европы. Словосочетание «Центрально-Восточная Европа» размывало немецкую исключительность термина *Mittleuropa* и превращало Польшу в связующее звено между Германией и Восточной Европой. Вместе с тем, О. Халецкий пытался привлечь внимание к тому, что между Германией и Россией расположен большой регион, который требует к себе особого внимания. Он считал Россию с культурной точки зрения чуждой европейской идентичности¹⁰². Польский исследователь М. Филиппович обращает внимание на то, что О. Халецкий как интеллеktуал был типичным продуктом Габсбургской монархии. Он знал немного о России. На его творчество влияли сильные антикоммунистические настроения. Маргинальность идей О. Халецкого подчеркивал тот факт, что они не встретили серьезной поддержки в американских научных и политических кругах ни накануне Второй мировой войны, ни даже в период холодной войны¹⁰³.

Современный интерес к идеям О. Халецкого был актуализирован польским историком Е. Клочовским в 1990-х гг. Он установил научные контакты с исследователями из Белоруссии, Украины, Литвы, Чехии и Венгрии, создав тем самым виртуальное сообще-

¹⁰¹ Halecki O. *Borderlands of Western Civilization. A History of East Central Europe*. N. Y., 1952.

¹⁰² Filipowicz M. The idea of East-Central Europe and its role in shaping the logic behind Eastern Partnership // *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*. 2016. № 14 (6). S. 74, 82.

¹⁰³ Ibid. S. 82.

ство (ассоциацию) интеллектуалов Центрально-Восточной Европы с центром в университете Люблина. В 2002 г. польский МИД придал ему юридический статус ассоциации, создав Институт изучения Центрально-Восточной Европы¹⁰⁴.

Польские исследователи обращали внимание на использование командой президента Л. Качиньского (2005–2010) «ягеллонской идеи» (польской королевской династии, правившей в XIV–XVI вв.), которая предусматривала подчинение польскому культурно-политическому влиянию земель на Востоке, входивших некогда в состав Речи Посполитой, Литвы, Белоруссии, Украины¹⁰⁵. Для обоснования восточной политики польская политическая элита обратилась к геополитической концепции Е. Гейдройца, сформулированной им в 1960-е г., когда он работал редактором польскоязычного журнала «Культура» в Париже. Он обосновал концепцию будущей польской внешней политики. Ее смысл сводился к тому, что Россия не будет представлять серьезной угрозы для Польши, если между двумя странами будет создано пространство из независимых государств, бывших советских республик. Иначе говоря, цель польской внешней политики заключается в том, чтобы поддержать антироссийское восстание этих стран и развивать с ними добрососедские отношения таким образом, чтобы исключить их возвращение в орбиту России¹⁰⁶.

Именно правящая элита партии «Право и справедливость» Л. Качиньского нацелилась на разрушение российской монополии в Восточной Европе. Она стала добиваться включения таких государств, как Украина, Белоруссия и Грузия, в орбиту ЕС и НАТО. Естественное давление со стороны России, по ее мнению, должно быть компенсировано созданием региональных союзов с участием указанных стран. Для противодействия России планировалось

¹⁰⁴ *Filipowicz M.* The idea of East-Central Europe and its role in shaping the logic behind Eastern Partnership. S. 84.

¹⁰⁵ *Chojan A.* Polityka wschodnia Polski w myśli politycznej partii Prawo i Sprawiedliwość (lata 2005–2007) // *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej.* 2016. Zeszyt 5A. S. 309.

¹⁰⁶ *Doktryna Giedroycia // Oczami Duszy : [website].* URL: <http://oczamiduszy.pl/doktryna-giedroycia/> (accessed: 25.06.2017).

создать антироссийскую геополитическую ось с участием стран Балтии, Вишеградской группы, Украины, Грузии и других стран Кавказа. Была предпринята безуспешная попытка вовлечения Казахстана в польские планы сотрудничества. Польша брала на себя функции координатора сотрудничества. Главным политическим и стратегическим инструментом политики Качиньского в Восточной Европе стала энергетическая безопасность. Польское руководство настаивало на том, что сотрудничество в области энергетики не должно рассматриваться через призму двусторонних отношений, но стать частью широкого контекста энергетической безопасности ЕС и стран всего региона. Кульминацией инициатив Качиньского считается энергетический саммит в мае 2007 г., проведенный в Кракове. Накануне польский президент посетил Казахстан и Азербайджан, в ходе визита он призывал руководителей этих стран присоединиться к польской инициативе. В работе энергетического саммита приняли участие руководители Польши, Украины, Грузии и Азербайджана, специальный посланник президента Казахстана. Саммит проходил на фоне «газовых войн» России с Украиной. Н. Назарбаев предпочел саммиту встречу с российским Президентом В. В. Путиным. Среди итогов саммита было создание межправительственной комиссии по энергетике и было заявлено о достройке нефтепровода Одесса — Броды — Плоцк — Гданьск. По инициативе польского руководства за саммитом в Кракове последовало еще несколько встреч по энергетической безопасности с участием представителей балтийских государств¹⁰⁷.

Тем не менее, универсальным подходом для реформирования постсоветской Центрально-Восточной Европы стала реализация идеи конструирования идентичности региона как культурно и политически независимого от России. М. Филипovich полагает, что Восточное партнерство создает предпосылки движения в этом направлении¹⁰⁸.

¹⁰⁷ *Chojan A.* Polityka wschodnia Polski w myśli politycznej partii Prawo i Sprawiedliwość (lata 2005–2007). S. 302–307.

¹⁰⁸ *Filipowicz M.* The idea of East-Central Europe and its role in shaping the logic behind Eastern Partnership. P. 70, 85.

Для усиления своего влияния в Центрально-Восточной Европе польское руководство прибегало к таким видам «мягкой» силы, как экспорт ценностей и институтов «хорошего управления». Оно лоббировало вступление Украины и Грузии в НАТО и ЕС. Польские аналитики обращают внимание на то, что лидеры Германии и Франции демонстрировали большую осторожность по отношению к инициативам Качиньского. Это сказывалось на эффективности польских инициатив в Восточной Европе¹⁰⁹. Таким образом, преследовалась важная задача, а именно увеличение субъектности Польши в евроатлантических структурах. Политическим центром реализации новой восточной политики Польши была канцелярия президента Качиньского.

Последующие польские правительства занимали польскоцентричную и осторожную внешнюю восточную политику. Это было связано с нарастанием внутренних разногласий в Евросоюзе по вопросам ее стратегии и тактики. Вместе с тем, польские эксперты обращают внимание на то, что роль лидера в ЕС принадлежит Германии. Таким образом, «германский вопрос» вновь стал актуальным. Отцы-основатели европейской интеграции не предполагали возвращения германской гегемонии.

Переговоры в нормандском формате по Украине вели Германия и Франция от имени Евросоюза. С этим связано появление плана «Нового Восточного блока». Он означает координацию действий стран Центрально-Восточной Европы. Основаниями для активизации темы «Нового Восточного блока» стал миграционный кризис. Несмотря на то, что при правительстве Эвы Копач (22.09.2014–16.11.2015) позиция Польши была ближе к германской, главе правительства приходилось искать баланс между позицией электората и Берлина¹¹⁰. Напоминает ли идея «Нового Восточного блока» исторически памятный проект «Междуморья» (*Intermarium*,

¹⁰⁹ Chojan A. Polityka wschodnia Polski w myśli politycznej partii Prawo i Sprawiedliwość (lata 2005–2007). S. 309.

¹¹⁰ Lemmen D. Up-coming breaking points in Polish-German Relations // Yearbook of East-Central Europe. Vol. 14, no. 2. P. 95–112.

Miedzimorze) — объединения восточноевропейских стран между Балтийским и Черным морями? В Польше определенные политические круги, в среде которых были замечены президент Польши А. Дуда и глава правительства Б. Шидло, симпатизируют данному проекту. Дж. Фридман прогнозирует рост влияния Польши в регионе и реализацию ее амбиций в создании регионального блока под своим влиянием и при поддержке США. Геополитический интерес США в данном случае будет проявляться в создании противовееса России и Германии. Создание блока «Междуморье», заключает Дж. Фридман, может привести к использованию Соединенными Штатами эффективного инструмента установления баланса сил в Европе и укрепления американского влияния¹¹¹.

Идея установления особого вида сотрудничества между США и странами Центрально-Восточной Европы, направленного против России, находит поддержку в Польше, странах Балтии, Чехии, Словакии, Венгрии, Балканских государствах¹¹². Польский экономист М. Кедзьерски даже написал пошаговый проект создания нового «Междуморья» из десяти пунктов. По его мнению, это должна быть региональная политика стран, стремящихся вдохнуть новую институциональную жизнь в рамках ЕС. Блок должен стать разновидностью «Центрально-Европейского союза», который встанет на одинаковый уровень с такими акторами ЕС, как Германия и Франция. Для Польши это могло бы стать правильным ответом на рост экономической мощи Германии и агрессивности со стороны России. При дальнейшем обострении текущей ситуации речь могла бы идти об установлении «железного занавеса» между Россией и НАТО¹¹³. Для реализации проекта необходима поддержка ЕС и США, чего не так просто добиться.

Для развития сотрудничества между странами ЕС и Восточного партнерства Европейская служба внешних действий и Европейская комиссия в декабре 2016 г. приняли документ, в котором сформули-

¹¹¹ Lemmen D. Up-coming breaking points in Polish-German Relations. P. 103–104.

¹¹² Ibid. P. 104.

¹¹³ Ibid. P. 105.

рованы 20 конкретных задач на период до 2020 г. На состоявшейся 19 июня 2017 г. ежегодной встрече министров стран, входящих в Восточное партнерство, была отмечена приверженность идеям сотрудничества в четырех приоритетных областях: эффективное управление, укрепление институтов и надлежащее управление; развитие общества, повышение мобильности и развитие контактов между людьми; укрепление экономики, стимулирование экономического развития и использование рыночных возможностей для большего процветания; укрепление и повышение взаимосвязанности, особенно в области транспорта и энергетики¹¹⁴. Верховный представитель ЕС Ф. Могерини и член Европейской комиссии И. Хан представили министрам рабочий документ, подготовленный совместно Европейской службой внешних связей и Европейской комиссией, — «Восточное партнерство: ориентация на ключевые приоритеты и результаты». Это документ, определяющий 20 результатов, которые необходимо достичь к 2020 г. в четырех областях. Документ дает понимание результатов, ожидаемых от сотрудничества, и может служить в качестве общего плана работы в период до следующего саммита и до 2020 г.¹¹⁵

По мнению А. Мальгина, стратегические интересы России в регионе «Новой Восточной Европы» можно суммировать следующим образом. Во-первых, это неприемлемость любых сценариев военно-политической конфронтации, напряженности или приближения к этому состоянию. Речь идет как об общерегиональном уровне, так и о субрегиональных или локальных сегментах этого пространства. По его мнению, идеальным вариантом могла бы стать «интермодальная» региональная система институтов безопасности, в которой

¹¹⁴ Основные результаты министерской встречи стран Восточного партнерства // European Union External Action : [сайт]. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/28566/основные-результаты-министерской-встречи-стран-восточного-партнерства_ru (accessed: 20.06.2017).

¹¹⁵ Joint Staff Working Document. Eastern Partnership — 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results. Brussels, 9.6.2017 // European Union External Action : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf (accessed: 25.06.2017).

сложились бы европейские, евроатлантические и постсоветские механизмы обеспечения безопасности. Создание каких-либо дополнительных специфических структур безопасности в регионе представляется избыточным и нецелесообразным.

Во-вторых, стабильность (не статическая, не сохранение *status quo*, который не на всех направлениях для России комфортен), а динамическая, с положительным для России вектором этой динамики.

В-третьих, установление прозрачности и многоканальности региональной системы, чтобы способствовать выравниванию и активизации всех двусторонних треков российской внешней политики, в том числе контактов на высшем уровне, и создание постоянно действующих экспертных механизмов.

В-четвертых, возможность относительно неконфронтационного наращивания экономического потенциала в рамках всего региона Восточной Европы, в том числе в слабо освоенных или утерянных Россией сегментах Юго-Восточной Европы, Прибалтики. Россией фактически не освоен потенциал неэнергетических рынков Центрально-Восточной Европы.

В-пятых, приоритизация и поддержание максимально развитых и дружеских отношений с ключевыми странами-партнерами из всех четырех (Центально-Восточная Европа, Прибалтика, постсоветский сегмент и Юго-Восточная Европа) сегментов «Новой Восточной Европы».

И шестое — сохранение возможности бесконфликтной российскоцентричной консолидации постсоветского сегмента. Это важно как для реализации предыдущих задач и вышеперечисленных пунктов, так и для сохранения традиционного гуманитарно-культурного ареала и демографического ресурса. Российскоцентричная консолидация может осуществляться как с применением уже сложившихся многосторонних механизмов (ЕврАзЭС / Таможенный союз, союзное государство), так и сугубо по двусторонней линии¹¹⁶.

¹¹⁶ Мальгин А. «Новая Восточная Европа» и стратегические интересы России // МГИМО : [сайт]. URL: <http://www.mgimo.ru/gpf-yaroslavl/210341.phtml> (дата обращения: 20.08.2017).

Рассмотрим взаимоотношения России со странами «проторегiona» «Новой Восточной Европы» под углом внешней региональной политики ЕС.

Страны Балтии и Восточное партнерство

Украинский кризис повлиял на перспективы российской политики в Прибалтике, сузив возможности использования инструментов «мягкой силы» влияния, несмотря на то, что в 2000-х гг. Россия создала развернутую систему «мягкой силы» через такие организации, как «Россотрудничество», «Русский мир» и др. К примеру, представительства «Россотрудничества» имеют 93 офиса в 80 странах¹¹⁷.

Как отмечает В. Панова, возможности российской «мягкой силы» в странах Балтии ниже, чем у Евросоюза, и имеют тенденцию к сокращению, но они существуют. Если проанализировать ситуацию в русскоязычных сообществах, то с 1989 по 2011 г. процент этнических русских сократился в Латвии с 34 до 26,9 %, в Литве — с 9,4 до 5,4 %, в Эстонии — с 30,3 до 25,5 %¹¹⁸. Кроме того, они отличаются от своих российских соотечественников различным уровнем консолидации, ценностными подходами и политическими пристрастиями. Многие русскоязычные молодые люди ассоциируют себя прежде всего с Европой. Это наглядно проявилось в период российско-украинского кризиса, когда в поддержку пророссийского курса оказались мобилизованы преимущественно пожилые люди, ностальгирующие по советскому прошлому, или представители право- и леворадикальных меньшинств¹¹⁹.

Аналитик агентства «Россия сегодня» Я. Корейба считает, что единственным способом мирного разрешения конфликтов на со-

¹¹⁷ *Panova V. V. Russia's 'Soft' Policies towards the Baltic States // The different faces of "soft power": The Baltic States and Eastern Neighborhood between Russia and the EU. P. 90.*

¹¹⁸ *Ibid. P. 86.*

¹¹⁹ *Ibid. P. 87–88.*

пределных территориях между ЕС и Россией является разграничение сфер влияния между главными акторами¹²⁰. Эта рекомендация представляется сомнительной для исполнения, поскольку ЕС уклоняется от использования классических геополитических подходов к разграничению сфер влияния.

Северное измерение

Политика Северного измерения Евросоюза отражает интенсивные приграничные отношения ЕС с Россией в Балтийском и Арктическом регионах. Политика Северного измерения была разработана в 1999 г. при участии Норвегии, Исландии, стран — членов ЕС и Российской Федерации. Канада и США являются наблюдателями. Белоруссия принимает участие в практическом сотрудничестве.

С расширением ЕС в 2004 г. важность Северного измерения существенно возросла. Сегодня восемь стран — членов ЕС (Дания, Германия, Польша, Литва, Латвия, Эстония, Финляндия и Швеция) окружают Балтийское море, а длина общей границы между ЕС и Россией значительно увеличилась. В России Северное измерение осуществляется в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве¹²¹. Соглашение ежегодно продлевается до заключения нового. С географической точки зрения, Северное измерение уделяет все больше внимания северо-западу России, Калининграду, Балтийскому и Баренцеву морям, арктическим и субарктическим территориям.

Северное измерение нацелено на то, чтобы обеспечить безопасность и стабильность в регионе, а также помочь избежать появления новых разделительных линий в Европе в связи с расширением ЕС.

¹²⁰ *Korejba J.* Will Russia Ever Be Soft? The different faces of “soft power”: The Baltic States and Eastern Neighborhood between Russia and the EU. P. 119.

¹²¹ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве // Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе: [сайт]. URL: http://www.russianmission.eu/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_russian.pdf (дата обращения: 12.05.2018).

Оно направлено на решение специальных вопросов регионального развития в Северной Европе. Такие вопросы включают холодные климатические условия, большие расстояния, кардинальное различие в уровне жизни, проблемы окружающей среды, в том числе и ядерных отходов, управление сточными водами, недостаточную транспортную и приграничную инфраструктуру.

Северное измерение также нацелено на развитие богатого потенциала региона, например, в том, что касается природных ресурсов, экономической динамики и богатого культурного наследия. Основными приоритетными темами для диалога и сотрудничества стали экономика, бизнес и инфраструктура, людские ресурсы, образование, культура, научные исследования и здравоохранение, окружающая среда, ядерная безопасность и природные ресурсы, приграничное сотрудничество и региональное развитие, правосудие, свобода и безопасность.

Особое внимание уделяется subsidiarity и обеспечению активного участия в жизни Севера всех заинтересованных сторон, включая региональные организации, местные и региональные власти, академические и деловые сообщества, а также гражданское общество. Некоторые эксперты обращают внимание еще на одну очень важную сторону Северного измерения, а именно — на создание «позитивной взаимозависимости между Россией, странами Балтийского региона и ЕС»¹²².

Однако выработать взаимоприемлемое соглашение оказалось не так просто. Политика Северного измерения обсуждалась на специальных встречах министров иностранных дел в Хельсинки в 1999 г. и в Люксембурге в 2001 и 2002 гг. На основе их рекомендаций на заседаниях Европейского совета были разработаны и утверждены Первый (2000–2003) и Второй (2004–2006) планы действий по Северному измерению. Представленные российской стороной поправки и замечания не были учтены при принятии вступившего в силу

¹²² Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Развитие европейской региональной политики: путь к углублению сотрудничества или к конфликту? // Политическая экспертиза: Политэк. 2009. Т. 5. № 2. С. 197–208.

1 января 2004 г. Плана действий — 2, и РФ не считала себя связанной его положениями. После долгих усилий удалось найти компромисс. Новый этап начался в 2005 г., когда были одобрены Директивы для разработки политической декларации и рамочного документа по политике Северного измерения. Документ был одобрен 24 ноября 2006 г. Российской Федерацией и вступил в действие с 1 января 2007 г.¹²³

Обновленная политика Северного измерения способствовала значительной интенсификации сотрудничества стран-участниц. Две основных характеристики обновленной политики — совладение со стороны ЕС, Исландии, Норвегии и России, а также крепкая взаимосвязь политики Северного измерения и четырех общих пространств ЕС и России, согласованных в 2004 г. и детализированных в дорожных картах, разработанных в 2005 г.¹²⁴

Новая политическая декларация по Северному измерению и рамочный документ политики Северного измерения были приняты в Хельсинки. Для содействия реализации проекта были созданы партнерские отношения, в том числе Экологическое партнерство северного измерения (*Northern Dimension Environmental Partnership*, NDEP), Партнерство в области здравоохранения и социальной защиты Северного измерения (*Northern Dimension policy*, NDPHS) и Партнерство в области транспорта и логистики Северного измерения (*Northern Dimension Partnership on Transport and Logistics*). Северное измерение взаимодействует с северными региональными организациями, а именно с Советом государств Балтийского моря (*Council of the Baltic Sea States*, CBSS), Советом Баренцева Евроарктического региона (*Barents Euro-Arctic Council*), Арктическим советом (*Arctic Council*), Советом министров северных стран (*Nordic Council of Ministers*)¹²⁵.

¹²³ См.: Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Развитие европейской региональной политики: путь к углублению сотрудничества или к конфликту?

¹²⁴ EU Relations with Northern Dimension // European Union External Action : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm (accessed: 20.09.2017).

¹²⁵ Северное измерение // European Union External Action : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/fields_cooperation/regional_issues/northern_dimension/index_ru.htm (дата обращения: 20.09.2017).

В апреле 2014 г. в Осло состоялась IV встреча Северного измерения. Ее участники приветствовали открытие северного коллекторного туннеля в Санкт-Петербурге, введение в строй которого будет способствовать очищению вод Балтийского моря. Были одобрены проекты по ядерной безопасности в Мурманской и Архангельской областях, первого соглашения с Белоруссией по очищению сточных вод, новые проекты в области энергетики и др.¹²⁶ В 2014–2020 гг. ЕС осуществляет финансирование Северного измерения через ЕПС¹²⁷.

¹²⁶ The Fourth Senior Officials Meeting of the Renewed Northern Dimension. Oslo, 8 April 2014 // European Union External Action : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/north_dim/docs/nd-som-chairs-conclusions-080414_en.pdf (accessed: 22.08.2019).

¹²⁷ Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) — 2014–2020 // European Union External Action : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/regional_east_strategy_paper_2014_2020_and_multiannual_indicative_programme_2014_2017_en_.pdf (accessed: 22.08.2019).

Глава 8

РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В КОНСТРУИРОВАНИИ ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКОГО РЕГИОНА

Теоретическое осмысление процессов суверенизации государств Центральной Азии

Обретение независимости центральноазиатскими государствами после распада СССР первоначально оценивалось аналитиками в рамках теорий транзитологии (*transitionology*) или модернизации, которые сводились к линейному представлению о демократическом процессе, поддерживаемому субъектами гражданского общества и политическими элитами, о переходе всех постсоветских государств к «капитализму демократии и свободного рынка». Спустя десятилетия после начала «демократического транзита» государств Центральной Азии отечественные и зарубежные исследователи попытались теоретически осмыслить промежуточные или итоговые результаты государственного строительства в регионе¹. К примеру, Т. Каросерс поставил вопрос о том, следует ли классифицировать политические системы, переставшие быть авторитарными режимами и имеющие схожие институты с либеральными демократиями, в качестве госу-

¹ Воскресенский А. Д. Концепции регионализации, региональных подсистем, региональных комплексов и региональных трансформаций в современных международных отношениях // Сравнительная политика. 2012. № 2 (8). С. 30–58; Казанцев А. А. Политика стран Запада в Центральной Азии: проекты, дилеммы, противоречия. М., 2009; Малашенко А. Центральная Азия: на что рассчитывает Россия? М., 2012; Международные отношения в Центральной Азии: События и документы / под ред. А. Д. Богатурова. М., 2014; Олкотт М. Б. Двенадцать мифов о Центральной Азии. М., 2001.

дарств, находящихся в фазе транзита, или пришло время признать их гибридными институтами с «переходной экономикой» в точке устойчивого равновесия, а не на пути к дальнейшей демократизации². Как отмечает И. Звягельская, политические режимы в государствах региона являются авторитарными, однако разброс вариантов достаточно велик — от управляемой демократии до восточного деспотизма³.

Современная политическая наука типологизирует центральноазиатские режимы как качественно новые «гибридные» режимы с собственной внутренней логикой, «личные диктатуры», «авторитарный президентциализм», «неопатримониальные» и «султаннические» режимы⁴. Новые научные подходы направлены на объяснение разнообразия авторитарных моделей в регионе, несмотря на кажущуюся схожесть условий их возникновения. В научной литературе возникли новые дискуссии относительно внутренних и внешних факторов, влияющих на процессы демократических реформ, и вопрос о том, являются ли эффективными методы стимулирования и принуждения извне со стороны великих держав для продвижения демократии в государствах региона.

О конструировании государственной идентичности, национальных государств и их легитимизации имеется обширная отечественная и зарубежная литература. Понятие государственной идентичности емко сформулировал П. Катзенштайн, охарактеризовавший их как «публично утвержденные представления о природе и целях коллективности»⁵. Как отмечает А. Касьянова, само

² *Gans-Morse J.* Searching for Transitologists: Contemporary Theories of Post-Communist Transitions and the Myth of a Dominant Paradigm // Northwestern.edu : [website]. URL: http://faculty.wcas.northwestern.edu/~jlg562/documents/Gans-Morse_PSA.pdf (accessed: 10.04.2019).

³ *Звягельская И.* Становление государств Центральной Азии : Политические процессы. М., 2009. С. 7.

⁴ *Olimova S., Olimov M.* Public Opinion, Democracy, and Authoritarianism in Central Asia // *Central Asia and the Caucasus.* 2014. Vol. 15, iss 2. P. 142–160 ; *Rico I. R., Frigerio A.* Political Theory and Central Asia: An Introduction // *Theorizing Central Asian Politics. The State, Ideology and Power* / eds. R. Isaaks, A. Frigerio. Oxford, 2019. P. 8.

⁵ *Katzenstein P. J.* Introduction: Asian Regionalism in Contemporary Perspective // *Network Power: Japan and Asia.* / eds. by P. J. Katzenstein, T. Shiraishi. N. Y., 1997. P. 216

государство можно считать производителем идентичности через три автономные, но частично совпадающие и взаимодействующие социальные группы, которые создают доктринальные документы стратегического значения: это интеллектуальная элита, политическая элита и высшие правительственные органы⁶. Кроме того, в теориях международных отношений используется методология анализа конструирования идентичности через антиномии «мы против них» или «свой против другого», где «свой» типологизирует идентичность⁷. «Другой» не обязательно подразумевает государство или политический объект. Это могут быть угрозы, опасность, сдерживание и др. К примеру, отмечает С. Ханова, политическая элита Киргизии для формирования государственной идентичности ссылается на негативный опыт гражданской войны соседнего Таджикистана⁸. Это может быть также гипертрофированная оценка негативного опыта пребывания в СССР.

Внедрение моделей идентичности в повседневную жизнь мониторяется через методологию «рутинизации» (*routinization*). Рутинизация рассматривается как «средство построения базовых систем доверия и предоставления средств для рефлексивного мониторинга самоидентификации»⁹. Эти процедуры могут принимать различные институциональные и организационные формы, быть дружественными или антагонистическими. На практике политическая элита создает идеальное здание государства и историю, рассказ о государстве, а затем выстраивает онтологию вокруг этой государственной идентичности¹⁰.

Отправная точка самоидентификации государств в 1991 г. была свободной от элементов исламизации и тюркизации. Тем не менее,

⁶ Kassianova A. Russia: Still Open to the West? Evolution of the State Identity in the Foreign Policy and Security Discourse // *Europe-Asia Studies*. 2001. № 53 (3). P. 821, 839.

⁷ Isaacs R., Frigerio A. Political Theory and Central Asia: An Introduction // *Theorizing Central Asian Politics. The State, Ideology and Power* / eds. R. Isaacs, A. Frigerio. Oxford, 2019. P. 218.

⁸ Ibid. P. 219.

⁹ Ibid. P. 220.

¹⁰ Ibid.

у всех пяти новых независимых государств не было одинакового пути формирования государственной идентичности. Возможно, единственным общим фундаментом, подчеркивает С. Ханова, являлось обращение к фольклору, который поддерживался в рамках идентификации национальных советских республик. Иерархия распространения базовых идей самоидентификации во всех пяти республиках является схожей. Как правило, построение соответствующего нарратива начинается с президентов и по нисходящей включает министров, глав областей и т. д. Казахстан использует внешнюю политику для укрепления внутренней титульной идентичности. «Казахстанская государственная элита стремится закрепить восстановленную казахстанскую идентичность как умиротворенную, экономически либеральную и интернациональную, связав эту идентичность с региональными и многосторонними институтами и идентичностями — государством, титульной и нетитульной нациями»¹¹.

Иной подход к идентификации государства был принят в Узбекистане, где часто упоминается термин «идеология национальной независимости». Консолидация узбекской национальной культуры проходит через возрождение, возвращение к историческому прошлому и организацию воспитательного процесса для внутреннего национального строительства на примере таких исторических личностей, как Тамерлан и Бабур. При президенте Узбекистана И. Каримове устанавливалась государственная идентичность в форме «осажденной крепости». На официальном уровне утверждалось, что за пределами Узбекистана находятся территории нестабильности и беспорядков, перетекания которых руководство не допустило в страну¹².

В Туркмении государственная идентичность артикулируется с утверждением концепции нейтралитета. Причем туркменская версия нейтралитета подается как сочетание модернизма с древ-

¹¹ *Isaacs R., Frigerio A. Political Theory and Central Asia: An Introduction. P. 220.*

¹² *Ibid. P. 221.*

ней традицией туркменской нации — терпимостью и дружелюбием. Путь к национальному возрождению лежит через признание ценностей и независимости всех национальных культур, каждая из которых вносит свой вклад в сокровищницу универсальной культуры и духовности¹³.

Государственная идентичность Киргизии формируется на основе концепта «многонациональной» и «многоконфессиональной» риторики с постепенным уклоном в сторону доминирования этноса киргизов и зарождающегося национализма. В последнее время культивируются роль и место кочевого, особенно киргизского наследия. В то же время вторая тенденция возникла вокруг эпического героя Манаса как примера позитивно-конструктивной идеологической фигуры. В целом руководство страны акцентирует внимание на прагматизме и многовекторности внешней политики¹⁴.

Национальная консолидация всех титульных народов Центральной Азии не завершена до настоящего времени, констатирует И. Звягельская¹⁵. Обозначенные проблемы, которые современные центральноазиатские государства решают на пути регионального строительства, это правовое и институциональное строительство суверенного государства, создание гомогенного национального общества (гражданского/этнического/религиозного), вызовы клановости и нипотизма в политической власти, формирование общественного и политического консенсуса (между народом как носителем суверенитета (и единственным источником власти) и политической властью), преодоление внутренних религиозных, межэтнических и межгосударственных конфликтов, противодействие давлению со стороны великих держав под влиянием их соперничества в регионе.

Значительное внимание уделяется конструированию центральноазиатской идентичности. Как отмечает профессор Бухарского

¹³ *Isaacs R., Frigerio A. Political Theory and Central Asia: An Introduction. P. 222.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Звягельская И. Становление государств Центральной Азии. Политические процессы. С. 7.*

университета Х. Х. Хураев, государства Центральной Азии объединяет общая история, близость традиций, религии, культуры и схожесть языка. Таким образом, Центрально-Азиатский регион представляет собой единое культурно-цивилизационное пространство¹⁶. Религиозному экстремизму противопоставляется традиционный в регионе ислам в его Мавераннахрской ханафитской школе¹⁷, или идут поиски сближения исламской школы Матуриды с ее рационалистической и антигегемонической ориентацией и политического либерализма Джона Ролза с его концепциями справедливости и пересекающегося консенсуса¹⁸.

На пути конструирования центральноазиатской идентичности встречается немало сложных проблем. К примеру, руководство Таджикистана стремится противопоставить «арийское» происхождение таджиков окружающему тюркскому миру¹⁹.

«Самаркандский консенсус» как начало «мягкого» регионализма в Центральной Азии

Американский исследователь М. Б. Олкотт называет мифом единое цивилизационное целое Центральной Азии²⁰. З. А. Дадабаева и Е. М. Кузьмина скептически оценивают экономические основания внутрорегиональной интеграции стран Центральной Азии. Они отмечают, что экономические структуры этих государств являются

¹⁶ Материалы первого заседания Центральноазиатского экспертного форума. 29–30 октября 2018 г. С. 90–92 // Институт стратегических и межрегиональных исследований при Президенте Республики Узбекистан : [сайт]. URL: <http://www.isrs.uz/ru/Нашрлар/materialy-pervogo-zasedania-centralnoaziatskogo-ekspertnogo-foruma> (дата обращения: 13.04.2019).

¹⁷ Там же.

¹⁸ *Isaacs R., Frigerio A. Political Theory and Central Asia: An Introduction.* P. 95.

¹⁹ *Байдаров Е.* Центральноазиатская интеграция в контексте единого культурно-цивилизационного пространства // Carnegie endowment : [сайт]. URL: <https://carnieeendowment.org/2013/09/09/ru-pub-52896> (дата обращения: 14.04.2019).

²⁰ *Олкотт М. Б.* Двенадцать мифов о Центральной Азии. М., 2001.

однотипными и формируются под влиянием спроса и предложения третьих стран. Производства, способные обеспечить внутрирегиональную интеграцию, развиваются значительно медленнее, в то время как ведущие отрасли, а именно водное хозяйство, транспорт, энергетика, приводят к росту межгосударственных противоречий, а не к наращиванию сотрудничества²¹.

Тем не менее, за период независимого существования центральноазиатских государств предпринимались неоднократные попытки к интеграции региона. Пять центральноазиатских государств входят в СНГ (Туркмения — в качестве ассоциированного члена), в Организацию экономического сотрудничества, в 1993 г. они подписали Протокол о создании общего рынка. В 1994 г. Казахстан, Узбекистан и Киргизия подписали договор о создании Единого экономического пространства, который обеспечивал свободу перемещения товаров, услуг, капиталов, рабочей силы и согласование таможенной и валютной политики.

В 1998 г. к договору присоединился Таджикистан, и было создано Центрально-Азиатское экономическое сообщество (ЦАЭС). Были приняты Положение о Координационном совете научно-технического развития (КСНТР) и Программа сотрудничества в области миграции рабочей силы. Однако противоречия оказались настолько сильными и неурегулированными, что сотрудничество было низведено до уровня межгосударственного форума.

В 2002 г. была создана организация «Центрально-Азиатское сотрудничество» (ЦАС). В 2004 г. к ней присоединилась Россия. В 2005 г. ЦАС объединилась с ЕврАзЭС. Итоги деятельности ЦАС оказались скромными. Ни один из запланированных консорциумов не был создан. В 2005 г. Узбекистан вошел в ЕврАзЭС, и ЦАС объединилась с этой организацией. В том же 2005 г. президент Казахстана Н. Назарбаев предложил создать Союз Центрально-Азиатских государств (СЦАГ). План создания СЦАГ предусматривал три этапа:

²¹ Дадабаева З. А., Кузьмина Е. М. Процессы регионализации в Центральной Азии: проблемы и противоречия : науч. докл. М., 2014. С. 6, 29.

первый (2006–2008) — формирование нормативно-правовой базы и реализация режима свободной торговли; второй (2009–2015) — создание Таможенного союза и формирование общего рынка товаров и услуг; третий (2015–2020) — создание единого экономического пространства²². Е. Байдаров полагает, что речь шла о возрождении идеи туркестанского федерализма²³. Эта инициатива не нашла поддержки у Узбекистана, и в 2008 г. он покинул ЕврАзЭС из-за внутрирегиональных противоречий и с Россией. В 2014 г. ЕврАзЭС был упразднен в связи с началом функционирования Евразийского экономического союза (ЕАЭС)²⁴.

Создание нового Центрально-Азиатского союза было предложено президентом Казахстана Н. Назарбаевым 26 апреля 2007 г. в целях организации экономического и политического единства, подобного ЕС. В рамках этой инициативы президенты Казахстана и Киргизии подписали соглашение о создании «Высшего международного совета» между двумя государствами. Продолжением этой инициативы стало заключение «Вечного договора о дружбе» между Казахстаном, Узбекистаном и Киргизией. Казахстан и Узбекистан договорились о зоне свободной торговли. Несмотря на то, что идея нового Центрально-Азиатского союза была поддержана президентами Казахстана, Киргизии и Таджикистана, она была отвергнута в 2008 г. президентом Узбекистана И. Каримовым. После смерти Каримова эта идея вновь легла на стол переговоров²⁵.

В 2013 г. ЕС попытался наладить «Диалог по вопросам безопасности высокого уровня». Однако попытка провалилась, поскольку некоторые государства Центральной Азии направили лишь участ-

²² Дадабаева З. А., Кузьмина Е. М. Процессы регионализации в Центральной Азии: проблемы и противоречия. С. 31.

²³ Байдаров Е. Центральноазиатская интеграция в контексте единого культурно-цивилизационного пространства.

²⁴ Дадабаева З. А., Кузьмина Е. М. Процессы регионализации в Центральной Азии: проблемы и противоречия. С. 10, 11, 30.

²⁵ Lee D. Central Asian integration: more real than ever? // Astana Times : [website]. URL: <https://astanatimes.com/2017/05/central-asian-integration-more-real-than-ever/> (accessed: 22.06.2019).

ников на уровне послов. В 2014 г. эта инициатива и вовсе не была поддержана государствами региона²⁶.

15 марта 2018 г. в Астане состоялся саммит лидеров пяти центральноазиатских государств (Туркмения была представлена спикером парламента). Была достигнута договоренность о ежегодных встречах руководителей государств в марте накануне религиозного праздника Новруз. Аналитики расценили эту встречу как показатель «региональной оттепели». Выступая на встрече, президент Казахстана Н. Назарбаев подчеркнул, что страны Центральной Азии «способны самостоятельно решать региональные проблемы. <...> Для решения проблем стран Центральной Азии нет необходимости привлекать посторонних, мы можем решить все сами, поэтому мы встречаемся»²⁷.

Процесс регионального строительства в Центральной Азии получил новый импульс после смены руководства в Узбекистане. В 2017 г. на самаркандской международной конференции «Центральная Азия: одно прошлое и общее будущее, сотрудничество ради устойчивого развития и взаимного процветания» президент Узбекистана выдвинул инициативу запуска механизма консультативных встреч глав центральноазиатских государств, создания регионального экономического форума, учреждения ассоциации руководителей регионов и бизнес-сообществ стран региона. Поддержанная участниками конференции инициатива получила название «самаркандский консенсус». «Предлагаемая Ташкентом повестка для стран региона рассматривается в международном сообществе как платформа для изменения логики регионального сотрудничества в сторону его развития и усиления геоэкономической субъектности

²⁶ Алексеевкова Е. Сравнительный анализ деятельности созданных в Центральной Азии форматов «5 + 1» (с участием США, Южной Кореи, Японии и ЕС) // РСМД: [сайт]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sravnitelnyy-analiz-deyatelnosti-sozdannykh-v-tsentralnoy-azii-formatov-5-1-s-uchastiem-ssha-yuzhnoy/> (дата обращения: 12.07.2019).

²⁷ Rare Central Asian Summit Signals Regional Thaw // Radio Free Europe: [website]. URL: <https://www.rferl.org/a/central-asian-summit-astana-kazakhstan-uzbekistan-tajikistan-kyrgyzstan-turkmenistan/29101686.html> (accessed: 28.06.2019).

Центральной Азии в мире»²⁸. В процессы регионального сотрудничества активно вовлекается Афганистан.

По инициативе Ташкента 22 июня 2018 г. была принята специальная резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Укрепление регионального и международного сотрудничества по обеспечению мира, стабильности и устойчивого развития в Центрально-Азиатском регионе». Это первый документ, в котором была зафиксирована единая позиция пяти государств Центральной Азии по международным вопросам и борьбе против терроризма и религиозного экстремизма²⁹. В развитие предложенных инициатив 29–30 октября 2018 г. в Ташкенте и Бухаре было проведено первое заседание Центрально-Азиатского экспертного форума³⁰.

Судя по заявлениям ряда руководителей стран Центральной Азии, предложенная инициатива регионального строительства не исключает участия в других региональных блоках, в том числе в ШОС, СНГ, АСЕАН и др. Таким образом, региональная инициатива может быть обоснована теоретической концепцией *overlapping regionalism* («пересекающегося» регионализма), то есть взаимодействия, взаимодополняемости и сопряженности региональных интеграционных проектов. Это означает, что одно и то же государство может быть одновременно членом нескольких интеграционных институтов³¹.

Стратегия ЕС в Центральной Азии

В части европейской стратегии ЕС, касающейся Центральной Азии, говорится: «В начале XXI столетия, в условиях всемирной глобализации пришло время для качественно нового партнерства меж-

²⁸ Норов В. От главного редактора // Стратегические вопросы безопасности и развития : информ.-аналит. журн. 2018. № 1. С. 20–21.

²⁹ Там же. С. 20–21.

³⁰ Материалы первого заседания Центрально-Азиатского экспертного форума. 29–30 октября 2018 г. С. 90–92.

³¹ Panke D., Stapel S. Exploring overlapping regionalism // J. of Intern. Relations and Development. July, 2018. Vol. 21, iss. 3. P. 635–662.

ду ЕС и странами Центральной Азии. <...> Общая цель достижения стабильности и процветания посредством мирного взаимодействия делает Европу и Центральную Азию партнерами в развивающемся сотрудничестве. Твердые обязательства ЕС перед его восточными соседями в рамках Европейской политики добрососедства также сближат Европу и Центральную Азию на основе политического сотрудничества и экономического развития»³².

Российский исследователь А. А. Казанцев отмечает, что после 2004 г. Центральная Азия стала восприниматься в ЕС как последняя, четвертая зона европеизации постсоциалистических стран Европы. Однако «европейская природа» региона пока не признается, и программа «соседства» на него не распространяется. По отношению к центральноазиатским странам употребляется термин «соседи соседей» Европы. Все большую роль в политике ЕС в регионе играют политические соображения и стремление связать расширение помощи и экономического партнерства с распространением отдельных принципов *Acquis communautaire*³³.

Европейские эксперты объективно оценивают экономическую, политическую, религиозную, этническую ситуацию в Центральной Азии. В реальности, отмечает Д. Киммейдж, в этом регионе проживают «пять разделенных и несопоставимых наций», что делает практически невозможной организацию собственных региональных интеграционных процессов в Центральной Азии³⁴.

В 1990-х гг. ЕС использовал в отношениях с Центральной Азией экономические инструменты сотрудничества, прежде всего проекты энергетического и транспортного взаимодействия. Партнерские соглашения о сотрудничестве (*Partnership and Cooperation Agreements*,

³² European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership // European Council : [website]. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_CtrlAsia_EN-RU.pdf (accessed: 20.06.2019).

³³ Казанцев А. А. «Большая игра» с неизвестными правилами : Мировая политика и Центральная Азия. М., 2008. С. 181.

³⁴ Kimmage D. Security Challenges in Central Asia // Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy in the Heart of Eurasia / ed. N. J. Melvin. Centre for Europ. Policy Studies, 2008. P. 12.

PCAs) с Казахстаном, Киргизией, Узбекистаном и Туркменией были заключены в 1996 г. С Туркменией договор не был ратифицирован и не вступил в силу. С Таджикистаном в связи с гражданской войной он был подписан только в 2004 г.

В 2000-х гг. важнейшей причиной роста политического интереса к Центральной Азии стало активное вовлечение европейских членов НАТО в борьбу с терроризмом в Афганистане. США стали перекладывать все большую ответственность на своих европейских партнеров. Роль Центральной Азии как логистического центра для НАТО возросла³⁵.

Евросоюз разработал Программу содействия управлению границами в Центральной Азии (*Border Management Programme in Central Asia*, BOMCA)³⁶. Задачи программы заключаются в укреплении безопасности в Центральной Азии и поддержке законной торговли и транзита, а также в пресечении незаконного перемещения людей через границы стран Центральной Азии. В результате реализации этой программы были осуществлены реформы в области правового обслуживания приграничного сотрудничества, произведено обучение служебных собак, подготовлен аппарат, обслуживающий аэропорты, созданы блоки мобильного управления удаленными пограничными пунктами³⁷.

Главными механизмами европейской политики в регионе были программы ТАСИС, Транспортного коридора Европа — Кавказ — Азия (TRASECA), Межгосударственного транспорта нефти и газа в Европу — Бакинской инициативы (INOATE), в которых преобладала транспортно-энергетическая составляющая. Проект ИНОГЕЙТ (*Interstate Oil and Gas Transport to Europe*) разрабатывался с 1993 г., а начал реализовываться с конца 1995 г. Проект рассматривался как альтернативный российским маршрутам транспортировки углеводородов из Центральной Азии и Каспийского региона в Европу.

³⁵ Казанцев А. А. «Большая игра» с неизвестными правилами. С. 182.

³⁶ Border Management Programme in Central Asia BOMCA // UN Escape : [website]. URL: <http://www.unescap.org/sites/default/files/roctf2013-bomca.pdf> (accessed: 20.07.2019).

³⁷ Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy in the Heart of Eurasia. P. 4.

Участниками проекта стали все пять центральноазиатских государств³⁸. В течение первых 15 лет сотрудничества ЕС инвестировал 1,3 млрд долл. в проекты в этих странах, а за период 2007–2013 гг. — 719 млрд долл.³⁹

Грандиозный транспортный проект «Великий шелковый путь» был инициирован Евросоюзом. В мае 1993 г. государства Евросоюза подписали Брюссельскую декларацию о разработке Транспортного коридора Европа — Кавказ — Азия (*Transport Corridor Europe — Caucasus — Asia*, TRACECA). На проведение организационных и исследовательских работ по 23 проектам, условно разделенным на четыре сектора (торговый, морской, железнодорожный и автодорожный), Евросоюз выделил свыше 30 млн экю⁴⁰. Узким местом проекта являлась паромная переправа через Каспийское море, которая существенно снижала его конкурентные преимущества перед транспортировкой товаров по железным дорогам России.

В 2005 г. ЕС повысил свое представительство в странах Центральной Азии, назначив специального представителя Евросоюза по Центральной Азии (*European Union Special Representative for Central Asia*, EUSRCA). В служебные задачи специального представителя входит координация стратегии ЕС в странах Центральной Азии.

В июле 2007 г. на встрече Европейского совета была принята Стратегия для нового партнерства (*Strategy for a New Partnership*) на 2007–2013 гг. Среди направлений ее деятельности выделяются энергетика, безопасность, окружающая среда, транспорт, образование, вопросы демократии и прав человека. В рамках программы было запланировано «установить регулярный региональный политический диалог на уровне министров иностранных дел; инициировать “Европейскую образовательную инициативу” и оказать поддержку странам Центральной Азии в развитии “Шелкового пути”; начать в ЕС программу по верховенству права; установить регулярный, ориентированный на результат “Диалог в области

³⁸ Казанцев А. А. «Большая игра» с неизвестными правилами. С. 186.

³⁹ Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy in the Heart of Eurasia. P. 4.

⁴⁰ Казанцев А. А. «Большая игра» с неизвестными правилами. С. 186.

прав человека» с каждым из государств Центральной Азии; вести регулярный энергетический диалог с государствами Центральной Азии»⁴¹.

Европейские стратегические интересы в Центральной Азии были сформулированы как безопасность и стабильность. «С расширением ЕС, включением Южно-Кавказского региона в Европейскую политику добрососедства и «Инициативу совместной деятельности в черноморском регионе» Центральная Азия и ЕС все более сближаются друг с другом»⁴².

Евросоюз выразил готовность работать совместно с другими глобальными и региональными акторами в Центральной Азии, а именно с Евразийским таможенным союзом, Шанхайской организацией сотрудничества, Советом по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СICA), Организацией договора коллективной безопасности (CSTO), Центрально-Азиатской программой экономического сотрудничества (CAREC) и Центрально-Азиатским региональным информационно-координационным центром (CARICC).

В сотрудничестве ЕС со странами Центральной Азии проблема баланса приоритетов между энергетикой, безопасностью, демократией и правами человека постоянно находилась в повестке дня. В частности, на фоне андиганских событий 2005 г. это привело к ограничению сотрудничества ЕС с Узбекистаном, на который первоначально ЕС делал ставку в Центральной Азии⁴³.

Центральное место в политике ЕС в странах Центральной Азии занимают энергетические проблемы. Кроме нефти, газа и электричества, определяющим аспектом энергетического сотрудничества с Центральной Азией является управление водными ресурсами. Производство и распределение гидроэнергии — ключевой момент в содействии стабильности и процветанию в Центральной Азии и за ее пределами, включая Афганистан и Пакистан. ЕС планировал оказывать политическую поддержку и содействие странам Цент-

⁴¹ European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership.

⁴² Ibid.

⁴³ Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy in the Heart of Eurasia. P. 6.

ральной Азии в развитии нового энергетического транспортного коридора «Каспийское море — Черное море — ЕС»⁴⁴.

В 2018 г. ЕС занимает второе место в торговом обороте региона с объемом 36,5 млрд долл., незначительно уступая Китаю⁴⁵. С 2014 по 2020 г. ЕС планирует инвестировать в страны региона 1,1 млрд евро, включая более 454 млн евро на региональные программы, из которых 115 млн предназначено на программы *Erasmus Plus*. В ходе поездки главы европейской дипломатии Ф. Могерини в июле 2019 г. региону будут выделены дополнительные 72 млн евро, из них 20 млн евро — на строительство гидроэлектростанции в Таджикистане. Новая ГЭС должна будет обеспечить население доступной электроэнергией. Также запланирован экспорт электричества на север Афганистана⁴⁶.

Взаимодействие Евросоюза с Центрально-Азиатским регионом значительно расширилось с начала 1990-х гг. Оба региона разделяют общую цель достижения стабильности и процветания мирными средствами. А. А. Казанцев обратил внимание на политику ЕС под углом планов расширения Евросоюза. По его мнению, согласно используемым ЕС принципам четырех «концентрических кругов европеизации», страны Центральной Азии и Южного Кавказа входили в третий из них по первоочередности задач расширения ЕС, в основном в контексте энергетической политики в зоне Каспийского моря.

В 2007 г. Евросоюзом была начата реализация программы «ЕС и Центральная Азия: стратегия для нового партнерства»⁴⁷. «Стратегия была принята в контексте более активного участия ЕС в соседнем Афганистане, распространения Европейской политики соседства

⁴⁴ European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership.

⁴⁵ *Bhutia S.* The EU's new Central Asia strategy: What does it mean for trade? // Eurasianet : [website]. URL: <https://eurasianet.org/the-eus-new-central-asia-strategy-what-does-it-mean-for-trade> (accessed: 20.07.2019).

⁴⁶ EU builds a strong and Modern Partnership with Central Asia // European Union External Action : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_centralasia_2019.pdf (accessed: 10.08.2019).

⁴⁷ The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership.

на Каспийский регион, постоянной поддержки ЕС реформ и модернизации постсоветских обществ в регионе, осуществления интересов ЕС в области энергетической безопасности и освоения богатых ресурсов, а также исходя из того факта, что один из главных коридоров незаконного оборота наркотиков из Афганистана в Европу проходит через этот регион»⁴⁸. Направлениями сотрудничества были определены регулярный диалог высокого уровня, образование, верховенство закона, энергетика и транспорт, окружающая среда и водные ресурсы, торговые и экономические отношения, угрозы и вызовы, пограничный контроль и борьба с наркотрафиком. Усиление сотрудничества в области антитеррористической деятельности планировалось через имплементацию совместного плана действий всех центрально-азиатских государств, разработанного в рамках Глобальной контртеррористической стратегии ООН. ЕС взял на себя обязательство содействовать развитию сотрудничества на региональном уровне через укрепление доверия между государствами региона⁴⁹.

В июне 2012 г. в ЕС обсудили промежуточный отчет по исполнению ранее принятой программы. Итоги деятельности получили оценку «хорошего прогресса». В документе была отмечена важная роль ЕС по осуществлению демократического транзита в странах региона, в частности в «мирном, транспарентном и электоральном переходе власти» в рамках урегулирования политического кризиса в Киргизии в 2010 и 2011 гг.

Вопросы безопасности вышли на первый план в отношениях региона с ЕС, особенно в связи с кризисной ситуацией в Афганистане. Под этим углом ЕС рассматривает Центральную Азию как «стратегически один из наиболее важных регионов». «Трансрегиональные вызовы, такие как похищения людей, наркотрафик, организованная преступность и терроризм, оказывают влияние

⁴⁸ Progress Report on the implementation of the EU Strategy for Central Asia. Implementation Review and outline for Future Orientations // European Union External Action : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20120628_progress_report_en.pdf (accessed: 12.07.2019).

⁴⁹ The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership.

на безопасность ЕС»⁵⁰. По границам и наркотикам было достигнуто соглашение по обновленному Плану действий ЕС — Центральная Азия по борьбе с наркотиками (*EU — Central Asia Drug Action Plan*). ЕС по-прежнему заметно вовлечен в ведущие программы: это Программа содействия управлению границами в Центральной Азии (*Border Management in Central Asia*, BOMCA) и Программа действий по борьбе с наркотиками в Центральной Азии (*Central Asia Drug Action Programme*, CADAP), которые координируются в рамках Инициативы по безопасности границ в Центральной Азии (*Central Asian Border Security Initiative*, CABSI).

Во исполнение вышеупомянутых программ ЕС оказал содействие в создании современной инфраструктуры интегрированного управления границами (*Integrated Border Management*), оснащенной новейшим оборудованием, осуществил подготовку кадров пограничной, таможенной, миграционной служб, контроля за наркотрафиком, в областях здравоохранения и сельского хозяйства. Одна из задач заключалась в решении проблемы координации и согласованных действий центральноазиатских институтов управления границами. Только на реализацию программ BOMCA на 2015–2018 гг. было выделено 4 млн 504 тыс. евро.

Наряду с достижениями, в промежуточном отчете обращается внимание на нарастание напряженности в регионе в связи с климатическими изменениями и дефицитом водных ресурсов. В документе отмечается, что ЕС и далее сосредоточит свою политику в регионе на безопасности и развитии. Среди конкретных проектов было отмечено создание Транскаспийской трубопроводной системы⁵¹.

Вместе с тем, на встрече в Брюсселе некоторые эксперты выразили неудовлетворение итогами реализации первой стратегии ЕС в Центральной Азии. Было отмечено, что для стран региона она не была эффективной, поскольку имела всеобъемлющий характер, содержала немало недостатков, что не смогло заинтересовать страны

⁵⁰ Progress Report on the implementation of the EU Strategy for Central Asia. Implementation Review and outline for Future Orientations.

⁵¹ Ibid.

Центральной Азии. В стратегию четыре раза вносились поправки и дополнения с целью повышения ее эффективности, однако предложенные инициативы и совместные программы имели практически нулевой результат⁵².

В 2017 г. ЕС подвел итоги десяти лет реализации программы сотрудничества с регионом Центральной Азии и поставил целью подготовку новой программы, которая бы соответствовала Глобальной стратегии ЕС, утвержденной годом ранее. В согласованном документе «На пути к новой Стратегии ЕС для Центральной Азии» отмечалось, что «пересмотренная и обновленная» стратегия должна исходить из учета геополитических событий прошедших лет, новых предпочтений в странах региона, а также из новой Глобальной стратегии ЕС. Речь идет о включении в процесс форматирования региональных отношений правительств стран ЦА и государств — членов ЕС, гражданского общества, исследовательских сообществ, которые должны сыграть свою роль в перестройке политики ЕС в отношении региона, об обращении к популярной в последние годы в ЕС тенденции создания «эпистемических сообществ» в странах, входящих в пространство «соседства». После десятилетия построения отношений и сотрудничества пришло время оценить, что сработало, а что нет, а также обобщить и применить извлеченные уроки для улучшения новой стратегии в ситуации радикально отличающихся международных условий⁵³.

17 июня 2019 г. Европейский совет одобрил новую стратегию ЕС в Центральной Азии, которая адаптирует политику ЕС к новым условиям в регионе. В ее разработке приняли участие эксперты из ЕС и стран Центральной Азии⁵⁴. Новый документ соответствует

⁵² ЕС выделил Таджикистану средства для строительства ГЭС // Arzuw News : [сайт]. URL: <https://arzuw.news/10424/es-vydelil-tadzhikistanu-sredstva-dlya-stroitelstva-ges.html> (дата обращения: 20.06.2019).

⁵³ Towards a new EU Strategy for Central Asia // EUCAM : [website]. URL: <https://biblio.ugent.be/publication/8548965/file/8548973.pdf> (accessed: 29.07.2019).

⁵⁴ Council Conclusions on the New Strategy on Central Asia // European Council : [website]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/39778/st10221-en19.pdf> (accessed: 22.08.2019).

линии Глобальной стратегии ЕС 2016 г., сделавшей «устойчивость» (*resilience*) и «вовлеченность» (*connectivity*) приоритетами внешней региональной политики ЕС. Стратегия ЕС в Центральной Азии согласовывается с другими документами ЕС и ООН, например, с Европейским консенсусом по развитию (*European Consensus on Development*), Целями устойчивого развития (*The Sustainable Development Goals*) и с Повесткой по устойчивому развитию 2030 (*2030 Agenda for Sustainable Development*)⁵⁵.

Таким образом, страны Центральной Азии вовлекаются во взаимно пересекающиеся элементы (*cross-cutting elements*) инициатив ЕС и ООН, которые направлены на достижение устойчивого развития региона через комплексный подход в решении проблем молодежи, гендерного равенства, мобильности и миграции, устойчивой энергетики и изменения климата, инвестиций и торговли, эффективного управления, демократии, верховенства закона и прав человека, инновационного взаимодействия с развитыми странами, использования внутренних ресурсов. Одним из важных аспектов новой стратегии является создание общей зоны безопасности для Европы и Азии путем формирования общей экономической «вовлеченности» евразийского пространства. Центральноазиатские государства занимают ключевое положение на этом пространстве.

В новой стратегии особое внимание уделяется роли местного гражданского общества. При подготовке документа ЕС провел ряд консультаций в странах Центральной Азии с представителями гражданского общества, итогом которых стало учреждение новой институциональной платформы — Форума ЕС — Центральная Азия (*EU — Central Asia Forum*). Планируется ежегодное проведение форума с участием министров, общественных деятелей, «мозговых центров», представителей гражданского общества. Его целью является развитие партнерских отношений между ЕС и странами Центральной Азии. Запланировано создание совмест-

⁵⁵ European Consensus on Development // European Commission : [website]. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en (accessed: 22.08.2019).

ных исследовательских и аналитических центров по изучению Центральной Азии.

В ЕС новая стратегия вызвала неоднозначную оценку. Координатор Центра исследований европейской безопасности из Гронингена Й. Боонстра считает принятый документ более гибким по сравнению с предыдущим, менее конфликтным в отношении России. В новой стратегии он отмечает две главные темы: устойчивость и процветание. В перечне мероприятий доминируют перенесение опыта продвижения демократии, развития гражданского общества и прав человека, выделено несколько принципиально важных позиций. Во-первых, документ демонстрирует более гибкий подход в региональном сотрудничестве, более гибок в региональном сотрудничестве, учитывает специфику развития стран Центральной Азии, открыт для привлечения Афганистана и стран Восточного партнерства к региональному сотрудничеству. Во-вторых, в документе четко говорится о важности продвижения демократии, подотчетности власти как условия привлечения инвестиций. В-третьих, соблюдение прав человека и безопасности рядовых граждан заявлено как важнейшее условие для развития сотрудничества. В-четвертых, больше внимания, чем ранее, уделяется теме региональной устойчивой энергетики. В-пятых, в документе развитие экономики и решение социальных проблем тесно увязываются между собой, в частности, выделяются содействие местной торговле, устранению разрыва между городом и деревней. В-шестых, большое внимание уделяется молодежи и образованию, созданию рабочих мест, исследованиям экстремизма и его профилактике среди молодежи. Наконец, новая стратегия предусматривает более активное взаимодействие с европейскими и центральноазиатскими организациями гражданского общества⁵⁶.

Вместе с тем, Й. Боонстра отмечает ослабление механизма контроля со стороны ЕС за финансированием проектов в Центральной

⁵⁶ *Boonstra J.* Enough to do for the EU in Central Asia // EUCAM : [website]. URL: <https://eucentralasia.eu/2019/06/new-eu-strategy-for-central-asia-first-reactions/> (accessed: 25.06.2019).

Азии, что ведет к улучшению маневренности управления финансами, а, с другой стороны, возлагает на гражданское общество в странах региона больше ответственности за мониторинг поступающих средств и эффективностью их использования. По его мнению, остается открытым вопрос о том, как в практическом плане согласовать деятельность в регионе существующих инструментов сотрудничества ЕС, прежде всего политики соседства (*Neighbourhood*) и Инструмента развития и международного сотрудничества (*Development and International Cooperation Instrument*)⁵⁷.

Профессор Гентского университета Ф. Боссю выделяет в новой стратегии в качестве связующего приоритета укрепление регионального сотрудничества. Что касается акцента ЕС на вовлечение гражданского общества в принятие общественных решений как способа обеспечения устойчивости процессов модернизации, то Ф. Боссю считает этот подход чрезмерно европейским, не учитывающим специфику незападного традиционного общества в центральноазиатских странах. В связи с этим непросто прогнозировать, как будут реализовываться усилия ЕС, направленные на обучение активистов гражданского общества и правозащитников по вопросам прав человека и правозащитной деятельности.

Н. Кассенова, директор Центра центральноазиатских исследований (Казахстан), отмечает «выверенность предусмотренных политических действий и шагов, обещающих более эффективное взаимодействие», между ЕС и государствами Центральной Азии. В качестве нового момента она обращает внимание на попытки создать синергию сотрудничества в рамках политики соседства между Центральной Азией, Южным Кавказом и Восточной Европой⁵⁸.

Американский специалист по Центральной Азии М. Ларюэль полагает, что стратегия ЕС не затрагивает некоторые ключевые проблемы, такие как «патронильная природа политических режимов» в Центральной Азии. Новая стратегия слишком широка,

⁵⁷ *Boonstra J.* Enough to do for the EU in Central Asia.

⁵⁸ *Ibid.*

чтобы можно было категорично утвердить о ее влиянии на социально-экономическое развитие региона. К примеру, в перечне предлагаемых инициатив находится «расширение диалога и сотрудничества по вопросам миграции и мобильности». Однако эта позиция не наполнена конкретным содержанием. Ничего не говорится о том, каким образом ЕС может помочь региону справиться с миграционными проблемами. Слабо измеряемым является утверждение об обмене опытом в сфере трудоустройства молодежи, расширения прав и возможностей женщин. М. Ларюэль считает, что вместо общих слов было бы полезнее выделить одну-две флагманские инициативы, например, в продвижении лучших практик и ноу-хау в сфере агробизнеса и новых технологий с акцентом на занятость молодежи.

Комментируя политику США в регионе, автор подчеркнула, что она лишена реального наполнения. Основное внимание в США уделяется снижению зависимости региона от России, предотвращению влияния Ирана в Центральной Азии, как в Афганистане или на Ближнем Востоке, и укреплению роли союзников США в регионе, особенно Индии. Относительно региональной политики усилия США сосредоточены на содействии демократическому транзиту, эффективному управлению и рыночной экономике. Бюро Государственного департамента по вопросам демократии, прав человека и труда настаивает на религиозных свободах, реформе здравоохранения и судебной системы, вовлечении молодежи в общественно-политическую жизнь и укреплении независимых средств массовой информации и доступа к информации. Однако эти пожелания редко сопровождаются конкретными политическими действиями. В целом М. Ларюэль отмечает уменьшение роли США в регионе в областях безопасности, экономического присутствия и использования «мягкой силы» по сравнению с ЕС⁵⁹. По словам другого американского эксперта из Центральноазиатско-Кавказского института С. Корнел-

⁵⁹ *Laruelle M.* Interview // EUCAM : [website]. URL: <https://eucentralasia.eu/2019/06/new-eu-strategy-for-central-asia-first-reactions/> (accessed: 30.06.2019).

ля, ЕС не считается главным политическим актором в Центральной Азии, и более влиятельным актором ему стать не так просто⁶⁰.

Таджикский эксперт А. Мамадазимов более оптимистично оценивает динамику отношений ЕС и стран Центральной Азии: «ЕС — влиятельный игрок в Центральной Азии, который, в отличие от других ведущих игроков, в основном использует “мягкую силу”. Поэтому в ближайшие годы его авторитет будет не ниже ведущих сверхдержав современности». По его мнению, ЕС ведет прагматичную политику в регионе, не вовлекаясь в геополитическое соперничество трех сверхдержав (Россия — США — Китай)⁶¹.

В недавней публикации Ф. Боссю обратила внимание на предложение ЕС, содержащееся в только что принятой стратегии, о кооперации с другими внешними партнерами (Россией и Китаем) на основе совместного развития инфраструктуры. Речь идет о развитии инфраструктуры вдоль транспортного коридора Китай — Европа, являющегося частью Экономического пояса Шелкового пути⁶². С большой долей уверенности можно прогнозировать дальнейшее регионостроительство в Центральной Азии на принципах *overlapping regionalism* («пересекающегося» регионализма).

Евросоюз активно вовлечен в этот процесс. По сравнению с другими великими и крупными региональными державами (Китаем, США, Россией, Индией, Турцией, Ираном, Японией, Республикой Корея), Евросоюз имеет наиболее выверенную и комплексную программу для стран региона Центральной Азии, в которой взаимно пересекаются направления развития экономики, борьбы с терроризмом и наркотрафиком, укрепления границ, развития малого и среднего бизнеса, укрепления демократических институтов и гра-

⁶⁰ Нигора Ф. Интересы региона и сокращение масштабов деятельности: будет ли эффективной новая Стратегия ЕС по ЦА? // ASIA-Plus : [сайт]. URL: <https://news.tj/ru/news/tajikistan/politics/20190715/interesi-regiona-i-sokratshenie-masshtabov-deyatelnosti-budet-li-effektivnoi-novaya-strategiya-es-po-tsa> (дата обращения: 20.09.2019).

⁶¹ Цит. по: Нигора Ф. Интересы региона и сокращение масштабов деятельности: будет ли эффективной новая Стратегия ЕС по ЦА?

⁶² Bossuyt F. Interview // EUCAM : [website]. URL: <https://eucentralasia.eu/2019/06/new-eu-strategy-for-central-asia-first-reactions/> (accessed: 30.06.2019).

жданского общества, эффективного управления и др. Руководство ЕС и европейские аналитики адекватно оценивают проблемы демократического транзита центральноазиатских обществ. Для углубленного понимания проблем и осуществления постоянного мониторинга в регионе аналитические центры ЕС находятся в постоянном взаимодействии с коллегами из Центральной Азии.

Во время визита в Центральную Азию в июле 2019 г. Ф. Могерини, выступая на первом Форуме ЕС — Центральная Азия в Бишкеке, констатировала, что «Центральная Азия значительно опередила другие бывшие страны советского блока в проведении демократических реформ», тем не менее, она отметила, что демократический транзит в этих странах может сопровождаться «болезненными процессами». Руководству этих стран «может не нравиться все, что исходит от нас, особенно внимание к правам человека. <...> Верховенство права иногда может быть тяжелым для стран с переходной экономикой»⁶³.

В качестве препятствий на пути имплементации стратегии и программ ЕС в Центральной Азии могут служить соперничество великих держав и региональных акторов, различия ценностных подходов, клановый характер политических режимов и др. Уроки «арабской весны», в ходе которой демократическим путем пришли к власти религиозные экстремисты, были переосмыслены в ЕС в многочисленных аналитических исследованиях, научных и политических дебатах. Их результаты нашли отражение в новой Глобальной стратегии ЕС 2016 г., в которой на первый план в его внешней региональной политике вышли «стрессоустойчивость» (*resilience*) и «вовлеченность» (*connectivity*) в странах-реципиентах. Однако извлечение уроков из ошибок еще не гарантирует успех новой Стратегии ЕС в Центральной Азии.

⁶³ At the EU — Central Asia forum with civil society, in Bishkek // Federica Mogherini : [website]. URL: <http://www.federicamogherini.net/at-the-eu-central-asia-forum-with-civil-society-in-bishkek/?lang=en> (accessed: 25.10.2019).

Глава 9

ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА В РЕГИОНАХ БЛИЖНЕГО ВОСТОКА И СЕВЕРНОЙ АФРИКИ

Особенности региона Ближнего Востока и Северной Африки

В попытках теоретического осмысления региона Ближнего Востока и Северной Африки (MENA) существует большой разброс мнений. Один из наиболее авторитетных европейских теоретиков Б. Бузан подходит к типологизации региона через теории секьюритизации. Регионы формируются под влиянием комплексов безопасности, особенности которых зависят от географических, культурных, религиозных, расовых, этнических факторов. Б. Бузан вводит различия между комплексами безопасности «более низкого» и «более высокого» уровней. Комплекс нижнего уровня состоит из локальных государств, чья власть не распространяется далеко за пределы диапазона их непосредственных соседей или государств, с которыми они находятся в относительно непосредственной близости. Комплекс безопасности более высокого уровня, напротив, включает в себя великие державы, чьи возможности выходят далеко за пределы их географического ареала и чья мощь достаточна для поражения нескольких регионов. Б. Бузан и О. Уэйвер выделяют три основных региональных подкомплекса безопасности, которые сосредоточены в Персидском заливе (Иран, Ирак и Саудовская Аравия в качестве основных акторов), в Леванте (Израиль, Сирия и Египет в качестве основных акторов) и в Магрибе (основные акторы — Алжир, Марокко и Ливия)¹.

¹ *Buzan B., Wæver O. Regions and Powers: The Structure of International Security. Cambridge, 2003.*

Идеи арабского единства и транснациональной политической силы ислама объединяются для создания влиятельного политического регионального пространства. Они стимулируют склонность к созданию региональных организаций (Лига арабских государств, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива, Совет арабского сотрудничества, Совет сотрудничества арабских государств и арабский Магрибский союз), однако ослабляют самобытность местных государств, играют важную роль в определении основных узлов конфликтов в регионе, уменьшают роль экономических факторов в интеграционных процессах².

Напротив, М. Легренци и М. Калькулли считают, что после «арабской весны» сложились новые благоприятные обстоятельства для интеграционных процессов в регионе, поскольку вырос спрос на демократию, социальную справедливость, сокращение безработицы и создание рабочих мест. Это может оказать сильное давление на новых политических лидеров в поисках путей, которые способствуют экономическому росту. Улучшение регионального сотрудничества может создать эти условия³.

Конструктивисты принимают во внимание разнообразные модели региона МЕНА, возникающие на всех сторонах Средиземного моря, которые способны объединить различные проекты. Они исходят из того, что архитекторами средиземноморских конструкторов являются такие влиятельные игроки, как ЕС, США, Россия, Израиль, Иран, Турция, Саудовская Аравия, Катар⁴. В нашем случае важное значение имеет понимание того, как заинтересованные стороны воспринимают и используют «свое» Средиземноморье

² *Stivachtis Y. A.* Introduction // Conflict and Diplomacy in the Middle East. External Actors and Regional Rivalries / eds. Yannis, A. Stivachtis // E-International Relations Publishing : [website]. URL: <https://www.e-ir.info/publication/conflict-and-diplomacy-in-the-middle-east-external-actors-and-regional-rivalries/P5> (accessed: 23.06.2019).

³ *Legrenzi M., Calculi M.* Regionalism and Regionalization in the Middle East: Options and Challenges // IPI : [website]. URL: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_regionalism_me.pdf (accessed: 23.06.2019).

⁴ The Mediterranean Reset: Geopolitics in a New Age / eds. A. Ehteshami, D. Huber, M. C. Paciello. Global Policy, 2017. P. 7–8.

на геополитическом уровне и в отношении геополитически значимых и спорных областей политики. Как альтернативные дискурсы пересекаются друг с другом и взаимодействуют между собой? Как правило, сравнительный анализ осуществляется в рамках следующих полей: энергетика, миграция и мобильность населения, сельское хозяйство, водные ресурсы, политические идеи⁵. В целом можно сделать вывод о том, что регион является весьма сложным и неоднозначным для научного анализа. Отсутствие в нем жестких интеграционных конструкторов создает неустойчивость и высокую конфликтогенность.

М. Легренци и М. Калькулли представили в обобщенном виде проблемы, препятствующие региональной интеграции. Они сгруппировали вызовы по политическим, экономическим проблемам и угрозам безопасности.

Политические проблемы: слабые институты на государственном и региональном уровнях; ведение политико-дипломатической координации более на личном неформальном уровне, чем в основе на стремлении к общим нормам и ценностям; преобладание национальных интересов над интересами к интеграции; недостаток демократии в подавляющем числе авторитарных региональных государств, приводящий к недоверию на межгосударственном уровне; внешнее воздействие сверхдержав и великих держав (по классификации Б. Бузана), наличие военной и экономической зависимости стран региона от них, препятствующие региональной интеграции.

Проблемы экономики рантье в странах MENA: высокая зависимость от непродуктивных высоких доходов за счет продажи сырьевых ресурсов, денежных переводов и др.; низкий уровень взаимодополняемости между странами региона (внутрирегиональная торговля составляет 6–9 %); «клановый капитализм» (зависимость бизнеса от политической власти); более высокие тарифные ставки, чем в других регионах; недостаточные прямые иностранные инве-

⁵ The Mediterranean Reset: Geopolitics in a New Age. P. 125.

стиции в регион в результате отсутствия благоприятных условий для бизнеса; недостаточно развитая система внутрорегиональных коммуникаций.

Вызовы безопасности: соперничество и неурегулированные конфликты между государствами региона⁶.

Европейская политика соседства

История Евросоюза как политического проекта неразрывно связана с его политикой в отношении ближайших соседей. В декабре 2002 г. на заседании Европейского совета в Копенгагене было отмечено, что ЕС готов предложить соседним странам расширение сотрудничества на основе разделяемых ценностей, особенно в области демократии, соблюдения прав человека, господства закона, которые определены Хартией основных прав. В марте 2003 г. Европейская политика соседства (ЕПС) была впервые упомянута в коммюнике Европейской комиссии «Расширенная Европа — соседство. Новая структура для отношений с нашими восточными и южными соседями»⁷. В документе было указано, что ЕС ожидает от соседей «конкретного прогресса в приобщении к общим ценностям и эффективной имплементации политических, экономических и институциональных реформ, включая приведение законодательств в соответствие с *Aquis*; соседи ЕС должны извлечь выгоду из перспектив более тесной экономической интеграции с ЕС. Для этого России и западным странам СНГ должны быть предложены перспективы образования ниш во внутреннем рынке ЕС, дальнейшая

⁶ Legrenzi M., Calulli M. Regionalism and Regionalization in the Middle East: Options and Challenges.

⁷ Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Commission of the European Communities. Brussels, 11.3.2000. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament // European Union External Action : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf (accessed: 22.06.2019).

интеграция и либерализация, свободное перемещение лиц, товаров, услуг и капитала (так называемые четыре свободы)»⁸.

В рамках ЕПС определились два дифференцированных проекта — Восточное партнерство и MENA.

В связи с завершением биполярного противодействия в Средиземноморском бассейне ослабли «обручи», стягивавшие евроатлантическое единство, и более очевидным стало европейско-американское соперничество. Не следует преувеличивать противоречия между ЕС и США в Средиземноморском регионе, однако было бы ошибочным не учитывать его в политическом анализе. В 1990-х гг. средиземноморская дипломатия ЕС приобретает все более проевропейскую ориентацию⁹. В отличие от США, Евросоюз обозначил свое стремление расширить повестку сотрудничества и включить в нее, наряду с военно-политическими, энергетическими и экономическими вопросами, развитие культурного, религиозного, институционального и в широком смысле цивилизационного диалога.

До 1995 г. средиземноморская дипломатия ЕС сводилась преимущественно к вопросам военной и политической безопасности в регионе. Прекращение биполярной конфронтации в начале 190-х гг. стимулировало развитие сотрудничества в иных сферах, однако, несмотря на многочисленные разноуровневые международные встречи, так и не были выработаны его эффективные механизмы. Многостороннюю ответственность за стабильность и безопасность в Средиземноморье взяли на себя следующие институты: Европейско-Арабский диалог (*Euro-Arab Dialogue*), Конференция по безопасности и сотрудничеству в Средиземноморье, Ближневосточный и североафриканский саммит (*Summit of the Middle East and North Africa*) и Европейско-Средиземноморская партнерская инициатива

⁸ Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Commission of the European Communities. Brussels, 11.3.2000. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament.

⁹ Михайленко В. И. Четыре фазы Средиземноморской политики Европейского союза // Электронный научный архив УрФУ : [сайт]. URL: http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/60170/1/rive_2011-1_28.pdf (дата обращения: 22.06.2019).

(*Euro-Mediterranean Partnership Initiative*). За исключением последнего случая во всех остальных просматривалось лидерство США¹⁰.

Современный этап средиземноморской политики Евросоюза открылся в связи с проведением в Барселоне 27–28 ноября 1995 г. конференции министров стран Евросоюза и большинства средиземноморских, за исключением представителей Ливии и балканских стран¹¹. Первоначально проект Евро-Средиземноморского партнерства (*Euro-Mediterranean Partnership*, EMP — EUROMED) был известен под названием «Барселонский процесс». Среди подписантов со стороны средиземноморских государств на данном этапе были Марокко, Алжир, Тунис, Египет, Израиль, Палестинская Газа, Иордания, Ливан, Сирия, Мальта, Кипр, Турция. Ливия избрала статус наблюдателя¹². Участники приняли Барселонскую декларацию (*Barcelona Declaration*) и установили Евро-Средиземноморскую политику (ЕСП), которая состоит из Партнерства по политическим вопросам и вопросам безопасности, Партнерства по экономическим и финансовым вопросам, а также Партнерства в социальной, культурной и гуманитарной областях¹³.

В отличие от других региональных проектов, Барселонская декларация провозглашала «новый принцип многосторонних отношений»¹⁴. Одной из ключевых определяющих его характеристик было признание роли гражданского общества в рамках многосторонних форумов и вопросов. В декларации отмечалось значение роли гражданского общества в общем продвижении

¹⁰ L'Europa e il Mediterraneo. Partner o vicini scomodi? / a cura di F. Zallio. Milano, 2004.

¹¹ Михайленко В. И. Современные приоритеты итальянской внешней политики // Итальянская Республика в меняющемся мире : доклады Института Европы. № 306 / [под ред. А. А. Язьковой]. М., 2014. С. 27–34.

¹² European Commission. Communication on Reinvigorating EU actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean partners, COM (2003) 294 final, Brussels 21.05.2003.

¹³ Текст Барселонской декларации см.: European Commission : [website]. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124236.pdf (accessed: 22.06.2019).

¹⁴ Barcelona PlusTowards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States. A EuroMeSCo Report. P. 15 // EUROMESCO : [website]. URL: <http://www.mafhoum.com/press9/262P1.pdf> (accessed: 22.06.2019).

евро-средиземноморских отношений, а также дальнейших целей партнерства.

К середине 1990-х гг. были сформулированы три основные стратегические линии средиземноморской политики ЕС: (1) политическая сфера и сотрудничество в области безопасности, (2) сотрудничество в области экономики и финансов, (3) сотрудничество в социальной сфере и прав человека¹⁵. В 2005 г. была добавлена четвертая сфера деятельности — миграция. Четвертая корзина предназначалась для решения проблем некоторых членов ЕС, связанных с тем, что иммиграция, происходящая из региона MENA, угрожает безопасности стран — членов ЕС. После этого средиземноморская политика ЕС неоднократно реструктуризировалась. В нее были внесены такие нетрадиционные темы, как терроризм, социальное развитие, культурные вопросы, межрелигиозный диалог, расизм, ксенофобия.

Барселонская декларация включает большинство принципиальных разделов *Acquis communautaire*. Это основная часть общих прав и обязанностей, базирующихся на нормах и соглашениях, принятых с момента вступления в ЕСП (в том числе соглашениях об ассоциации), которые являются юридически обязательными для государств — членов ЕСП. Евро-Средиземноморские *Acquis* состоят из двух элементов: признание легитимности учреждений и процессуальных норм ЕСП, а также признание существования потенциальных *Acquis*, из которых ЕСП черпает свою легитимность¹⁶.

Основными институтами ЕСП являются конференции министров иностранных дел, секторальные совещания на уровне министров, комитет, совещания старших должностных лиц по политическим вопросам и вопросам безопасности, Парламентская

¹⁵ Panebianco S., Rossi R. EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries // University of Catania : [website]. URL: <http://aei.pitt.edu/6109/1/jmwp53.pdf> (accessed: 22.06.2019).

¹⁶ Barcelona Plus Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States. A EuroMeSCo Report. P. 18.

ассамблея и Евро-Средиземноморский фонд Анны Линд (первое общее учреждение Барселонского процесса, которое основано в южно-средиземноморской стране-партнере и финансируется совместно всеми членами партнерства)¹⁷. Частью этих институтов являются двусторонние советы ассоциации, ее комитетов и подкомитетов, созданные для выполнения соглашения об ассоциации.

В отличие от положения в ЕС, Барселонские *Acquis* не следует понимать как набор целей, которые все государства, претендующие на членство, должны непременно выполнить. Принятие некоторых положений может быть растянуто во времени. Однако оно открывает возможность постоянного мониторинга со стороны ЕС за движением стран — членов ЕСП в направлении принятых обязательств. В документах это называется «открытым методом координации». Забегая вперед, следует отметить, что причинно-следственная связь между экономическими реформами и политической либерализацией не сработала в Южном Средиземноморье. В странах региона не произошло существенного прогресса в плане гуманитарного развития. Тем не менее, экономическим реформам в значительной степени удалось стимулировать политические реформы и процессы. Предлагая партнерство южным соседям, ЕС исходил из твердой уверенности в том, что экономическое развитие и сокращение масштабов нищеты могут быть достигнуты только с функционированием демократических институтов и подотчетности правительств и что только демократическое плюралистическое правительство, уважающее права меньшинств, может привести к внутренней стабильности.

Все принятые с 1990-х гг. соглашения ЕС с третьими странами включают «положения по правам человека». Таким образом, ЕС может приостановить действие любого соглашения, реагируя на случаи отсутствия *good governance*, демократических практик и ценностей, неуважения прав человека. ЕС располагает юридическим инструментом для наложения санкций за нарушения принципов демократии

¹⁷ Barcelona Plus Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States. A EuroMeSCo Report. P. 18.

и прав человека, которые до сих пор периодически происходят в странах Южного Средиземноморья¹⁸.

Региональная повестка дня была признана одним из самых инновационных аспектов Барселонского процесса. Она также создала основу для улучшения двусторонних отношений, однако следует отметить, что не наблюдалось быстрого прогресса в развитии отношений, в частности, из-за конфликта на Ближнем Востоке и других региональных споров¹⁹. ЕСП, по существу, является попыткой распространить на юг зону мира и процветания, достигнутую в рамках ЕС, через процесс Север — Юг, но особенно через процесс Юг — Юг, развивать интеграцию и тем самым выйти за рамки взаимной подозрительности по отношению друг к другу. Основной принцип Барселонской декларации состоял в том, что свободная торговля является средством достижения поставленных задач и самым коротким путем к долгосрочной цели мира в Средиземноморье. Считалось, что ЕСП является долгосрочным открытым процессом, в котором успех зависит от предпринимаемых усилий по реформам. Страны, подписавшие Барселонскую декларацию, взяли на себя обязательства быть приверженными принципам и ценностям мира, стабильности и процветания в контексте региональной безопасности, разнообразия и плюрализма, недискриминации, уважения к принципу верховенства закона и основных прав и свобод, солидарности и равенства между партнерами и уважения к ценностям и особенностям каждого партнера²⁰. По сути, правительства многих арабских стран считали, что экономическое развитие посредством свободной торговли и финансовой помощи в конечном счете подорвет радикальную оппозицию внутри стран, прежде всего исламистский радикализм и экстремизм.

¹⁸ *Panebianco S., Rossi R.* EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries.

¹⁹ Barcelona Plus Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States. A EuroMeSCo Report. P. 16.

²⁰ Barcelona Declaration 1995 // European Commission : [website]. URL: https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/barcelona_declaration.pdf (accessed: 22.06.2019).

Другой важный аспект барселонской экономической парадигмы заключался в стремлении со стороны Европы уменьшить миграционные потоки из стран Юга. Правительства стран Средиземноморья начали масштабную работу по реформированию средиземноморского рынка торговли, производства, рабочих рук путем интегрирования его в мировые глобализационные интеграционные процессы.

К 2010 г. Барселонский процесс сформировался как продвинутый проект открытого регионализма. После подписания Барселонской декларации финансовые средства были привязаны к особым условиям их предоставления, то есть страны, проводящие структурные экономические, институциональные и административные реформы, получали большую часть средств. Программы финансирования MEDA I (1995–1999 гг.) составляли 3,5 млрд евро. Новая программа MEDA II (2000–2006 гг.) выделила средиземноморским странам 5,35 млрд евро²¹.

Арабские страны находятся в рамках либерализации торговых отношений с ЕС через Европейско-Средиземноморские ассоциационные соглашения (*Euro-Mediterranean Association Agreements*, ЕМАAs), которые были заключены между 1998 и 2005 гг. семью странами Южного Средиземноморья (Алжир, Египет, Иордания, Израиль, Марокко, Ливан, Тунис). Эти соглашения стали площадкой для диалога «Север — Юг», а также способствовали либерализации торговли в Средиземноморском регионе и создали условия для экономического, социального и культурного сотрудничества между ЕС и каждым из партнеров²². Для реализации установленных партнерских целей ЕС осуществлял финансовую и техническую поддержку через структуру под названием Средиземноморская помощь в развитии (*Mediterranean Development Assistance*, MEDA), которая в 2007 г. была замещена Политическим инструментом европейского добрососедства (*European Neighbour-*

²¹ Трофимова О. Е. Эволюция средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. М., 2011. С. 19.

²² Euro-Mediterranean Association Agreements // EUR-Lex : [website]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:r14104> (accessed: 22.06.2019).

hood Policy Instrument) и финансировалась через займы Европейского инвестиционного банка.

13 марта 2008 г. на саммите ЕС было принято решение о преобразовании Барселонского процесса в Союз для Средиземноморья (*Union for the Mediterranean*)²³. После долгих дебатов Союз для Средиземноморья был поддержан 13 июля 2008 г. на Парижском саммите глав государств и правительств и конкретизирован во время конференции министров иностранных дел в Марселе 3–4 ноября 2008 г. В работе саммита в Париже приняли участие представители 43 государств Европы, Северной Африки и Ближнего Востока, главы и члены правительств всех 27 государств ЕС, а также руководство стран «средиземноморской дуги» от Северной Африки до Балкан. Стороны договорились регулярно проводить встречи на высшем уровне «для содействия миру, безопасности и благосостоянию в регионе». Короли Иордании и Марокко, не приехав на мероприятие лично, прислали на него официальных представителей, а ливийский лидер М. Каддафи бойкотировал саммит, призывая сделать это и других. Однако на его призыв не откликнулись, хотя руководство Алжира колебалось до последнего момента²⁴.

Встрече в Париже предшествовала большая работа по обеспечению кворума на саммите, проведенная лично французским президентом Н. Саркози. В работе саммита приняли участие президент Сирии Б. Асад и новый президент Ливана М. Сулейман.

Проект с самого начала был призван объединить страны ЕС и государства, имеющие выход к Средиземному морю. По мнению Н. Саркози, Союз для Средиземноморья должен был тесно сотрудничать с Евросоюзом, и с течением времени оба объединения могли бы даже создать общие институты. Такой подход встретил сопротивление Германии, и Франция вынуждена была пересмотреть

²³ Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean. Paris, 13 July 2008 // Euro Med : [website]. URL: http://www.euromed-seminars.org/mt/archive/ufm/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf (accessed: 22.06.2019).

²⁴ Трофимова О. Е. Эволюция средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. С. 36.

ряд положений документа, существенным образом выхолостить проект и расширить состав участников, присоединив к средиземноморским членам Евросоюза все страны — члены ЕС. В конечном итоге сложился компромиссный проект, поддержанный Германией. Таким образом, Союз для Средиземноморья получал все наследство Барселонского процесса, начатого в 1995 г.

Многие в регионе воспринимают предложенный союз как навязывание искусственной идентичности, не связанной ни с цивилизационными, ни с геополитическими, ни с социокультурными факторами. В странах Магриба отрицается общность средиземноморской культуры и подчеркивается, что они относятся к арабскому миру. В свою очередь, представители ЕС отмечают неэффективность управления, небрежное использование, а то и хищения международной помощи, непреодолимую коррупцию, необходимость борьбы с нелегальной миграцией.

Подготовка заключительной декларации продемонстрировала недоверие, господствующее между странами региона. Больше всего споров вызвала формулировка относительно Ближнего Востока. Главы государств и правительств договорились только в целом поддерживать израильско-палестинский мирный процесс. Зато упоминание об образовании государства Палестина поддержали не все. То же самое касается и обсуждения ливанско-сирийского конфликта. В заключительной декларации парижского саммита отдельно было констатировано, что проект союза не является альтернативой стратегии расширения ЕС и переговорам о членстве. Участникам удалось договориться о шести конкретных проектах, в частности относительно очищения моря, использования солнечной энергии, строительства автобанов, поддержки студенческих и научных обменов (распространения программы *Erasmus* на средиземноморские страны).

Создание Союза для Средиземноморья стало большим дипломатическим успехом Франции и подчеркнуло ее роль как одного из европейских лидеров в регионе, что вызвало неоднозначную реакцию со стороны других европейских грандов. Канцлеру ФРГ А. Меркель удалось настоять на придании Союзу для Средиземно-

морья «общеввропейского характера». Программы Союза для Средиземноморья и Средиземноморского партнерства были введены в руло Барселонского процесса. Официальное название программы — «Барселонский процесс: Союз для Средиземноморья»²⁵.

Конкретизация политики ЕС в регионе была осуществлена на встрече министров иностранных дел 3–4 ноября 2008 г. в Марселе. Как отмечают Р. Алибони и Ф. Аммор, речь шла об определенных изменениях в средиземноморской политике ЕС. Они проявляются, во-первых, в том, что главная роль в осуществлении средиземноморской политики ЕС перешла к Союзу для Средиземноморья. Во-вторых, с принятием новой программы Евросоюз начал осуществлять более дифференцированную политику между странами Северного и Южного Средиземноморья. Таким образом, новые формы работы сочетают в себе определенный дуализм: с одной стороны, в ней проявляется стремление к гармонизации и синергии, а с другой — дифференциация и соперничество²⁶.

Отсутствие политической стабильности в странах региона и недостаток демократии рассматривались в ЕС как потенциальный источник «гибридных конфликтов». Несмотря на реалистичную оценку европейскими политиками и аналитиками политической ситуации в регионе, М. Пинфари выразил сомнение в наличии у Евросоюза эффективной региональной политики и проектов использования «нормативной силы», опирающейся на закон и мораль, с целью решения «гибридных конфликтов». В качестве примера он ссылается на конфликт в Ливане в 2006 г. и военные действия в Газе в 2008–2009 гг., которые наглядно продемонстрировали отсутствие у Евросоюза эффективных инструментов противодействия «гибридным войнам» и их урегулирования²⁷.

²⁵ *Aliboni R., Ammor F.* Under the Shadow of “Barcelona”: From the EMP to the Union for the Mediterranean // EUROMESCO Paper. January 2009. N77. P. 4 // EUROMESCO : [website]. URL: <https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2017/10/200901-EuroMeS-Co-Paper-1.77.pdf> (accessed: 22.06.2019).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Pinfari M.* Europe and Conflict resolution in the Mediterranean: The Impact of “Hybrid Wars” // *Quaderni di relazioni internazionali*, 2010. Nov. № 13. P. 83.

8 марта 2011 г. Еврокомиссия одобрила новую стратегию в отношении южно-средиземноморских стран «Партнерство для демократии и общего процветания в Южном Средиземноморье» (*Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*), в которой поддержала демократические преобразования в Тунисе и Египте и политические и экономические реформы в других странах. Планировалось также использовать новую модель отношений, включая институциональную систему партнерства, а также упорядочить деятельность Европейского инвестиционного банка, ЕПС и Союза для Средиземноморья, усилить связь финансирования с осуществлением политических и экономических реформ в регионе.

В 2011–2013 гг. ЕС распределил южным странам-партнерам 4 млрд евро в зависимости от успехов в осуществлении правовых реформ, борьбы с коррупцией, построения гражданского общества и соблюдения прав человека, а также на развитие малого бизнеса.

Переосмысление средиземноморской политики ЕС в свете «арабской весны»

Реакция ЕС на «арабскую весну» имела неоднозначный результат. С одной стороны, страны — члены ЕС подписали общую стратегию поддержки преобразований в регионе в мае 2011 г., основанную на трех принципах: деньги, рынки, мобильность (*money, markets, mobility*). Вместе с тем, было очевидно, что страны ЕС не смогли полностью осуществить стратегию помощи. Многостороннее сотрудничество отставало, так как принятие Хартии мира и стабильности в Средиземноморье, переговоры о которой были начаты на рубеже веков, было заморожено в связи с критической политической ситуацией на Ближнем Востоке²⁸. Процесс создания Евро–Средиземно-

²⁸ Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты) / отв. ред. Н. К. Арбатова, А. М. Кокеев. М., 2013. С. 23.

морской зоны свободной торговли затягивался, финансовая помощь осуществлялась в виде займов, долги не списывались, в гуманитарной области не было очевидных улучшений. Большая часть помощи осуществлялась за счет средств ЕС, предназначенных для стран Азии и Латинской Америки, и перераспределения займов Европейского инвестиционного банка в рамках Политики соседства с востока на юг, что вызвало возражения ФРГ, Словакии и Польши²⁹.

Принцип мобильности из-за опасения радикализации общественного мнения и роста националистических настроений в странах ЕС был сведен к облегчению визового режима для студентов. Вопрос об открытости рынков Евросоюза для стран Южного Средиземноморья остается подвисшим из-за обструкции южных членов ЕС, опасаящихся конкуренции на рынке сельскохозяйственной продукции. Но главное — ЕС не смог сформулировать долгосрочную концепцию новых взаимоотношений с южными соседями, так как он опирался на свой опыт в Центральной и Восточной Европе, ситуация в которых разительно отличалась от «арабского мира». Отказавшись от прагматичной политики *status-quo*, направленной на сохранение светских авторитарных режимов, руководство и лидеры ведущих стран ЕС не смогли подойти к единому мнению о том, что такое демократия в арабском мире и нужно ли безоговорочно поддерживать революционные силы только потому, что они находятся в жесткой оппозиции существующим режимам. Как ранее отмечалось, Барселонский процесс не располагает жесткими инструментами экспорта норм *Acquis communautaire* в третьи страны³⁰.

По мнению арабских и европейских экспертов, с начала 1990-х гг. в странах Южного Средиземноморья произошли имитационные демократические институциональные изменения. Как отмечает Н. Хамладжи, от этих изменений авторитарные режимы не прев-

²⁹ Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты). С. 23.

³⁰ Panebianco S., Rossi R. EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries.

ратились в демократические³¹. В свое время итальянский философ Н. Боббио глубокомысленно отмечал, что необходимо отличать основы демократии от методов демократии³². Большая часть политических режимов арабских стран остаются «гибридными авторитарными режимами»³³.

Ответом на «арабскую весну» стало принятие ЕС в сентябре 2011 г. новой программы *SPRING Programme (Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth)*, целью которой являлась поддержка социально-экономических преобразований в странах региона. В 2011–2012 гг. на ее финансирование было предусмотрено 350 млн евро³⁴. При предоставлении помощи ЕС руководствовался принципами «больше за большее» (*more for more*).

В декабре 2011 г. ЕС принял директивы для ведения переговоров с рядом арабских стран относительно сотрудничества с ними на основе Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (*Deep and Comprehensive Free Trade Areas, DCFTAs*). В первую очередь речь шла о сотрудничестве с Иорданией, Египтом, Тунисом и Марокко. Эти четыре страны были выбраны потому, что они являются членами ВТО и участниками Агадирского соглашения. Агадирское соглашение названо по имени марокканского города, где в мае 2001 г. было принято решение о создании региональной зоны свободной торговли как части плана создания «Большой арабской зоны свободной торговли» (*Greater Arab Free Trade Area, GAFTA*)³⁵. Соглашение о зоне свободной торговли было подписано

³¹ *Hamladji N.* Do Political Dynamics Travel? Political Liberalization in the Arab World // EUI Working Paper : [website]. URL: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/id/1012/sps200211.pdf> (accessed: 22.06.2019).

³² *Bobbio N.* Teoria generale della politica / A cura di M. Bovero. Torino, 2009. P. 345.

³³ *Diamond L.* Thinking About Hybrid Regimes // J. of Democracy. Vol. 13, no. 2. 2002. P. 21–35.

³⁴ EU response to the Arab Spring: 350 million euros to face socio-economic challenge and democratic transition (05/10/2011) // European Union External Action : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/lebanon/press_corner/all_news/news/2011/20111005_en.htm (accessed: 22.06.2019).

³⁵ Ближний Восток в фокусе политической аналитики : сб. науч. тр. к 15-летию Центра ближневосточных исследований / Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т)

в Рабате в феврале 2004 г. и вступило в силу в марте 2007 г. ЕС выделил на поддержку проекта 4 млн евро. Первоначально предполагалось, что реализация данного соглашения будет синхронизирована с другими акциями, включая программы соседства (*ENP Action Plans*). На деле переговоры были начаты только с Марокко в 2013 г., и, несмотря на достигнутый на них прогресс по экономическим вопросам, Марокко настояло на их прерывании в июле 2014 г. Что касается трех других стран, то некоторая подвижка в переговорах намечается только с Тунисом³⁶.

На первый взгляд, ситуация с имплементацией Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли является схожей с той, которая осуществляется ЕС в отношении Украины, Молдавии и Грузии. Однако на деле она отличается существенным образом, прежде всего в том, что арабские страны не планируют вступать в ЕС и, следовательно, внедрять в своих странах европейские ценности и институты «хорошего управления». Несмотря на проявившиеся в последние годы трудности с имплементацией европейских ценностей и институтов в арабских странах, ЕС и далее намеревается продолжить политику увязывания торговых и экономических механизмов, интеграционных процессов с экспортом *good governance* и *Acquis* в партнерских странах Южного Средиземноморья³⁷. В качестве привилегированных партнеров ЕС выделяет Марокко и Тунис.

В 2015 г. ЕС предпринял новую попытку возродить политику соседства. Европейская комиссия призвала к «необходимости лучше понимать различные чаяния, ценности и интересы наших партнеров». В целевых установках были провозглашены уже известные

М-ва иностр. дел Рос. Федерации, Ин-т междунар. исследований, Центр ближневосточных исследований. М., 2019. С. 214–215.

³⁶ Van der Loo G. Enhancing the Prospects of the EU's Deep and Comprehensive Free Trade Areas in the Mediterranean: Lessons from the Eastern Partnership. 24 June 2015 // CEPS EU : [website]. URL: http://www.ceps.eu/system/files/GVdL_MedDCFTAs_0.pdf (accessed: 22.06.2019).

³⁷ Van der Loo G. Enhancing the Prospects of the EU's Deep and Comprehensive Free Trade Areas in the Mediterranean: Lessons from the Eastern Partnership. 24 June 2015.

принципы эффективного управления, демократии, верховенства закона и прав человека, экономического развития для стабильности, безопасности, противодействия терроризму, борьбы с нелегальной миграцией. В качестве новых принципов прозвучали призывы к гибкости, общей ответственности, дифференцированного и индивидуального подхода к региональным партнерам. В качестве реализации этих принципов было запланировано включение стран, принимающих основные требования ЕС, в долгосрочные программы сотрудничества. Остальным предлагались ежегодно обновляемые программы. Инструментом реализации программ ЕС стала Ассоциация повестки дня и приоритетов партнерства (*Association Agendas and Partnership Priorities*)³⁸.

Оценивая политику соседства, в 2017 г. Еврокомиссия акцентировала внимание на понятиях «принципиальный прагматизм» (*principled pragmatism*), «совместная собственность» (*joint ownership*), «взаимная подотчетность» (*mutual accountability*) и «взаимная ответственность» (*mutual responsibility*)³⁹.

Ф. Могерини, подводя 6 марта 2019 г. итоги реализации научных проектов *Menara* и *Medreset*, образно сравнила политику ЕС в MENA с посадкой маленьких семян, которые вырастут со временем. В качестве примера она сослалась на исследовательский проект в Иордании в области физики элементарных частиц, который начинал финансировать ЕС. Не самым легким делом оказалось объединить в нем ученых из Иордании, Израиля и Палестины. «Когда ученые, аналитики и исследователи нашего региона работают вместе, я считаю, что это является вкладом в создание кооперативного мирного региона. Возможно, мы не сразу осознаем, но, опять же, я верю, что всякий раз, когда нам удается это сделать, мы сажаем маленькие

³⁸ Stivachtis Y. A. The EU and the Middle East: The European Neighborhood Policy (ENP) Conflict and Diplomacy in the Middle East External Actors and Regional Rivalries / ed. Y. A. Stivachtis // E-International Relation Publishing : [website]. URL: <https://www.e-ir.info/publication/conflict-and-diplomacy-in-the-middle-east-external-actors-and-regional-rivalries/> (accessed: 23.06.2019).

³⁹ Ibid.

семена для лучшего будущего»⁴⁰. Ф. Могерини информировала о проведении годом ранее первого совместного саммита ЕС и Лиги арабских государств и об активизации деятельности Союза для Средиземноморья, проведении ежегодных конференций министров иностранных дел.

Стати, в заключительных рекомендациях исследовательской группы *Medreset* содержались предложения подвергнуть большей рефлексии политику ЕС в Средиземноморье и в развитие этой идеи создать исследовательскую группу, которая разработает новую модель развития для всего региона. Во взвешенной политике с государствами региона должен действовать принцип «не навреди»⁴¹.

Европейские эксперты считают, что в переговорах с арабскими странами ЕС должен отказаться от чрезмерных ожиданий и реализации амбициозных планов. Методы переговоров и комплексы соглашений, которые используются в отношении восточных стран Программы соседства, должны претерпеть существенную корректировку в отношении средиземноморских партнеров⁴². Среди них существует мнение о том, что последствия «арабской весны» и миграционных волн из региона MENA продолжают сказываться как на внутривосточной ситуации в ЕС, так и на его средиземноморской политике. Их влияние ощущается в росте политического популизма в ряде стран ЕС и даже в провоцировании Брексита. В самом ЕС нет единства по вопросам средиземноморской политики. Действия президента Турции Эрдогана, пытающегося противопоставить ЕС собственную региональную политику, в ряде случаев

⁴⁰ Speech by High Representative / Vice-President Federica Mogherini at the final conference of the MENARA and MEDRESET projects, “The Middle East and the EU: New Realities, New Policies” // European Union External Action : [website]. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/59180/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-final-conference-menara-and_en (accessed: 07.03.2019).

⁴¹ Huber D., Paciello M. C. Towards a More Reflexive EU in the Mediterranean. Final Policy Recommendations of MEDRESET // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: https://www.iai.it/sites/default/files/medreset_pp_10.pdf (accessed: 07.03.2019).

⁴² Van der Loo G. Enhancing the Prospects of the EU's Deep and Comprehensive Free Trade Areas in the Mediterranean: Lessons from the Eastern Partnership. 24 June 2015.

координированную с Россией, заставляют забыть о недавнем прошлом, когда Турция вела переговоры о членстве в ЕС⁴³.

Попытки ЕС с использованием «мягкой силы» урегулировать конфликты на Ближнем Востоке и в Ливии не достигли желаемого результата. Тем не менее, ЕС продолжает упорствовать в проведении средиземноморской стратегии, работая над программами открытого и интегрированного рынка с государствами МЕНА, экономической интеграции, сокращения бедности, интенсификации политических и культурных связей, расширения приграничного сотрудничества, урегулирования конфликтов в регионе. ЕС использует инструменты создания выгодных и преференциальных условий, которые способствуют экономическому прогрессу, развитию малого и среднего бизнеса, осуществлению политических реформ, демократии, «хорошего управления». Исходя из установок Глобальной стратегии 2016 г., ЕС стремится укрепить «стрессоустойчивость» отдельных стран и региона в целом.

Дилеммы регионального сотрудничества ЕС и Турции⁴⁴

Турция связана со Средиземным морем береговой линией в 4 тыс. км. Хотя Турция является одной из ключевых средиземноморских стран, она никогда не была полностью встроена в средиземноморскую политику ЕС. Будучи географически близкой к нему, Турция находилась под влиянием нескольких средиземноморских политик ЕС, включая Глобальную средиземноморскую политику (1972), Евро-Средиземноморское партнерство (1995), Пакт стабиль-

⁴³ *Abbott S. G.* The EU and the Middle East: From the Euro-Mediterranean Partnership to the Union for the Mediterranean // Conflict and Diplomacy in the Middle East External Actors and Regional Rivalries / ed. Y. A. Stivachtis // E-International Relation Publishing : [website]. URL: <https://www.e-ir.info/publication/conflict-and-diplomacy-in-the-middle-east-external-actors-and-regional-rivalries/> (accessed: 12.04.2018).

⁴⁴ В этом разделе использованы результаты совместного исследования с Е. А. Лапанович.

ности в Юго-Восточной Европе (1999), Партнерство со Средиземноморьем и Ближним Востоком (2004) и Европейскую политику соседства (2004). Турция была вовлечена в эти инициативы, однако ее участие никогда не гарантировало высокой степени сближения между ее внешней политикой и Общей внешней политикой и политикой безопасности (ОВПБ).

Тем не менее, Турция — сильный самостоятельный региональный игрок в Восточном Средиземноморье, Каспийском, Кавказском и Черноморском регионах. Эксперты отмечают ее все возрастающую экономическую роль, военную мощь и геополитическое влияние. В силу географического расположения она является ключевым игроком на перекрестке планируемых, строящихся и действующих газовых и нефтяных коммуникаций. В связи с принятием официального решения о направлении турецкого контингента в Ливию Турция фактически заявила о расширении сферы своих интересов на Северную Африку. В этом отношении турецкий подход в оценке географических границ Средиземноморья оказывается ближе к расширительному американскому, именуемому «Большой Ближний Восток и Северная Африка» (*Broader Middle East and North Africa*, *BMENA*), чем к европейскому «Ближний Восток и Северная Африка» (*Middle East and North Africa*). Турция позиционирует себя в качестве «интегративной силы» в регионе⁴⁵.

Турцию (вместе с Бразилией, Индией и Индонезией), отмечает И. М. Бусыгина, относят к числу так называемых «глобальных колеблющихся государств» (*global swing states*)⁴⁶. С 1952 г. Турция — член НАТО, в 1959 г. впервые было замечено ее желание войти в ЕЭС, в 1987 г. она подала заявку на вступление в ЕЭС, с 1995 г. действует Ассоциативный совет ЕС — Турция, в том же году был подписан Таможенный союз между Турцией и ЕС, с 1999 г. она является официальным кандидатом на членство в ЕС, а с 17 декабря

⁴⁵ The Mediterranean Reset: Geopolitics in a New Age. P. 126.

⁴⁶ Бусыгина И. М. Основы Большой Европы (аналитический доклад) // Проблемы и перспективы строительства Большой Европы: рабочая тетрадь № 17/2014 / [гл. ред. И. С. Иванов]; Рос. совет по междунар. делам (РСМД). М., 2014. С. 54.

2004 г. Европейский совет открыл доступ к переговорам с Турцией о членстве в ЕС⁴⁷.

В 1990-е гг. после распада СССР Турция начала активную политическую, идеологическую, религиозную и экономическую экспансию в новые независимые государства в Закавказье и Центральной Азии. Так называемая «турецкая модель» развития, которая сочетала в себе авторитарный политический режим со светской демократией, свободным рынком и государственным планированием, была принята лидерами прежде всего центральноазиатских стран. В феврале 1992 г. турецкий премьер-министр С. Демирель заявил о том, что «тюркский мир простирается от Адриатического моря до Великой Китайской стены»⁴⁸.

Турецкая модель развития демонстрировала высокую экономическую эффективность в начале 2000-х гг. В 2000 г. были зафиксированы ежегодные темпы роста ВВП в пределах 7 %. Острый финансовый кризис 2001–2002 гг. остановил экономический рост, однако затем в 2002–2007 гг. рост ВВП составлял устойчиво свыше 5 %. Особенностью этого периода являлись высокие темпы роста ВВП на душу населения, сокращение бедности. Появились новые промышленные центры, получившие название «анатолийских тигров». В экспорте произошло увеличение доли продукции среднего уровня технологий (моторы, автозапчасти, сталь, продукция химического производства). Доля продукции высоких технологий составляла всего лишь 5 %. Сформировался национальный банковский сектор, способный кредитовать экономическую активность. В деловой жизни страны высокоэффективные отрасли промышленности и услуг оттеснили низкорентабельное сельское хозяйство. В рабочей силе

⁴⁷ *Yılmaz K.* TTIP and EU-Turkish Economic Relations: Deepening the Customs Union // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: http://www.iai.it/sites/default/files/gte_pb_21.pdf (accessed: 22.06.2017).

⁴⁸ *Erşen E.* Turkey and Russia: An emerging 'strategic axis' in Eurasia? // Researchgate.net : [website]. URL: https://www.researchgate.net/profile/Emre_Ersen2/publication/289087784_Turkey_and_Russia_An_Emerging_Strategic_Axis_in_Eurasia/links/5e1248d4299bf10bc3928129/Turkey-and-Russia-An-Emerging-Strategic-Axis-in-Eurasia.pdf (accessed: 22.06.2018).

это нашло отражение в сокращении занятости в сельском хозяйстве с 8 млн чел. в 2001 г. до 5 млн в 2008 г.

С другой стороны, как образно отмечает турецкий эксперт И. Атиас, прирост начала 2000-х гг. обеспечивался за счет «низко висящих плодов». В последующем Турции необходимо опираться на новый режим роста, зависящий от технологий и инноваций⁴⁹. Возможно, с этим связано то, что после обрушения в 2009 и 2010 гг. ВВП сделал скачок в следующие два года до 8 %, а затем не превышал 2–4 %⁵⁰. В 2013 г. Турция уступала по доле высокотехнологичных товаров в экспорте не только Венгрии и Польше, но даже Мексике и Таиланду. Проявили себя разрывы в технологическом оснащении, нормах прибыли и сбережений между производством с участием европейских партнеров и малыми локальными производствами. Турция испытывает потребность в новых экономических и институциональных реформах. Кстати, И. Атиас связывает экономический рывок начала 2000-х гг. с влиянием ЕС. Среди важнейших реформ он выделяет установление независимости Центрального банка, повышение прозрачности бюджета и усиление контроля над ним, введение эффективного конкурентного права, делегирование существенных полномочий независимым управляющим органам⁵¹.

С 2012 г. наблюдается спад экономического роста. Производительность труда практически остановилась на прежнем уровне. Ослабли связи с ЕС, замедлилось обновление основных фондов, иссякают частные инвестиции. Усиление государственного вмешательства сопровождается посягательствами на независимость Центрального банка и независимых регуляторов, верховенство закона. Ухудшение институциональной среды понижает порог роста экономики.

Экономический рост Турции И. Атиас связывает с качественными изменениями экономических и политических институтов

⁴⁹ *Atiyas I. Elections and the Economy // Istituto Affari Internazionali* : [website]. URL: http://www.iai.it/sites/default/files/gte_c_26.pdf (accessed: 22.06.2019).

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

в стране, с необходимостью осуществления глубоких структурных реформ. Однако в настоящий момент сложилась политическая неопределенность.

7 июня 2015 г. состоялись всеобщие выборы в Турции, по итогам которых правящая партия Справедливости и развития утратила парламентское большинство. Впервые в парламент вошли восемь депутатов прокурдской Народно-демократической партии с 13 % голосов. Даже при успешном формировании коалиционного правительства перспективы серьезных структурных реформ остаются неопределенными. Без структурных реформ экономический рост может остановиться на показателях 3–4 %. В случае затягивания политического кризиса даже эти умеренные показатели могут оказаться недостижимыми⁵².

Турция и ЕС: партнерство без альтернативы?

В 2003–2005 гг. наблюдается спад в отношениях Турции с Евросоюзом. Осложнения возникли в 2004 г. в связи с недовольством Турции приемом Кипра в ЕС. В 2005 г. начались официальные переговоры с Брюсселем о вступлении Турции в ЕС, в 2008 г. они утратили свою динамику, а в 2011 г. окончательно заглохли. С позиций Евросоюза это объяснялось тем, что расширение перестало быть приоритетной задачей⁵³. Председатель Европейской комиссии Ж.-К. Юнкер заявил 15 июля 2014 г.: «В ближайшие пять лет новые члены Европейского союза не присоединятся к нам»⁵⁴.

Формальные переговоры между ЕС и Турцией были возобновлены в 2012 г. с «позитивной повесткой», чтобы внести «свежую

⁵² *Atiyas I.* Elections and the Economy.

⁵³ *Müftüleri-Baç M.* Turkey's 2015 Elections: A New Beginning for Turkey's European Union Accession Goal, or the End of a Dream? // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: http://www.iai.it/sites/default/files/gte_c_24.pdf (accessed: 22.06.2018).

⁵⁴ *Juncker J.-C.* A New Start for Europe, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 15 July 2014 // European Economic and Social Committee :

динамику» в двусторонние отношения. В сентябре 2014 г. турецкое руководство сообщило о новой стратегии ускорения процесса вступления (*accession process*), включая осуществление конституционных реформ и улучшение связей с общественностью. Тем не менее, в Брюсселе и Анкаре реалистично смотрят на то, что Турция не скоро сможет выйти на уровень «копенгагенских критериев» и *Aquis*. Более того, с приходом к власти Р. Эрдогана в 2014 г. под лозунгами создания «новой Турции», свободной от прежней патерналистской административно-политической системы с военной элитой в роли серого кардинала, в стране фактически складывается собственный вариант авторитарной патерналистской политической системы⁵⁵.

Осложняют отношения Турции и ЕС затянувшиеся переговоры относительно безвизового режима между двумя сторонами. Они начались в конце 2013 г., когда Турция приняла дорожную карту ЕС для безвизового режима. Однако Турция по-прежнему остается единственным кандидатом в ЕС, граждане которого обязаны получить визу до получения разрешения на въезд в страну ЕС. Долгие дебаты о безвизовых поездках между ЕС и Турцией привели к тому, что правительство Турции пересмотрело свою визовую политику для стран Ближнего Востока и Северной Африки, введя безвизовый режим для Марокко, Сирии, Ливана, Иордании⁵⁶.

Евросоюз продолжает считать важным вовлечение Турции в ЕПС, полагая, что это будет способствовать «процессу европеизации» турецкой внешней политики⁵⁷. Турецкий эксперт Б. Г. Пансманн полагает, что вовлечение Турции в ЕПС способствует приобщению Анкары к Общей внешней политике и политике безопасности

[website]. URL: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf> (accessed: 21.04.2017).

⁵⁵ Шлыков П. Эрдоган и журналисты. Что происходит в Турции между властью и СМИ // Московский центра Карнеги : [сайт]. URL: <http://carnegie.ru/2015/08/12/ru-60990/ielk> (дата обращения: 20.08.2018).

⁵⁶ The Mediterranean Reset: Geopolitics in a New Age / eds. A. Ehteshami, D. Huber, M. C. Paciello. Global Policy, 2017. P. 126.

⁵⁷ Juncker J.-C. A New Start for Europe, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 15 July 2014.

(ОВППБ). Одновременно ЕС становится полноценным актором черноморской региональной политики. Он позитивно рассматривает участие Турции в попытках урегулирования ряда региональных проблем, в частности, в налаживании диалога между Абхазией и Грузией. Одновременно Турция способствует интеграции Грузии в региональное пространство. Между двумя странами установлены безвизовые отношения, Турция построила современный аэропорт в Аджарии. Для ЕС принятие Турции в европейские структуры продолжает оставаться стратегической задачей⁵⁸.

Турция связана с ЕС устойчивыми экономическими отношениями, которые после начала переговоров в 2004 г. о членстве заметно прогрессируют. Доля ЕС в прямых иностранных инвестициях в Турцию составляет 70 % из 109 млрд долл., полученных в период между 2001 и 2013 гг. Рынок стран ЕС остается основным для турецких товаров, и, в свою очередь, турецкий рынок является пятым по значимости для ЕС. Европейские фирмы выиграли от более чем четырехкратного увеличения ВВП Турции за период с 2001 по 2013 г. (со 195 до 822 млрд долл.). Европейские банки контролируют ряд крупнейших турецких банков. Для многих европейских фирм Стамбул используется как месторасположение головных офисов. Европейский и турецкий промышленные секторы тесно связаны друг с другом. Совместные турецко-европейские или дочерние европейские предприятия, работающие в Турции, экспортируют свою продукцию в Европу, на Ближний Восток, в Африку и Центральную Азию⁵⁹.

⁵⁸ A New Start for Europe, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 15 July 2014 // European Economic and Social Committee : [website]. URL: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker—-political-guidelines.pdf> (accessed: 22.06.2019) ; *Punsmann B. G.* Search for regional accountability and ownership in the shared neighbourhood: Can a Turkish-Russian partnership coordinated with EU actions open new perspectives for peacebuilding in the South Caucasus? // Chatham House : [website]. URL: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Security/11110esdf_punsmann.pdf (accessed: 20.07.2017).

⁵⁹ *Yilmaz K.* TTIP and EU — Turkish Economic Relations: Deepening the Customs Union // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: http://www.iai.it/sites/default/files/gte_pb_21.pdf (accessed: 22.06.2017).

Одновременно Турция не может не считаться с вызовом, который явился в виде переговоров ЕС с США о заключении Трансатлантического торгово-инвестиционного партнерства (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, ТТИР). Турецкая сторона настаивает на том, чтобы при подписании ТТИР учитывались экономические интересы Турции. Ее неприсоединение к соглашению означает, что благодаря Таможенному союзу с ЕС поток беспошлинных американских товаров может хлынуть в Турцию. Министр Турции по делам ЕС Волкан Бозкыр заявил, что Анкара приостановит свое членство в Таможенном союзе с ЕС, если не будут учтены ее экономические интересы при подписании ТТИР Евросоюзом и США⁶⁰.

Евросоюз и Турция в мае 2015 г. договорились модернизировать Таможенный союз. В Анкаре и Брюсселе усиление двусторонних торговых отношений рассматривается как дополнение к переговорному процессу о вступлении страны в ЕС⁶¹.

Эксперты Центрального банка Турции сделали расчеты относительно того, какое влияние на экономику Турции может оказать ее присоединение к ТТИР. Эксперты рассмотрели два сценария. В первом случае, если Турция не присоединится к ТТИР (не будет подписано соглашение о свободной торговле с США), турецкий ВВП будет терять ежегодно более 4 млрд долл. (или 0,5 % от ВВП 2012 г.). Во втором случае, то есть после подписания соглашения о свободной торговле с США, турецкий ВВП должен вырасти на 31 млрд долл. (примерно на 4 % от ВВП 2012 г.) и обеспечить рост экспорта на 7 %. Турецкий экспорт в США оценивается примерно в 70 млрд долл. в год⁶².

Руководство некоторых отраслей турецкой экономики не без оснований опасается вступления Турции в ТТИР, это касается нефтехимической, автомобильной, металлургической, текстильной

⁶⁰ Турция покинет Таможенный союз ЕС // Maxpark : [website]. URL: <http://maxpark.com/community/13/content/3150897> (accessed: 24.06.2017).

⁶¹ Еврокомиссия: Евросоюз и Турция договорились обновить Таможенный союз // РИА Новости : [сайт]. URL: <http://ria.ru/world/20150512/1064050258.html> (дата обращения: 25.06.2017).

⁶² *Yilmaz K.* ТТИР and EU — Turkish Economic Relations: Deepening the Customs Union.

промышленности, производства пластиковых изделий, машин и оборудования. В Турции установлены высокие таможенные барьеры для защиты отечественного производства. Для сравнения: в ЕС таможенные тарифы на импортируемую сельскохозяйственную продукцию составляют 13,9 %, в то время как в Турции — 41,7 %. В этом секторе работает около четверти всех занятых⁶³.

Несмотря на то, что вступление Турции в ТТIP, по расчетам турецких экспертов, принесет больше выгод, чем потерь, Анкара опасается, что США будут настаивать на включении в переговорный процесс вопросов о либерализации аграрного сектора и услуг, улучшении законов о государственных закупках, защите прав интеллектуальной собственности и прав инвесторов. При решении каждой из поставленных проблем турецкое правительство будет ощущать сильное противодействие внутри страны.

По опыту формирования другой глобальной системы — Транс-Тихоокеанского партнерства (*Trans-Pacific Partnership*, TPP) — известно, что некоторым странам (Таиланду и др.) был предложен «стыковочный модуль» (*docking*) для участия в соглашении. Однако применение такого варианта в ТТIP представляется, по мнению турецких экспертов, маловероятным, тем более, если Турция будет проводить самостоятельную политику на Ближнем Востоке или в отношении Украины⁶⁴.

В последние годы возросла критика внешней политики Турции со стороны институтов ЕС за смещение ее интересов в сторону Ближнего Востока и Северной Африки при одновременном ослаблении внимания к Европе и Западу в целом и ухудшении отношений с Израилем и Египтом. Критике подвергается чрезмерная клерикализация внешней политики, утрата репутации правового государства и, таким образом, примера демократической модели для стран региона. В качестве объекта критики со стороны ЕС послужил жесткий разгон полицией митингующих в парке Гези в июне 2013 г. Поводом для кампании неповиновения стали протестные выступления экологов

⁶³ *Yilmaz K.* ТТIP and EU — Turkish Economic Relations: Deepening the Customs Union.

⁶⁴ *Ibid.*

против сноса парка Гези, одного из немногих, оставшихся в центре Стамбула. Постепенно эти выступления превратились в многодневную демонстрацию неповиновения против «авторитарной» политики президента Р. Эрдогана. Верховный представитель Евросоюза по иностранным делам и политике безопасности К. Эштон выразила глубокую озабоченность в связи с актами насилия в Стамбуле и других городах Турции и «жестоким... совершенно непропорциональным использованием силы со стороны полицейских»⁶⁵. Наряду с коррупционными скандалами, политика Эрдогана стала восприниматься как авторитарная, репрессивная, расходящаяся с демократическими нормами и критериями ЕС. С 2004 г. Турция минимально продвинулась в имплементации европейских норм *Aquis*⁶⁶.

Но самой серьезной критике подвергнута индифферентность турецкого руководства по отношению к радикальным исламистам, вооруженные отряды которых проникают на территорию Сирии через Турцию. Складывается впечатление, что вооруженная экспансия «Исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ)» воспринимается турецким правительством как меньшая угроза по сравнению с курдами в стране и за ее пределами⁶⁷.

Результаты выборов 2015 г. могут серьезно повлиять на внешнюю политику Турции. Ослабление позиций президента Р. Эрдогана, сторонника сотрудничества с Россией, уже привело к затягиванию переговоров по поводу «Турецкого потока». Формирование коалиционного правительства с участием ультраправой Партии националистического движения станет губительным для развития отношений между Турцией и ЕС, остановит процесс примирения

⁶⁵ The European Union calls for restraint on all sides in Turkey (02/06/2013) // European Union External Action : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/council_europe/press_corner/all_news/news/2013/20130602_en.htm (accessed: 20.07.2017).

⁶⁶ *Müftüler-Baç M.* Turkey's 2015 Elections: A New Beginning for Turkey's European Union Accession Goal, or the End of a Dream? // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: http://www.iai.it/sites/default/files/gte_c_24.pdf (accessed: 12.07.2018).

⁶⁷ *Aydın-Düzgüt S.* Turkish Foreign Policy after the Elections: Where to from Here? // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/turkish-foreign-policy-after-elections> (accessed: 12.07.2018).

с Арменией и обострит кипрскую проблему. Не исключается в этом случае наземное вторжение турецких войск в Сирию⁶⁸.

Тем не менее, профессор Университета Сабанчи (Стамбул) М. Мюфтюлер-Бачи считает, что выборы показали устойчивость турецкой демократии, которая видит положительные стороны в сближении с ЕС. Чтобы вернуть Турцию на путь подготовки к вступлению в ЕС, необходимы ускорение политических и правовых реформ, отмена законов, ограничивающих политические свободы, восстановление независимости судебной власти. «Будет ли это возможным в новой турецкой политической реальности, еще предстоит увидеть»⁶⁹. Тем не менее, как обоснованно отмечает И. Бусыгина, «можно констатировать крайне высокую степень неопределенности в отношении самого вопроса о вступлении» в ЕС⁷⁰.

Российско-турецкая ось и позиция ЕС

Россия озабоченно реагировала на экспансию «пантюркизма» в сфере своих традиционных интересов. В 1992–1994 гг. российские и турецкие официальные лица обменялись взаимными упреками относительно экспансионистских планов друг друга. Между 1994 и 1999 гг. в центре российско-турецкой конфронтации встала проблема транспортировки энергоресурсов из Каспийского бассейна на западноевропейские рынки. Соперничали два проекта — турецкий проект нефтепровода Баку — Тбилиси — Джейхан и российский проект нефтепровода до Новороссийска. При активной поддержке США победу одержал турецкий проект, и 13 июля 2006 г. в турецком городе Джейхане состоялось его торжественное открытие. Россий-

⁶⁸ *Aydin-Düzgüt S.* Turkish Foreign Policy after the Elections: Where to from Here?

⁶⁹ *Müftüleri-Baç M.* Turkey's 2015 Elections: A New Beginning for Turkey's European Union Accession Goal, or the End of a Dream?

⁷⁰ *Бусыгина И. М.* Основы Большой Европы : (аналит. докл.) // Проблемы и перспективы строительства Большой Европы : раб. тетр. № 17/2014 / [гл. ред. И. С. Иванов] ; Российский совет по международным делам (РСМД). М., 2014. С. 59.

ско-турецкие отношения были осложнены и другими проблемами. Россия обвиняла Турцию в попустительстве чеченским сепаратистам, Турция в ответ — в поддержке Россией курдских мятежников. Политический кризис в отношениях вызвало намерение России поставить грекам-киприотам ракетные системы С-300.

Б. Г. Пунсманн жестко оценивает политику Анкары 1990-х гг., полагая, что «турецкая внешняя политика, основывающаяся на фундаментальной концепции “Мир в доме, мир во всем мире”, принадлежащая основателю Турецкой Республики Мустафе Кемалю Ататюрку, привела Турцию к самоизоляции от соседей»⁷¹. Автор полагает, что Турция не заявила о своей позиции в период реинтеграции Аджарии, осуществленной президентом М. Саакашвили, хотя формально Турция, согласно ст. 6 Карского договора 1921 г., являлась гарантом автономии Аджарии⁷².

Поворотным в российско-турецких отношениях стал визит премьер-министра М. Черномырдина в 1997 г. в Турцию, в ходе которого была достигнута договоренность о строительстве газопровода «Голубой поток». Во время визита в Москву в 1999 г. премьер-министр Турции Б. Эджевит сделал заявление о том, что события в Чечне являются внутренним делом России, и подписал заявление о совместной борьбе против терроризма⁷³. В ходе ответного визита российского премьера М. Касьянова в 2000 г. был подписан пакет документов, расширяющих экономическое сотрудничество между двумя странами⁷⁴.

⁷¹ Erşen E. Turkey and Russia: An emerging 'strategic axis' in Eurasia? // Researchgate.net : [website]. URL: https://www.researchgate.net/profile/Emre_Ersen2/publication/289087784_Turkey_and_Russia_An_Emerging_'Strategic_Axis'_in_Eurasia/links/5e1248d4299bf10bc3928129f/Turkey-and-Russia-An-Emerging-Strategic-Axis-in-Eurasia.pdf (accessed: 22.06.2018).

⁷² В ст. 6 Карского договора говорится: «...население местностей, указанных в настоящей статье, будет пользоваться широкой местной автономией в административном отношении...». См. текст договора: Договор о дружбе между АССР, ССРА и ССРГ с одной стороны и Турцией с другой, заключенный при участии РСФСР в Карсе. 13 октября 1921 г. // Хронос : [сайт]. URL: http://hrono.ru/dokum/192_dok/19211013kars.php (дата обращения: 25.06.2019).

⁷³ Erşen E. Turkey and Russia: An emerging 'strategic axis' in Eurasia?

⁷⁴ Balcer A. Dances with the Bear: Turkey and Russia after Crimea// Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: http://www.iai.it/sites/default/files/gte_wp_08.pdf (accessed: 15.06.2019).

В ноябре 2001 г. во время сессии Генеральной ассамблеи ООН министры иностранных дел Турции и России подписали Совместный план действий по сотрудничеству в Евразии (*Action Plan for Cooperation in Eurasia*). Соглашение предусматривает создание совместной рабочей группы для реализации тесного сотрудничества не только в экономической сфере, но и в борьбе против международного терроризма, а также для решения региональных вопросов. В документе говорилось о том, что Россия и Турция намерены способствовать созданию в Европе всеобъемлющей архитектуры безопасности, основанной на приверженности общим ценностям, обязательствам и нормам поведения в интересах всех европейских государств, формирования общеевропейского пространства без разделительных линий или сфер влияния. В приложении к этому документу были выделены три зоны сотрудничества, а именно *политических интересов* (Балканы, Южный Кавказ, Центральная Азия, Афганистан, Кипр, Ближний Восток, Ирак, Черное море, средиземноморские проблемы, инициативы по сотрудничеству на Южном Кавказе и Центральной Азии, сотрудничество по евразийским проблемам в международных организациях, структуры европейской безопасности), *борьбы против международного терроризма* (развитие двусторонних консультаций), *экономических интересов* (энергетика, торговля, коммуникации, туризм, окружающая среда)⁷⁵.

В 2001 г. по инициативе Турции была создана Черноморская военно-морская группа оперативного взаимодействия (*Black Sea Naval Cooperation Task Group*, BLACKSEAFOR), в которую вошли шесть причерноморских стран. Турция и Россия заняли в ней ведущие позиции. Таким образом, был сделан важный шаг в развитии российско-турецкого военно-политического сотрудничества. В числе ее задач — поисково-спасательные и гуманитарные операции, морское разминирование, экологический мониторинг, совместные учения, визиты доброй воли, способствующие росту взаимного доверия и повышению навыков взаимодействия сил

⁷⁵ Erşen E. Turkey and Russia: An emerging 'strategic axis' in Eurasia?

военно-морских флотов причерноморских держав. BLACKSEAFOR может быть использована для миротворческих операций, проводимых по мандату ООН или ОБСЕ. В 2006 г. Россия и Турция впервые провели совместные военно-морские учения в рамках BLACKSEAFOR⁷⁶. Усилиями Турции в рамках этого проекта построена сеть надежной защищенной связи между кораблями (*PC to PC Secure Communication Network*)⁷⁷.

В 2003 г. был подписан Документ по мерам укрепления доверия и безопасности и мерам доверия в военно-морской области на Черном море (*Document on Confidence and Security-Building Measures in the Naval Field in the Black Sea*). Согласно документу, государства-участники обмениваются информацией о совокупном количестве боевых надводных кораблей водоизмещением с полной загрузкой 400 т и более, подводных лодок водоизмещением в погруженном состоянии 50 т и более, десантных кораблей и утвержденной численности личного состава мирного времени, находящихся в районе применения. В рамках данной инициативы проводятся обмен визитами между военно-морскими экспертами и офицерами всех уровней, осуществляются контакты между соответствующими военно-морскими учреждениями, приглашения кораблей в порты или на военно-морские базы, программы обмена для офицеров военно-морских сил и мичманского состава, проводятся ежегодные военно-морские учения доверия⁷⁸.

В последующем были подписаны соглашения о военном сотрудничестве и военной подготовке во время визита начальника Генерального штаба армии А. Квашнина в Анкару в январе 2002 г. Спустя несколько месяцев во время ответного визита в Москву турецкого коллеги генерала Х. Киврикоглу был дан стимул более

⁷⁶ *Hovsepian L.* Turkey and Russia: Military-technical cooperation today and tomorrow // Ca&C Press : [website]. URL: <http://www.ca-c.org/journal/2011-03-eng/04.shtml> (accessed: 10.06.2019).

⁷⁷ *Губанов А. С.* Политика безопасности Турции в Черном море: военно-морской аспект регионального сотрудничества и конкуренции // Уч. зап. Таврич. нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Сер. Философия. Культурология. Политология. Социология. Т. 27 (66). 2014. № 1. С. 312.

⁷⁸ Там же. С. 311.

тесному сотрудничеству против терроризма. В июне 2002 г. Турция подписала с Сирией договор о военном сотрудничестве.

Основой для российско-турецкого сближения в начале 2000-х гг. стало преобладание прагматизма во внешнеполитических подходах. Российская дипломатия продолжала внешнеполитический курс в духе приматовского прагматизма. Обе страны приветствовали многополярность в международной системе и в региональной политике стремились к многостороннему сотрудничеству.

Формально Турция не присоединилась к позиции России, Франции и Германии, не поддержавших американскую интервенцию против Ирака, но на деле отказалась дать разрешение на размещение американского контингента и открытие северного фронта против режима С. Хуссейна⁷⁹. Турецкое руководство явно стремилось воспрепятствовать США, своему партнеру по НАТО, установить контроль за маршрутами транспортировки энергоносителей в бассейне Черного моря. Турция не скрывала своего недовольства возможностью постоянного присутствия военно-морской группировки НАТО в Черном море.

Что касается российско-турецкого сотрудничества, то обмен визитами российского и турецкого руководителей в 2004–2005 гг. и углубление сотрудничества практически по всем направлениям позволили экспертам заговорить о выстраивании евразийского союза двух стран против Запада⁸⁰.

Первая трещина в двусторонних отношениях была спровоцирована разногласиями по газовой тематике. С возникновением в начале 2006 г. российско-украинского газового конфликта началась «игра на трубах». В экспертных турецких кругах заговорили о чрезмерной энергетической зависимости от России. Анкара поддержала строительство альтернативного газопровода «Набукко»⁸¹. Россия первоначально настаивала на второй ветке «Голубого потока — 2»,

⁷⁹ Erşen E. Turkey and Russia: An emerging 'strategic axis' in Eurasia?

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Проект газопровода из Туркмении и Азербайджана через Турцию в Европейский союз. Был аннулирован в 2013 г.

а затем сконцентрировалась на проекте «Южный поток». Одновременно Россия демонстративно утратила интерес к строительству трансанатолийского нефтепровода Самсун — Джейхан и начала продвигать нефтепровод Новороссийск — Бургас — Александропулос. Также Россия инициировала «Южный поток», по которому планировалось направить газ по дну Черного моря в Болгарию, Австрию и Италию⁸². В мае 2007 г. российский президент подписал соглашение с лидерами Казахстана и Туркмении о транспортировке туркменского газа через Казахстан в Россию.

Исключение Турции из российских проектов было воспринято в Анкаре как стратегический поворот в российской энергетической стратегии и как удар по ее планам превратиться в региональный «энергетический хаб». Тем не менее, в националистических и военных кругах Турции сохранился интерес к созданию «российско-турецкой оси». Турецкий исследователь Э. Эрсен в качестве примера ссылается на публикацию полного текста мюнхенской 2007 г. речи президента В. В. Путина на официальном сайте турецкого Генерального штаба, в которой он в жесткой форме раскритиковал гегемонистскую политику США⁸³.

Российско-грузинская пятидневная война в августе 2008 г. поставила Турцию перед сложным выбором. С одной стороны, она первоначально отказала военным кораблям США в проходе через проливы в Черное море, используя свои права согласно Конвенции Монтрё. С другой стороны, Турция использовала обострение российско-грузинских отношений для усиления своего влияния в Кавказском регионе, выдвинув в 2008 г. проект «Платформы Кавказской стабильности и сотрудничества» (*Caucasus Stability and Cooperation Platform*). Впервые идея Кавказского пакта стабильности

⁸² В декабре 2014 г. во время визита в Анкару президент В. В. Путин заявил о приостановке проекта. Президент РФ уточнил, что Россия намерена построить новые трубопроводные системы, направленные на другие рынки, в том числе Турцию. См.: Lenta.RU : [website]. URL: <http://lenta.ru/news/2014/12/08/southstream/> (дата обращения: 10.03.2017).

⁸³ Erşen E. Turkey and Russia: An emerging 'strategic axis' in Eurasia?

была выдвинута турецким президентом С. Демирелем в 2000 г., но в тот период она не получила развития.

К сотрудничеству были приглашены Грузия, Азербайджан, Армения, Россия, Турция, исключая США и ЕС. Анкара начала нормализацию отношений с Арменией и предложила открыть границу между двумя странами. Глава правительства Р. Эрдоган совершил поездки в Москву, Баку и Тбилиси, чтобы заручиться поддержкой проекта. Предложение о создании «Платформы кавказской стабильности и сотрудничества» было положительно встречено в кавказских республиках и России. Первые осложнения на пути реализации проекта возникли в связи с формулой «три плюс два»: с одной стороны, существовал открытый конфликт Грузии и России, с другой — Турция и Азербайджан находились в конфликте с Арменией. Одновременно Анкара поддерживает устойчивые отношения с Азербайджаном и Грузией, имея в виду их важную роль в транзите энергоресурсов⁸⁴. Некоторые эксперты полагают, что особые отношения между Турцией и Азербайджаном ограничивают возможности маневра для Анкары, которая «стала заложником Азербайджана в сфере безопасности»⁸⁵. В частности, отсутствие дипломатических отношений с Арменией привело к исключению Турции из процесса урегулирования конфликта в Нагорном Карабахе.

В августе 2009 г. В. В. Путин в качестве главы правительства посетил Анкару. Во время визита была достигнута договоренность о начале геологических работ в турецких территориальных водах для «Южного потока». Примечательным стало то, что «Южный поток» являлся основным противником проекта «Набукко», соглашение по которому было подписано месяц назад в Стамбуле. С другой стороны, турецкое руководство стремилось убедить российского

⁸⁴ *Weaver C.* Black Sea regional security: present multipolarity and future possibilities // *European Security*. Vol. 20, no. 1. March, 2011. P. 4

⁸⁵ *Punsmann B. C.* The Caucasus Stability and Cooperation Platform: An Attempt to Foster Regional Accountability // *International Centre for Black Sea Studies*. April 2009 // *Center for Security Studies* : [website]. URL: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=102384> (accessed: 22.06.2019).

коллегу в возвращении к проекту Самсун — Джейхан. Наконец, В. В. Путин сообщил турецкой стороне приятную весть о том, что российско-турецкий консорциум выиграл тендер по строительству первой атомной электростанции в Аккую⁸⁶.

По итогам визита Президента Турецкой Республики А. Гюля в Москву в феврале 2009 г. была принята «Совместная декларация о продвижении к новому этапу отношений между Российской Федерацией и Турецкой Республикой и дальнейшем углублении дружбы и многопланового партнерства»⁸⁷. В ней были отмечены удовлетворение уровнем отношений между двумя странами, «весомый вклад в обеспечение мира, безопасности, стабильности и развития на широком евразийском пространстве и в мире в целом». Для последующего развития двусторонних отношений была указана «необходимость осуществления и придания регулярного характера взаимным визитам и контактам на уровне руководителей парламентов двух стран, групп дружбы и профильных комитетов... в целях дальнейшего укрепления всеобъемлющей и неделимой системы безопасности в Евро-Атлантическом регионе и принимая во внимание вклад всех существующих институтов в области безопасности в Европе»⁸⁸. В качестве текущих направлений деятельности были определены борьба с терроризмом, транснациональной организованной преступностью, в том числе контрабандой, торговлей контрафактными товарами, незаконным оборотом наркотиков и оружия, торговлей людьми, нелегальной миграцией, представляющими собой новые угрозы международному миру и безопасности.

В области торговли были взяты обязательства разработать законодательные меры, позволяющие обеспечить свободное переме-

⁸⁶ *Punsmann B. C.* The Caucasus Stability and Cooperation Platform: An Attempt to Foster Regional Accountability

⁸⁷ Совместная декларация о продвижении к новому этапу отношений между Российской Федерацией и Турецкой Республикой и дальнейшем углублении дружбы и многопланового партнерства. 13 февраля 2009 г. // Kremlin.ru : [официальный сайт]. URL: <http://special.kremlin.ru/supplement/172> (дата обращения: 12.04.2017).

⁸⁸ Там же.

ние товаров, услуг и капиталов, происходящих с территорий двух стран. Стороны подчеркнули важность продолжения сотрудничества в энергетической области и принятия эффективных мер для урегулирования замороженных конфликтов, являющихся элементом потенциальной дестабилизации Южного Кавказа. В этом контексте стороны расценивают выдвинутую Турецкой Республикой идею о создании платформы стабильности и сотрудничества на Кавказе. Президенты отметили важность участия в региональных сообществах, таких как Организация Черноморского экономического сотрудничества, Черноморская синергия, «Блэксифор». Стороны подтвердили обоюдную приверженность Конвенции о режиме проливов, подписанной в Монтрё. В завершение обе стороны отметили, что рассматривают состоявшуюся встречу и подписанную совместную декларацию как «новый этап многопланового партнерства»⁸⁹.

Россия в лице президента Д. А. Медведева положительно охарактеризовала позицию Турции в период югоосетинского конфликта и последовавшее предложение о создании платформы стабильности и сотрудничества. Президент России заявил, что грузинский кризис показал способность обеих стран решать такие проблемы самостоятельно, без участия внешних сил, то есть Вашингтона. Турция предложила принять платформу стабильности и сотрудничества, минуя Вашингтон и не ища трансатлантического консенсуса по России. Эта инициатива рассматривалась в Москве как намерение Анкары проводить более независимую внешнюю политику⁹⁰.

В ходе визита Д. А. Медведева 12 мая 2010 г. было подписано Соглашение об основах стратегического партнерства между Российской Федерацией и Турецкой Республикой, которое заложило межправительственный механизм — Совет сотрудничества выс-

⁸⁹ Совместная декларация о продвижении к новому этапу отношений между Российской Федерацией и Турецкой Республикой и дальнейшем углублении дружбы и многопланового партнерства. 13 февраля 2009 г.

⁹⁰ *Engdahl F. W.* The Geopolitical Great Game: Turkey and Russia Moving Closer // War and Peace : [website]. URL: <http://www.warandpeace.ru/en/commentaries/view/33074/> (accessed: 13.08.2018).

шего уровня. Его сопредседателями являются главы правительств двух стран. В совместных встречах принимают участие министры иностранных дел, экономики, транспорта и энергетики. По его итогам были подписаны соглашения по экономическим вопросам, сотрудничестве в области коммуникаций, полицейских формирований, продвижения инвестиций, социальной и семейной политики. Совет сотрудничества высшего уровня состоит из трех органов: Объединенной экономической комиссии, Объединенной группы стратегического планирования, Социального форума. Отношения между двумя государствами стали более структурированными⁹¹. Одна из турецких газет после официального визита президента А. Гюля в Россию сообщила о «стратегическом партнерстве» между двумя странами⁹².

С нынешним президентом Турции Р. Т. Эрдоганом российского президента В. В. Путина связывают личные доверительные отношения.

В любом случае можно констатировать, что впервые российско-турецкое сотрудничество было направлено на решение региональных конфликтов в области их общего географического соседства без привлечения внешних игроков. Турецкий эксперт Э. Эрсен сделал вывод о «складывающейся российско-турецкой оси в Евразии»⁹³. Дополнительным аргументом к такому выводу является энергетическая зависимость Турции от поставок из России. При этом наблюдается отчетливая тенденция ее сокращения. Зависимость Турции от поставок российского газа сократилась с конца 1990-х гг. с 70 до 57 % в 2013 г. Доля России в турецком импорте нефти сократилась с 40 % в 2007 г. до 10 % в 2013 г. В целом доля России в турецком энергобалансе составляет около 25 %. Примерно половина импорта энергоресурсов направляется на реэкспорт или в хранилища для международного использования. Парадоксальным образом строи-

⁹¹ Кудряшова Ю. С. Активизация российско-турецких отношений: сущность и перспективы // Вестн. МГИМО Ун-та. 2012. № 5. С. 38–39.

⁹² Engdahl F. W. The Geopolitical Great Game: Turkey and Russia Moving Closer.

⁹³ Erşen E. Turkey and Russia: An emerging 'strategic axis' in Eurasia?

тельство АЭС в Турции с 51 % российского капитала приведет к еще большему уменьшению энергосырьевой зависимости от поставок из России. Если в 2008 г. Турция занимала в товарообороте России второе место, уступая только ЕС, то в 2013 г. доля России в турецком экспорте оказалось ниже, чем в торговле с Ираком. За этот же период российский экспорт в Турцию сократился на 20 %. Неизменными остаются первые позиции турецких фирм в строительных контрактах с Россией: с 2010 по 2013 г. они выполнили заказов на сумму в 15,6 млрд долл. Для сравнения: за тот же период в Туркмении турецкие фирмы реализовали заказы на сумму в 19 млрд долл. В туристическом бизнесе доля россиян составляет примерно 12 % от иностранных визитеров. Российский Сбербанк является главным акционером турецкого Денизбанка. Определенные надежды возлагаются на увеличение объема российских инвестиций в связи со строительством атомной электростанции⁹⁴.

По мнению А. Димитровой, между ЕС и Россией развивается соперничество за влияние на Турцию. Исследователь полагает, что не следует недооценивать потенциал влияния России на Турцию, особенно если Анкара почувствует себя отвергнутой Евросоюзом. В ЕС опасаются, что Турция может проявить интерес к ЕврАзЭС⁹⁵. Кроме того, социальный консерватизм может служить общей идеологической платформой для сотрудничества между турецкими и российскими политическими элитами⁹⁶.

⁹⁴ *Punsmann B. G.* Search for regional accountability and ownership in the shared neighbourhood: Can a Turkish-Russian partnership coordinated with EU actions open new perspectives for peacebuilding in the South Caucasus? // Chatam House : [website]. URL: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Security/1110esdf_punsmann.pdf (accessed: 20.07.2017) ; *Balcer A.* Dances with the Bear: Turkey and Russia after Crimea // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: http://www.iai.it/sites/default/files/gte_wp_08.pdf (accessed: 15.06.2019).

⁹⁵ Turkey: Not Making Eyes at the Eurasian Union — For Now // <http://www.eurasianet.org/node/67786> (accessed: 22.06.2019).

⁹⁶ *Dimitrova A. L.* Dealing with Turkey After Ukraine: Why the EU Should Let the Enlargement Approach Go // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: <http://www.iai.it/en/publicazioni/dealing-turkey-after-ukraine> (accessed: 15.08.2018).

В реальной политике не все так однозначно. С 2013 г. начался новый виток охлаждения российско-турецких отношений. Россия стремится к исключительной гегемонии на постсоветском пространстве, в то время как Турция придерживается принципов многополярности и открытой конкуренции. В армяно-азербайджанском конфликте Москва и Анкара находятся по разные стороны противостояния. Российское руководство поддерживает тесные отношения с крайне правыми партиями в Европе, которые категорически настроены против принятия Турции в ЕС. Россия не признает Курдскую рабочую партию террористической организацией. Россия и Турция изначально занимали непримиримые позиции по сирийскому конфликту, по развитию ситуации в Египте. В Сирии Россия имеет военно-морскую и военно-воздушную базы, станцию электронного слежения, которая покрывает всю территорию Турции⁹⁷. Анкара вряд ли оставила без внимания заявление министра обороны России С. Шойгу, который в конце февраля 2013 г. официально подтвердил планы по формированию постоянного оперативного соединения ВМФ РФ в Средиземном море⁹⁸. В свою очередь, Россия протестует в связи с размещением частей американской ПРО на территории Турции, что подрывает, по ее мнению, стратегический баланс в регионе.

В конце апреля 2015 г. Президент России Владимир Путин в своей речи на памятных мероприятиях по случаю столетия массовых убийств армян в Османской империи в 1915 г. употребил термин «геноцид». Это вызвало резкую реакцию со стороны Анкары. Турецкий министр иностранных дел А. Давутоглу первым из иностранных коллег посетил Киев после «майдана». Турция не признала результаты референдума в Крыму и поддержала резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН в поддержку целостности территории Украины.

⁹⁷ Balcer A. Between Appeasement and Rivalry: Turkey and Russia and their Neighbourhoods // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: http://www.iai.it/sites/default/files/gte_c_22.pdf (accessed: 15.06.2019).

⁹⁸ Губанов А. С. Политика безопасности Турции в Черном море: военно-морской аспект регионального сотрудничества и конкуренции. С. 315.

Турецкий лидер Р. Эрдоган посоветовал России «объяснить свои действия на Украине и в Крыму»⁹⁹. В ответ Россия обвинила Турцию в нарушении Конвенции Монтрё, поскольку вошедшие через ее проливы военные корабли США превысили установленные конвенцией сроки пребывания в акватории Черного моря¹⁰⁰.

Новой ареной российско-турецкого соперничества является Кипр, которому Россия поставляет современные вооружения и с которым проводит совместные военные маневры в его территориальных водах. В конце февраля 2015 г. президент Кипра Н. Анастасиадис совершил визит в Москву, по итогам которого стороны подписали меморандумы о сотрудничестве в военно-морской сфере, в части привлечения инвестиций, в области научно-технического сотрудничества, образования, культуры, в сфере борьбы с наркобизнесом и терроризмом. Подписана также совместная программа действий двух стран до 2017 г. Президент Кипра предложил России разместить ее военные объекты на своей территории¹⁰¹. Усиление военного присутствия России в зоне геополитических интересов Турции подталкивает ее к использованию противовесов.

Несмотря на вышесказанное, перспективы российско-турецкого сотрудничества не закрыты окончательно. В развернувшемся конфликте последних лет между Россией и Западом Турция ведет себя осторожно. Она не присоединилась к санкциям. Турецкое руководство высказывалось за предоставление своих услуг в посредничестве в украинском конфликте. Перспективы российско-турецких отношений будут в значительной степени зависеть от отношений между Россией и Западом. Однако значение сотрудничества с ЕС и США перевешивает для Анкары значение отношений с Россией.

⁹⁹ Balcer A. Dances with the Bear: Turkey and Russia after Crimea.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Документы, подписанные по итогам российско-кипрских переговоров, см. на сайте: kremlin.ru : [официальный сайт]. URL: <http://kremlin.ru/supplement/4814> (дата обращения: 21.06.2017).

Влияние нефтяного и газового факторов на региональную политику ЕС

Особенно чувствительные изменения в отношениях между ЕС и Россией происходят в топливно-сырьевой и энергетической областях.

Сегодняшняя зависимость ЕС от импорта углеводородов составляет 80 %¹⁰². Поводом для пересмотра европейской энергетической политики послужил газовый кризис 2006 г. между Россией и Украиной. Следующий кризис 2009 г. привел к переосмыслению в ЕС политики в области энергетической безопасности. В 2014 г. Европейский совет принял решение о разработке мероприятий, которые должны привести к уменьшению энергетической зависимости от России. Задание вылилось в разработку Европейской энергетической стратегии безопасности (*European Energy Security Strategy*)¹⁰³.

ЕС стремится вовлечь в свою политику энергетической безопасности страны, входящие в Восточное партнерство, чья зависимость от поставок российского газа составляет 50 % и выше¹⁰⁴. Он решает поставленную задачу «говорить одним голосом» на мировых энергетических рынках. Новая стратегия ориентирована на использование внутренних инструментов для создания интегрированного рынка ЕС, укрепление механизмов солидарности между государствами — членами ЕС, координацию запросов на энергоресурсы, увеличение отечественного производства энергии, прежде всего из возобновляемых источников, и дальнейшее развитие энергосберегающих технологий. Что касается диверсификации источников природных

¹⁰² Aoun M.-C. European Energy Security Challenges and Global Energy Trends: Old Wine in New Bottles? // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1503.pdf> (accessed: 22.06.2019).

¹⁰³ Hafner M. The Southern Gas Corridor and the EU Gas Security of Supply: What's Next? // Natural Gas World : [website]. URL: <http://www.naturalgaseurope.com/southern-gas-corridor-and-eu-gas-security-of-supply-22688> (accessed: 28.09.2019).

¹⁰⁴ Aoun M.-C. European Energy Security Challenges and Global Energy Trends: Old Wine in New Bottles?

энергоресурсов, то стратегия ЕС основывается на модернизации систем поставок газа на европейские рынки из Северной Африки и Норвегии¹⁰⁵. В среднесрочной перспективе диверсификации источников ЕС делает ставку на «четвертый коридор», известный как Южный газовый коридор (*Southern Gas Corridor*). Проект был отнесен к числу главных приоритетов. Он предусматривал сотрудничество с Азербайджаном, Туркменией, Ираком и государствами Арабского Востока. Узбекистан и Иран рассматривались как потенциальные партнеры. Первый газ по Южному газовому коридору должен поступить в 2019 г.¹⁰⁶

В мае 2009 г. в Праге был проведен саммит под лозунгом «Южный коридор — Новый шелковый путь». Проект стремится объединить серию других запланированных газопроводов, в том числе газопровод Турция — Греция — Италия (*Interconnector Turkey — Greece — Italy*), «Белый поток» (*White Stream*) с участием Грузии, Украины, ЕС, Транс-адриатический газопровод (*Trans Adriatic Pipeline*, TAP)¹⁰⁷ и Набукко (*Nabucco*), Трансанатолийский газопровод (*Trans Anatolian Natural Gas Pipeline*, TANAP)¹⁰⁸. Важным элементом функционирования «Южного газового коридора» должен стать Транскаспийский газопровод из Туркмении в Азербайджан. Среди партнеров ЕС по «Южному газовому коридору» — Азербайджан, Туркмения, Грузия, Казахстан, Турция, Ирак, Египет, Иран и Узбекистан¹⁰⁹.

Южный газовый коридор предусматривает строительство терминалов сжиженного газа, строительство газопроводов от месторождений на Каспии, разработку газовых месторождений на шельфе Черного и Средиземного морей, создание системы «вертикальных

¹⁰⁵ Hafner M. The Southern Gas Corridor and the EU Gas Security of Supply: What's Next?

¹⁰⁶ Aoun M.-C. European Energy Security Challenges and Global Energy Trends: Old Wine in New Bottles?

¹⁰⁷ Связывает Трансанатолийский газопровод с Бриндизи (Италия) через Албанию и Адриатическое море.

¹⁰⁸ Газопровод между Азербайджаном и Турцией.

¹⁰⁹ Европа будет строить «Южный газовый коридор» вместо «Южного потока» // Прайм : [сайт]. URL: <http://1prime.ru/energy/20141209/797659662.html> (дата обращения: 13.06.2019)

газопроводов Север — Юг» между Юго-Восточной и Центральной Европой с возможностью двусторонней прокачки газа. Греция, Болгария и Румыния подписали отдельное совместное заявление о необходимости создания «вертикального газового коридора», соединяющего эти страны¹¹⁰.

17 марта 2015 г. президенты Турции, Азербайджана и Грузии провели церемонию закладки первого камня в сооружение Транс-анатолийского газопровода, который является важным этапом в реализации Южного газового коридора¹¹¹. Планируемая мощность TANAP составляет 16 млрд м³, из них 6 млрд закуплено Турцией для уменьшения своей зависимости от поставок российского газа. Проект рассчитан на расширение в ближайшие годы до 30 млрд м³, а в перспективе — до 60 млрд. Недавние открытия газовых месторождений в Восточном Средиземноморье открывают новые возможности для диверсификации поставок энергоносителей в Турцию и ЕС¹¹².

В 2017 г. Турция объявила о своем намерении начать дополнительные исследования запасов газа и нефти в Средиземном море. В заявлении министра энергетики и природных ресурсов Турции Б. Албайрака говорилось, что геологоразведочные работы будут проводиться как в Черном море, так и в Средиземном¹¹³.

В 2009 г. в ЕС был принят третий законодательный энергетический пакет, открывший возможности для конкуренции и создания интегрированного газового рынка. В течение нескольких лет была проведена техническая инвентаризация газовых систем и осуществлены необходимые работы по доведению их до управляемой газовой системы. В книге, опубликованной в октябре 2013 г. Оксфордским институтом энергетических исследований,

¹¹⁰ Европа будет строить «Южный газовый коридор» вместо «Южного потока».

¹¹¹ *Nifti E.* Editorial // Hazar : [website]. URL: http://www.hazar.org/UserFiles/yayinlar/caspian_report/casreport9/Caspian_Son_sayi.pdf (accessed: 20.09.2018).

¹¹² The Mediterranean Reset: Geopolitics in a New Age / eds. Ehteshami A., Huber D., Paciello M. C. // Global Policy. 2017. P. 131.

¹¹³ Ibid.

подтверждается, что восемь рыночных хабов (в Великобритании, Нидерландах, Бельгии, Австрии, Германии, Франции, Италии) находятся в тесной взаимосвязи с высоким уровнем ценовой конвергенции на интегрированном газовом рынке в этой части Европы¹¹⁴. В октябре 2011 г. ЕС принял Энергетический инфраструктурный пакет (*Energy Infrastructure Package*), целью которого являлось определение приоритетных коридоров для транспортировки нефти, газа и электроэнергии.

В 2012 г. был введен механизм обязательного согласования членами ЕС любого соглашения с внешней стороной по вопросам энергетической безопасности или поставок энергоносителей. Этот новый механизм привел к определению Еврокомиссией несовместимости с законодательством ЕС (в частности, с третьим энергетическим пакетом) межправительственных соглашений, подписанных между Россией, с одной стороны, и, с другой стороны, с Болгарией, Сербией, Венгрией, Грецией, Словенией, Хорватией и Австрией в связи с проектом Южного потока¹¹⁵. Одновременно ЕС проявляет интерес к альтернативным источникам поставок газа, в частности из Каспийского региона в обход Украины и России.

В мае 2014 г. Европейская комиссия определила критические проекты по энергетической безопасности на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Было отмечено, что газовые проекты, имеющие решающее значение для безопасности европейских поставок, расположены в Восточной и Юго-Восточной Европе. Таким образом, создание внутреннего интегрированного энергетического рынка является одним из краеугольных камней европейской энергетической политики и энергетической безопасности¹¹⁶.

¹¹⁴ *Petrovich B.* European gas hubs: how strong is price correlation? // Oxford Institute for Energy Studies : [website]. URL: <http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2013/10/NG-79.pdf> (accessed: 12.06.2017).

¹¹⁵ *Aoun M.-C.* European Energy Security Challenges and Global Energy Trends: Old Wine in New Bottles?

¹¹⁶ *Ibid.*

В мае 2014 г. Еврокомиссия обратила внимание на необходимость политического и торгового диалога с североафриканскими и восточно-средиземноморскими партнерами, в частности, с целью создания газового хаба на юге Европы. Однако в силу разных причин не удастся увеличить потребление газа из Алжира, Ливии, Туниса и Египта. В Восточном Средиземноморье в сфере газовых и нефтяных интересов ЕС находятся Израиль, Кипр, Ливан, Сирия и Палестинские территории. При этом отмечается ключевая роль Турции как хаба для нефтяных и газопроводов из России, Каспийского региона, Иракского Курдистана, с Ближнего Востока.

В целях интеграции регионального сотрудничества в области энергоресурсов Евросоюз предлагает создание Ассоциации регуляторов энергетики стран Средиземноморского бассейна (*Association of Mediterranean Energy Regulators, MedReg*). Следующим шагом предусматривается создание Энергетического сообщества ЕС и Южного Средиземноморья (*EU — Southern Mediterranean Energy Community*) и распространения Договора об энергетическом сообществе (*Energy Community Treaty*), предложенного в марте 2011 г. на Средиземноморский регион. В рамках создания «нового партнерства» предполагается активное вовлечение региона в программы ЕС по возобновляемой, солнечной и ветряной энергии, по развитию совместной инфраструктуры добычи, транспортировки и переработки сырья.

Эксперты отмечают, что страны Балтии и Юго-Восточной Европы находятся в существенной зависимости от одного поставщика газа, а именно от России¹¹⁷. В связи с этим проблемы энергетической безопасности занимают важное место в программах Восточного партнерства.

Платформа по энергетической безопасности Восточного партнерства (*Eastern Partnership Platform on Energy Security*), названная позже «Платформа 3» (*Platform 3*), была создана во время саммита Восточного партнерства в мае 2009 г. В дальнейшем было достигнуто

¹¹⁷ Aoun M.-C. European Energy Security Challenges and Global Energy Trends: Old Wine in New Bottles?

взаимодействие с другими региональными инициативами, такими как Энергетическое сообщество (*Energy Community*), Бакинская инициатива (*Baku Initiative*) и Черноморская синергия (*Black Sea Synergy*)¹¹⁸. Во время встречи 7 июля 2010 г. были обсуждены вопросы состояния энергосистем ЕС и стран Восточного партнерства и возможности создания регуляторов, позволяющих наладить взаимодействие между ними¹¹⁹. Встречи участников «Платформы 3» проходят два раза в год. С момента создания «Платформы 3» было принято несколько рабочих программ (*Work Programmes*) на периоды 2009–2011, 2012–2013, 2014–2017 гг.¹²⁰

С 9 по 11 июля 2015 г. в Дубровнике (Хорватия) прошла встреча представителей 15 стран Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы, входящих в ЕС и Энергетическое сообщество (*Energy Community*)¹²¹. Встрече в Дубровнике предшествовали трехсторонние переговоры между ЕС, Украиной и Россией. С российской стороны в переговорах участвовал министр энергетики А. Новак. По итогам встречи не было принято никакого документа¹²².

Договор об Энергетическом сообществе был подписан в 2006 г. и действует до 2016 г. В Энергетическом сообществе Евросоюз представлен Европейской комиссией. Кроме того, в качестве договаривающихся сторон в него входят Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Косово, Молдавия, Черногория, Сербия и Украина;

¹¹⁸ Eastern Partnership Platform 3 Energy Security // European Union External Action : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/work_programme_2014_2017_platform3_en.pdf (accessed: 12.06.2017).

¹¹⁹ The Eastern Partnership Platform on Energy Security // European Council : [website]. URL: <https://ec.europa.eu/energy/en/events/eastern-partnership-platform-energy-security> (accessed: 22.06.2019).

¹²⁰ Eastern Partnership Platform 3 Energy Security : Core Objectives and Work Programme 2014–2017 // European Council : [website]. URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/approved_work_programme_2014-2017_0.pdf (accessed: 22.06.2019).

¹²¹ Energy Community : [website]. URL: <https://www.energy-community.org/> (accessed: 22.06.2019).

¹²² EU — Russia — Ukraine hold trilateral gas talks in Vienna // European Council : [website]. URL: <https://ec.europa.eu/energy/en/news/eu-russia-ukraine-hold-trilateral-gas-talks-vienna> (accessed: 20.07.2019).

Армения, Грузия, Норвегия, Турция входят в качестве наблюдателей. В 2014 г. был начат процесс переговоров о полном членстве Грузии в Энергетическом сообществе. Целью сообщества является расширение внутреннего энергетического рынка ЕС на Юго-Восточную Европу и Черноморский регион. Детализируя формы сотрудничества, следует отметить предоставление инвестиций, создание интегрированного энергетического рынка, развитие единой инфраструктуры производства и торговли, охрану окружающей среды, повышение конкурентоспособности.

По итогам встречи в Дубровнике было отмечено, что сделан важный шаг в направлении имплементации стратегии Энергетического союза ЕС (*Energy Union strategy*). Проект Энергетического союза ЕС был запущен в феврале 2015 г. О его значимости для ЕС говорит его сравнение с Объединением угля и стали (ЕОУС)¹²³. В качестве стратегической задачи предусматривается реформирование регионального энергетического рынка в «полностью интегрированный и конкурентоспособный». Среди первичных целей указываются достижение диверсификации поставок газа для региона по крайней мере из трех разных источников, превращение региона в «общество с низким потреблением угля». Подтверждены планы сокращения выбросов парниковых газов на 40 % к 2030 г., введение новых технологий по укреплению энергетической и ядерной безопасности, повышению эффективности энергопотребления, возобновляемой энергетике¹²⁴. Европейский комиссар по вопросам климатических изменений и энергетики Мигуэль Ариас Каньете сделал заявление по итогам встречи: «Региональное сотрудничество является краеугольным камнем нашей более тесной интеграции энергетических рынков. Поэтому эффективное сотрудничество между странами

¹²³ *Sefcovic M.* Energy Union and the Caspian Countries // HAZAR : [website]. URL: http://www.hazar.org/UserFiles/yayinlar/caspian_report/casreport9/Caspian_Son_sayi.pdf (accessed: 22.06.2019).

¹²⁴ Transforming Europe's energy system — Commission's energy summer package leads the way // European Commission : [website]. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5358_en.htm (accessed: 27.06.2019).

Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы является ключом для обеспечения надежных поставок энергии и установления доступных цен для потребителей в регионе»¹²⁵.

Исполнение принятых решений поручено Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европейской газовой группе связи (*Central Eastern and South-Eastern European Gas Connectivity Group, CESEC*), созданной в феврале 2015 г. В качестве приоритетных рассматривается группа инфраструктурных проектов, таких как Трансадриатический газопровод, газовый терминал (*Liquefied natural gas terminal*) в Хорватии, газовые станции в Болгарии и Румынии, связывающие газопроводы между Грецией и Болгарией, а также между Сербией и Болгарией. Проекты финансируются самими участниками консорциума, Европейским инвестиционным банком, Европейским банком реконструкции и развития. Спустя несколько дней 19 июня состоялась 13-я встреча «Платформы 3» по энергетической безопасности Восточного партнерства, на которой были рассмотрены практически идентичные вопросы¹²⁶.

России предстоит иметь дело с формирующимся единым энергетическим рынком ЕС и стран Восточного партнерства. Пока позиция политического руководства России и топ-менеджмента государственного «Газпрома» заключается в уверенности, что российская сторона сможет навязать свои условия с позиции силы. «Газпром» уверен, что может попробовать поставить ЕС в безвыходное положение. Еще в январе 2015 г. А. Миллер заявил, что поставки по «Турецкому потоку» сменят украинский транзит. В апреле Миллер конкретизировал: контракт на транзит газа через Украину не будет продлен после 2019 г. По его мнению, прекращение поставок через

¹²⁵ Central Eastern and South Eastern European countries join forces to create an integrated gas market // European Council : [website]. URL: <https://ec.europa.eu/energy/en/news/central-eastern-and-south-eastern-european-countries-join-forces-create-integrated-gas-market> (accessed: 15.05.2019).

¹²⁶ 13th Meeting of the Eastern Partnership Platform 3 on Energy Security 19 June 2015, Meeting Report // European Council : [website]. URL: [/https://ec.europa.eu/energy/en/events/eastern-partnership-platform-energy-security](https://ec.europa.eu/energy/en/events/eastern-partnership-platform-energy-security) (accessed: 22.06.2019).

Украину не оставит европейским компаниям выбора, кроме как подключиться к «Турецкому потоку»¹²⁷.

7 августа 2015 г. Интерфакс сообщил, что «Газпром» пересмотрел конфигурацию газопроводной системы «Турецкий поток» — она может оказаться в два, а то и в четыре раза меньше ранее заявленного формата из четырех ниток на 63 млрд м³ в год. «...Теперь в “Газпроме” настроены строить минимум одну — максимум две нитки черноморской магистрали»¹²⁸. 8 января 2020 г. запланировано участие президентов России В. Путина и Турции Р. Эрдогана в церемонии ввода в эксплуатацию газопровода «Турецкий поток». Проект «Турецкий поток» представляет собой газопровод, состоящий из двух ниток мощностью 15,75 млрд м³ газа в год каждая. Первая нитка предназначена для поставок российского газа турецким потребителям, вторая — для газоснабжения стран Южной и Юго-Восточной Европы.

¹²⁷ Ратников А., Галактионова А., Подобедова Л. Как «Газпром» и Россия рискуют в Турции // RBC.ru : [сайт]. URL: <http://www.rbcdaily.ru/industry/562949995305598> (дата обращения: 20.04.2019).

¹²⁸ «Газпром» из четырех планируемых ниток «Турецкого потока» оставит одну или две // Interfax : [сайт]. URL: <http://www.interfax.ru/business/458842> (дата обращения: 12.03.2017).

Глава 10

ПОЛИТИКА ИНТЕГРАЦИИ ЗАПАДНЫХ БАЛКАН В ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Региональная специфика Западных Балкан

Западные Балканы¹ непосредственно примыкают к границам ЕС и являются одним из объектов пристального внимания со стороны Евросоюза².

В современной Европе Балканы являются одним из потенциально конфликтных регионов. В исследовании С. Бьянкини, сделанном по заказу Военного центра стратегических исследований Италии (*Centro Militare di Studi Strategici*), обращается внимание на основные риски дестабилизации региона, вызванные совокупностью таких факторов, как резкое снижение прямых иностранных инвестиций, слабость государственных институтов, ограниченные возможности противостояния кризису у руководства стран, неуклонный рост безработицы, распад патриархальных форм социальной солидарности (семей), которые служили амортизаторами социальных ка-

¹ Понятие «Западные Балканы» имеет скорее политическое, чем географическое значение. Оно было введено европейскими чиновниками и экспертами для обозначения наиболее неблагополучных государств Балканского полуострова — Албании и республик бывшей Югославии, за исключением Словении (Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Черногория, частично признанное Косово, Хорватия). См.: Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты) / отв. ред. Н. К. Арбатова, А. М. Кокеев. М., 2013. С. 31.

² EU member states and enlargement towards the Balkans / eds. R. Balfour, C. Stratulat // EPC Issue. Paper No. 79. July 2015 // European Policy Centre : [website]. URL: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5832_eu_balkans_-_issue_paper.pdf (accessed: 15.06.2016).

тактизм, бедность и неравенство между социальными слоями, между территориями (регионами), и в некоторых случаях — между этническими группами. В регионе проживает 25 млн чел., насчитывается семь стран и частично признанное в качестве субъекта международных отношений Косово. Соотношение ВВП на душу населения в балканских странах разнится в пропорциях 1 : 7, здесь существует семь официальных языков, три религиозные конфессии, неурегулированные территориальные вопросы и межэтнические антагонизмы³. К этому следует добавить сложные отношения между государствами. К примеру, длительное время между Македонией и Грецией оставались неурегулированными вопросы относительно названия (Македония), национального символа государства («звезда Вергины» — символ царства императора Филиппа) и некоторых спорных частей государственной территории Македонии. Греция выступает против «узурпации» имени, связанного исключительно с историей эллинизма и эллинской империи Филиппа, и Александра Македонского. Этот «символический» конфликт тянется со времен приобретения территорией современной Македонии статуса республики в составе СФРЮ в конце 1940-х гг. Он даже послужил причиной для временного греческого торгового эмбарго в 1994 г., отвергнутого, однако, международными организациями и закончившегося подписанием в 1995 г. греко-македонского соглашения о нормализации двусторонних отношений. Тем не менее, Греция, с одной стороны, всемерно поддерживает евроинтеграцию Западных Балкан, с другой, блокирует этот процесс для Македонии. Греция неизменно накладывала вето как на начало переговоров Македонии с ЕС, так и на ее присоединение к НАТО из-за принципиального для Афин вопроса о названии республики. В 2012 г. к греческому вето присоединилась Болгария, мотивируя свое решение «дискриминационными и ненавистническими заявлениями по отношению

³ *Bianchini S. Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale? // PECOB — Portal on Central Eastern and Balkan Europe : [website]. URL: <http://www.pecob.eu/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/EN/IDPagina/2728> (accessed: 12.04.2019).*

к болгарам, проживающим как в Македонии, так и за ее пределами»⁴. После сложных согласований 12 февраля 2019 г. официально вступило в силу Преспанское соглашение о переименовании Республики Македония в Республику Северная Македония. Решение получило официальное одобрение в Греции и Болгарии. Казалось бы, были сняты основные препятствия на пути вступления Северной Македонии в ЕС и НАТО. На саммите НАТО в июне 2019 г. был запущен механизм вступления Северной Македонии в Евroatлантический союз⁵. Сложнее оказалось с реализацией амбиций руководства Северной Македонии на вступление в ЕС. Участники саммита ЕС отложили начало переговоров со Скопье о вступлении в Евросоюз. Одним из наиболее серьезных противников сближения с Албанией и Северной Македонией оказался президент Франции Э. Макрон⁶.

Как и в прошлые времена, Балканы продолжают оставаться сферой интересов крупных глобальных и региональных игроков, а именно США, ЕС, России, Турции. Нельзя недооценивать собственно внутрибалканские связи, которые, несмотря на исторические антагонизмы, войны и сложности образования суверенных государств после распада Югославии, поддерживают формальные и неформальные культурные, политические, экономические, торговые и иные связи, позволяющие говорить о существовании своеобразной «Югосферы»⁷.

В начале 1990-х гг. политика ЕС была сосредоточена на гуманитарной помощи находящемуся в войне региону. Основные поставки

⁴ Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты) / отв. ред. Н. К. Арбатова, А. М. Кокеев. М., 2013. С. 170.

⁵ Горковская М. Северную Македонию ждут в НАТО // Euronews : [сайт]. URL: <https://ru.euronews.com/2019/06/03/macedonia-nato-visit> (дата обращения: 07.03.2019).

⁶ Позняков А. Северная Македония: отказ ЕС до выборов доведет // Euronews : [сайт]. URL: <https://ru.euronews.com/2019/10/19/north-macedonia-snap-elections-pushpush> (дата обращения: 20.10.2019).

⁷ Bianchini S. Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale? // PECOB — Portal on Central Eastern and Balkan Europe : [website]. URL: <http://www.pecob.eu/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/EN/IDPagina/2728> (accessed: 22.06.2019).

осуществлялись на двусторонней основе через Бюро по гуманитарной помощи (*Humanitarian Aid Office*, ЕСНО). После окончания войны в Боснии и выхода Косово из Югославии ЕС изменил свою политику на Западных Балканах и разработал региональную политику для решения экономических, политических и проблем безопасности в этом регионе⁸.

Как отмечалось ранее, ЕС в своей политике в Юго-Восточной Европе и на Балканах руководствуется принципами, заложенными в 1995 г. Руайомонским процессом укрепления стабильности и добрососедства в Юго-Восточной Европе (1995), Инициативой по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе (1995), Процессом сотрудничества в Юго-Восточной Европе (1996). Кроме того, в 1996 г. Советом ЕС был одобрен Региональный подход для стран Юго-Восточной Европы (*Regional Approach to the Countries of South-Eastern Europe*), предусматривавший ряд мер, обеспечивающих успешную реализацию Дейтонских соглашений с целью достижения политической и экономической стабилизации, углубления регионального сотрудничества в странах Западных Балкан⁹. Данные программы должны были обеспечить урегулирование ситуации на Балканах путем вовлечения стран в региональные интеграционные процессы и развития межгосударственного сотрудничества (так называемая политика инклюзивной безопасности).

Государства Западных Балкан вошли в состав различных региональных объединений, которые возникли в 1990-х гг., включая Черноморское экономическое сотрудничество (*Black Sea Economic Cooperation*, BSEC), Центрально-Европейскую инициативу (*Central European Initiative*, CEI), Центрально-Европейскую зону свободной торговли (*Central European Free Trade Area*, CEFTA), Адриатическо-Ионическую инициативу (*Adriatic-Ionian Initiative*, АИ), Дунайскую

⁸ Волкова (Энтина) Е. Г. Еще один путь в Европе: от нерушимой Югославии к неделимой Сербии. Екатеринбург, 2011. С. 146–147.

⁹ Regional approach to the countries of South-Eastern Europe // Commission of The European Communities : [website]. URL: <http://aei.pitt.edu/3354/1/3354.pdf> (accessed: 21.06.2017).

комиссию (*Danube Commission*), Процесс Юго-Восточного сотрудничества (*South East European Cooperation Process, SEECP*)¹⁰.

Для тех стран Западных Балкан, которые готовят себя к вступлению в ЕС, с 1999 г. открыта программа под названием Стабилизационный и ассоциационный процесс (*Stabilisation and Association Process, SAP*)¹¹. Страны, вставшие на путь постепенного вовлечения в ЕС, подписывают с ЕС и отдельно с каждой из входящих в него стран двустороннее Соглашение об ассоциации и стабилизации (*Association and Stabilization Agreements, SAA*), соглашение о зоне свободных торговых отношений, о финансовой помощи, региональном сотрудничестве и соседских отношениях. Целью проекта являлось создание благоприятных условий для приближения этих государств как потенциальных кандидатов к европейским ценностям и структурам путем осуществления внутренних реформ и распространения в массовом сознании понимания того, что только демократический транзит может предоставить успешный путь к достижению стабильности и мира в регионе. Страны, добившиеся успеха на пути реформирования, могут рассчитывать на полное вступление в ЕС¹².

Македония подписала Соглашение об ассоциации и стабилизации в апреле 2001 г., Хорватия — в октябре 2001 г. Албания начала переговоры 31 января 2003 г. Поскольку статус потенциальных членов откладывал до 2013 г. возможность вступления в ЕС, правительство Хорватии в 2003 г., а следом за ней Македонии в 2004 г. подали заявку на вступление в ЕС.

Основной целью ЕС провозглашались гарантии стабильности и безопасности на Балканах, и в особенности снижение трений в регионе, вызванных недавними балканскими войнами, установ-

¹⁰ Bianchini S. Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale? P. 45.

¹¹ Stabilization and Association Process // European Commission : [website]. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/sap_en.htm (accessed: 22.07.2017).

¹² Balfour R., Menotti R. Il Patto di stabilità e il futuro dell'Europa. Sudorientale secondo la UE. Cespi, 2001 // CeSPI : [website]. URL: <http://www.cespi.it/ROSA/Rosa-LINK%207.pdf> (accessed: 11.09.2016).

ление доверия между государствами и создание предпосылок для сотрудничества и диалога. Для достижения этих целей Евросоюз предпринял меры к усилению роли гражданских институтов и связей в балканских странах. На начальном этапе ЕС предложил финансовую помощь, установил двусторонние торговые отношения. С Албанией и Македонией Евросоюз подписал соглашения о сотрудничестве, в то время как Босния и Герцеговина, Хорватия и Югославия были вовлечены в Дейтонский мирный процесс и должны были согласно ему выполнить некоторые условия прежде, чем с ними были обговорены условия помощи.

Целями программ являются осуществление реконструкции и стабилизации региона, возврат беженцев и перемещенных лиц, поддержка демократии, верховенства права, гражданского общества, прав человека и меньшинств, независимости массмедиа и борьбы с организованной преступностью, развития устойчивой рыночной экономики, борьбы с бедностью, равенства полов, развития образования и охраны окружающей среды, а также поощрение сотрудничества в рамках региональных, транснациональных, международных и межрегиональных отношений западнобалканских стран с Евросоюзом и другими странами региона. Евросоюз взял на себя ответственность за постконфликтное регулирование Западных Балкан, стабилизацию и дальнейшее развитие региона, предложив стратегию европеизации, конечной целью которой заявлена его интеграция в ЕС. Официальное название документов, в которых формулируется официальная стратегия ЕС, — Стратегия расширения и основные вызовы (*Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008; Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*).

Хорватия вступила в ЕС в 2013 г. Черногория начала переговоры о присоединении в 2011 г. Македония находится на финальной стадии присоединения и проводит реформы, предусмотренные в так называемых переговорных главах — тематических блоках, формулирующих требования ЕС к стране-кандидату. Однако в брюссельской терминологии переговоры о присоединении для этой республики названы «диалогом», так как Греция блокировала их формальное

начало. Сербия в 2011 г. получила статус кандидата и в 2013 г. начала переговоры о присоединении. Косово, с которым Евросоюз имеет дело как с отдельным государством (несмотря на то, что пять его членов не признают независимость сербского края), обладая, как Албания и Босния и Герцеговина, статусом потенциального кандидата, в 2013 г. вплотную приблизилось к подписанию Соглашения об ассоциации и стабилизации.

Позитивным сигналом для стран-кандидатов можно считать и то, что в стратегии 2013 г. появляется сюжет о подключении государств, претендующих на вступление, к программам в рамках выполнения общеевропейской стратегии «Европа 2020», направленной на создание рабочих мест, поддержку роста в ЕС и предполагающей «экономические и социальные реформы с учетом экологических ограничений»¹³. В своих усилиях на Балканах ЕС «не играет в одиночку». К примеру, в структурную перестройку экономики, государственной инфраструктуры и развития частного сектора существенный вклад внесли Всемирный банк, Европейский инвестиционный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Международный валютный фонд. Европейская комиссия, ОБСЕ, ООН, Совет Европы и некоторые европейские государства поддержали инициативы в постконфликтном примирении, возвращении беженцев, *good governance*, демократизации и институциональном строительстве. Вместе с тем, ЕС продемонстрировал свое стремление конкурировать с сильным американским политическим и военным участием на Балканах¹⁴. Евросоюз доказал свои намерения интегрировать балканские страны в свою структуру и привести их к «копенгагенским критериям».

¹³ Цит. по: Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты) / отв. ред. Н. К. Арбатова, А. М. Кокеев. М., 2013. С. 32.

¹⁴ *Panebianco S., Rossi R.* EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries // Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics. October, 2004. № 53.

Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы

В 1990-х гг. активизировались инициативы по созданию региональных организаций в Юго-Восточной Европе и на Балканах. В 1988 г. в Белграде прошел первый региональный саммит министров иностранных дел стран Юго-Восточной Европы. Следующий саммит состоялся в Тиране в 1990 г. Затем в связи с балканскими войнами традиция была прервана и возобновилась после окончания Боснийской войны в 1996 г.¹⁵

По итогам войны в Боснии Европейский совет инициировал в дополнение к Дейтонским соглашениям в 1995 г. Руйамонтский процесс (*Royamont process*), который финансировался преимущественно Грецией. Эта инициатива была направлена на распространение Европейского пакта стабильности (*European Stability Pact*, ESP) на страны Юго-Восточной Европы как части регионального подхода к восстановлению гражданских институтов, трансграничного сотрудничества. Европейский пакт стабильности был подписан в марте 1995 г., чтобы активизировать сотрудничество ЕС со странами Центральной и Восточной Европы.

В Руйамонтский процесс вошли члены ЕС, независимые государства бывшей Югославии — Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония¹⁶, Федеративная Республика Югославия (позже — Сербия и Черногория), Албания, Венгрия, Болгария, Румыния, Турция, США, Россия и две региональные организации — Совет Европы и ОБСЕ.

Кризис в Косово повлек за собой создание Координационного офиса Пакта стабильности.

Вскоре основной инициативой ЕС стало формирование в 1996 г. Инициативы по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе (*South East European Cooperative Initiative*, SECI) с секретариатом в Вене.

¹⁵ The Stability Pact and lessons from a decade of Regional Initiatives. September 1999 // European Stability Initiative : [website]. URL: http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&tid=156&document_ID=1 (accessed: 22.06.2019).

¹⁶ В настоящее время Северная Македония.

К примеру, в апреле 1999 г. было подписано соглашение «Об облегчении международных транспортных перевозок товаров между странами региона SECI»¹⁷. Документ подписали представители Турции, Боснии и Герцеговины, Словении, Молдавии, Румынии, Венгрии, Болгарии, Греции, Албании, Македонии при поддержке России и США. Инициатива SECI продолжает функционировать, однако ряд заявленных проектов при ее создании был поглощен новыми структурными образованиями.

Неудачи в балканской политике ЕС, связанные с непрекращающейся войной в этом регионе и косовским кризисом, привели к пониманию необходимости долгосрочной политики в этом регионе. С этой целью официально в Кёльне 10 июня 1999 г. был подписан Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы (ПСЮВЕ) (*Stability Pact for South Eastern Europe*)¹⁸. В конференции приняли участие представители стран Евросоюза, их ближайших соседей и многих влиятельных акторов международных отношений, а именно США, Канада, НАТО, ОЭСР, ЗЕС, МВФ, Европейский инвестиционный банк, Всемирный банк, ЕБРР и др. В ПСЮВЕ вошли члены ЕС Болгария, Греция, Румыния, Словения, Хорватия, а также Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Черногория, Сербия, Турция и Молдавия. ПСЮВЕ является форумом дипломатического и политического диалога.

Для достижения результатов были выработаны специальные механизмы его реализации, такие как Юговостоchno-Европейский региональный круглый стол, возглавляемый специальным координатором, назначенным ЕС по согласованию с ОБСЕ. Специальный координатор провел три рабочих круглых стола («Права человека и демократизация», «Экономическая реконструкция, развитие и со-

¹⁷ Memorandum of understanding on the facilitation of international road transport of goods in the SECI region. Athens, 1999 // SECI : [website]. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/mou/mou-seci.pdf> (accessed: 12.08.2016).

¹⁸ Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы // Институт Европы РАН : [сайт]. URL: <http://www.ieras.ru/journal/journal3.2000/13.htm> (дата обращения: 16.08.2016).

трудничество», «Проблемы безопасности») и две рабочие группы («Безопасность и оборона», «Законность и внутренняя политика»).

Россия была среди разработчиков ПСЮВЕ и является полноправным его членом. В тексте пакта особо отмечена значимость России на Балканах, в частности подчеркивается, что она «традиционно играла и продолжает играть ключевую роль в регионе». Благодаря усилиям российской стороны в пакте зафиксировано принципиальное положение, а именно — обустройство Балкан должно проходить в строгом соответствии с Уставом ООН и под эгидой ОБСЕ как единственной общеевропейской организации в области безопасности¹⁹.

Обновленная стратегия ПСЮВЕ была утверждена на внеочередном заседании регионального стола 5 июня 2002 г. в Бухаресте. В практическом плане было предложено выделить шесть приоритетных областей сотрудничества на 2002 г.: торговля и инвестиции, инфраструктура (включая энергетику), проблема беженцев и перемещенных лиц, трансграничное сотрудничество, локальная система оповещения, организованная преступность.

В соответствии с Меморандумом о взаимопонимании был дан ход двусторонним соглашениям об ассоциациях свободной торговли, создающих де факто зону свободной торговли Юго-Восточной Европы. В рамках осуществления пактом программ по беженцам за период 2001–2002 гг. к местам проживания было возвращено 125 тыс. чел.

Оперативным инструментом Пакта Юго-Восточного сотрудничества на Балканах является Региональный совет сотрудничества (*Regional Cooperation Council, RCC*)²⁰. В 2013 г. он принял перспективную программу организации сотрудничества до 2020 г.²¹ Для

¹⁹ Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы // Министерство иностранных дел Российской Федерации : [официальный сайт]. URL: <http://archive.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/432569d800223f3443256c3200462927?OpenDocument> (дата обращения: 16.08.2016)

²⁰ Regional cooperation // European Union : [website]. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/regional-cooperation/index_en.htm (accessed: 22.09.2016).

²¹ South East Europe 2020 // Regional Cooperation Council : [website]. URL: <http://www.rcc.int/files/user/docs/reports/SEE2020-Strategy.pdf> (accessed: 12.10.2019).

продвижения регионального сотрудничества Евросоюз оказывает финансовую поддержку через Программу общественной помощи для реконструкции, развития и стабилизации (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, CARDS Programme*)²².

Отметим другие региональные инициативы. В области экономики — Центрально-Европейское соглашение о свободной торговле (*Central European Free Trade Agreement, CEFTA*), задачей которого является оказание помощи экономике балканских стран в стимулировании национальных реформ и адаптации к реалиям общего рынка ЕС, в области подготовки административных кадров — Региональная школа общественного администрирования (*Regional School of Public Administration, ReSPA*), в областях охраны окружающей среды и климатических изменений — Региональная сеть для доступа (*Regional Network for Accession, RENA*), в области предоставления займов, финансирования инновационных проектов и развития инфраструктуры — Западнобалканская инвестиционная структура (*Western Balkans Investment Framework, WBIF*). За период 2008–2014 гг. через WBIF было консолидировано и направлено балканским партнерам 335 млн евро субсидий Еврокомиссии, и еще 78,4 млн евро — от других партнеров²³. В области энергетики нужно указать Договор энергетического сообщества (*Energy Community Treaty*), подписанный в 2006 г. и нацеленный на создание интегрированного энергетического рынка с ЕС, в области транспорта — Юговостоchno-Европейский транспортный наблюдательный центр (*South East Europe Transport Observatory, SEETO*), созданный в 2004 г. и занимающийся развитием инфраструктуры дорог.

В ноябре 2002 г. в Афинах состоялось подписание Меморандума о взаимопонимании с целью объединения рынка электроэнергии ре-

²² Regional cooperation in the western Balkans. A policy priority for the European Union // European Commission : [website]. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/NF5703249ENC_WEB.pdf (accessed: 20.10.2019).

²³ Western Balkans Investment Framework Annual Report. 2014 // Western Balkans Investment Framework : [website]. URL: http://www.wbif.eu/uploads/lib_document/attachment/423/2014_WBIF_Annual_Report.pdf (accessed: 22.04.2015).

гиона Юго-Восточной Европы с рынком ЕС и постепенной либерализации рынка электроэнергии в соответствии с законодательством ЕС.

В мае 2002 г. в Белграде под эгидой ПСЮВЕ и в партнерстве с Программой развития ООН (ПРООН) открылся Региональный информационный центр по вопросам легкого и стрелкового оружия в Восточной и Юго-Восточной Европе (*The South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons, SEESAC*). Задача центра состоит в том, чтобы оказывать содействие правительствам стран и неправительственным организациям Юго-Восточной Европы в разработке конкретных проектов, направленных на сокращение избыточных запасов и незаконной торговли индивидуальными средствами самообороны и боеприпасами.

Значительные усилия предпринимались ПСЮВЕ в борьбе с организованной преступностью. В Бухаресте был создан Региональный трансграничный центр по борьбе с оргпреступностью, в задачу которого входят содействие обмену информацией и координация действий участников пакта по этому направлению, оперативное взаимодействие с Интерполом, подготовка специалистов в этой области. Центр также активно продвигает идею создания Ассоциации учебных заведений полиции Юго-Восточной Европы.

Одним из основных направлений военного сотрудничества в рамках пакта является создание информационно-аналитической базы о ходе военных реформ и сравнительное исследование стратегий национальной безопасности стран региона (*South East Europe Comparative Study of National Security Strategies, SEESTUDY*)²⁴. Сформирована Бригада стран Юго-Восточной Европы (*South East European Brigade, SEEBRIG*) для участия в миротворческих операциях под эгидой альянса и учениях в рамках программы «Партнерство ради мира».

Совет министров обороны стран Юго-Восточной Европы (СМО ЮВЕ) создан в 1996 г. В декабре 2005 г. Украина стала его членом.

²⁴ Pilot Paper on South East Europe Comparative Study of National Security Strategies (SEESTUDY) // NATO : [website]. URL: <http://www.nato.int/docu/comm/2001/0112-hq/seegroup/d011207d.htm> (accessed: 10.06.2015).

Также в организацию входят Албания, Болгария, Греция, Италия, Македония, Румыния, Словения, США, Турция и Хорватия. Грузия, Молдавия, Босния и Герцеговина, Сербия и Черногория имеют в СМО ЮВЕ статус наблюдателей. Украинское руководство рассматривало участие в СМО ЮВЕ и Бригаде стран ЮВЕ как поступательное приближение к членству в НАТО²⁵.

В 2000 г. в Загребе был открыт Центр по содействию проверке и выполнению обязательств в рамках регионального контроля над вооружениями (*Regional Arms Control Verification and Implementation Assistance Centre, RACVIAC*), способствующий сотрудничеству между государствами Юго-Восточной Европы в вопросах контроля над вооружениями, укреплению мер доверия и безопасности в регионе, подготовке специалистов по данной проблематике. В дальнейшем RACVIAC расширил сферу своей деятельности, включив более широкий спектр военно-политических вопросов, в том числе реформы сектора безопасности, международного и регионального сотрудничества с акцентом на евроатлантическую интеграцию. С новым договором, ратифицированным в декабре 2011 г., центр получил статус международной региональной организации и был переименован в RACVIAC — *Centre for Security Cooperation*. В деятельность организации вовлечены 29 стран. Россия является ее ассоциативным членом²⁶.

Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы действовал с 1999 по 2008 г., когда ему на смену пришел Региональный совет сотрудничества (*Regional Cooperation Council, RCC*), который поддерживает инициативы европейской и евроатлантической интеграции²⁷.

²⁵ Украина развила миротворческую деятельность // *Expert.in.ua* : [сайт]. URL: <http://www.experts.in.ua/inform/smi/detail.php?ID=22793> (дата обращения: 10.06.2015).

²⁶ RACVIAC's Mission // RACVIAC : [website]. URL: <http://www.racviac.org/about/mission.html> (accessed: 10.06.2015).

²⁷ Stability Pact for South Eastern Europe // European Commission : [website]. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/stability-pact_en.htm (accessed: 09.12.2016).

Членами Регионального совета сотрудничества являются 45 стран, организаций и международных финансовых институтов. Секретариат совета размещен в Сараево. Его возникновение относится к 1996 г., когда в Софии министры иностранных дел стран Юго-Восточной Европы провозгласили укрепление добрососедских отношений и превращение региона в пространство мира, безопасности и стабильности, стимулирование демократических реформ. В региональный совет входят Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Греция, Македония, Молдавия, Черногория, Румыния, Сербия, Словения, Турция и частично признанное Косово. Организация имеет свое представительство в штаб-квартире ЕС и в евроатлантических структурах²⁸.

Деятельность Регионального совета сотрудничества осуществляется в пяти приоритетных областях — это экономическое и социальное развитие, развитие инфраструктуры и энергетики, области права и внутренней политики, укрепление человеческого капитала и парламентского сотрудничества. Стратегия развития стран Юго-Восточной Европы 2020 (*South East Europe 2020 Strategy*), провозглашенная Региональным советом сотрудничества, ставит амбициозную задачу увеличения рабочих мест в регионе на 1 млн к 2010 г.²⁹

К примеру, в апреле 2015 г. в Албании прошла 11-я встреча Целевой группы по культуре и общественному развитию (*Task Force on Culture and Society*, TFCS) Регионального совета сотрудничества, на которой были обсуждены инициативы по созданию регионального фонда кино, регионального дизайн-инкубатора. Была отмечена важность расширения креативной индустрии как одного из условий регионального развития³⁰.

²⁸ Regional Cooperation Council : [website]. URL: <http://www.rcc.int/> (accessed: 22.12.2016).

²⁹ South East Europe 2020 Strategy // Regional Cooperation Council : [website]. URL: <http://www.rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy> (accessed: 22.12.2016).

³⁰ RCC: Regional programmes in culture and creative industries are an enormous potential for overall development of societies // Regional Cooperation Council : [website]. URL: <http://www.rcc.int/news/148/rcc-regional-programmes-in-culture-and-creative-industries-are-an-enormous-potential-for-overall-development-of-societies> (accessed: 20.06.2016).

В ежегодном отчете о деятельности Регионального совета сотрудничества за 2014 г. были отмечены положительные результаты работы в области улучшения медицинского обслуживания, борьбы с безработицей, продвижения информационного общества, вовлечения женщин в предпринимательскую деятельность, развития энергетики, транспорта, охраны окружающей среды, правовых институтов, борьбы с коррупцией и преступностью. Особенно отмечалось создание в последние годы инфраструктуры в области безопасности. Были созданы органы, координирующие деятельность в области военной разведки (*South East European Military Intelligence Chiefs*, SEEMIC), информационной безопасности (*Forum of South East European National Authorities on Information Security*, SEENSA), обороны (*South East European Defence Policy Directors Forum*, SEEDPD), действий в чрезвычайных ситуациях (*Disaster Preparedness and Prevention Initiative*, DPPI), науки, культуры и реформы образования³¹.

В ежегодном отчете Регионального совета сотрудничества за 2018–2019 гг. среди наиболее значимых событий было отмечено создание Регионального экономического пространства, обеспечивающего свободное перемещение товаров, услуг, инвестиций и квалифицированных рабочих. Кроме того, было подписано региональное роуминговое соглашение, достигнута договоренность о взаимном признании академических дипломов и профессиональных квалификаций. Была продолжена работа по созданию единого инвестиционного регионального пространства, по реформированию частной экономики и созданию условий для инвестирования в нее. В области верховенства права и прозрачности судебных и административных институтов была продолжена работа по принятию свода универсальных законов в регионе. Деятельность в области верховенства права была направлена на создание основы для улучшения внутрирегионального сотрудничества в области права и взаимного дове-

³¹ Annual Report of the Secretary General of the Regional Cooperation Council on Regional Cooperation in South East Europe 2013–2014. Sarajevo, 24 April 2014 // Regional Cooperation Council : [website]. <http://www.rcc.int/pages/75/annual-report-on-regional-cooperation-in-south-east-europe-2013-2014> (accessed: 20.06.2016).

рия. Региональный совет сотрудничества тесно взаимодействовал с национальными антикоррупционными агентствами, способствуя наращиванию потенциала в области защиты от коррупции и оценки коррупционных рисков.

Сотрудничество в области безопасности приобрело еще большее значение как на региональном уровне, так и в процессе интеграции в ЕС. Наряду с внедрением платформы *South East Europe 2020 Strategy* (SEE 2020) для противодействия насильственному экстремизму, оказания помощи и координации региональной деятельности в области безопасности, усилия РСС были направлены на обеспечение скоординированных, упорядоченных и эффективных региональных действий по реализации приоритетов. РСС поддерживает тесное сотрудничество с ключевыми международными партнерами. Особое внимание уделялось содействию Инициативе по комплексному управлению внутренней безопасностью, поддерживаемой ЕС, а также реализации Региональной дорожной карты по стрелковому оружию и легким вооружениям, координируемой Центром обмена информацией о контроле за стрелковым оружием и легкими вооружениями в Юго-Восточной и Восточной Европе (*South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons*, SEESAC).

Более того, реализация Платформы занятости и социальных вопросов продолжалась быстрыми темпами. Она нацелена на инклюзивный рост, социальную сплоченность, мобильность и создание условий для инклюзивной интеграции цыган в общество. Благодаря финансовой поддержке ЕС в сочетании с фондами «Открытое общество» для проекта «Интеграция 2020» и твердой приверженностью всех заинтересованных сторон в регионе усилия РСС в этих трех важных социальных аспектах внесли огромный вклад в улучшение понимания хода настоящего и будущего. «Рим 2020» работал над инновационными подходами к трудоустройству. В рамках проекта был подготовлен экспертный отчет о возможностях трудоустройства в регионе расширения ЕС, который обсуждался правительствами. Это послужило отправной точкой для политических рекомендаций

правительствам в целях принятия эффективных программ по увеличению занятости среди населения.

Была сформирована программа развития региона на следующие три года (2020–2022) в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и стратегических целей ЕС «На пути к устойчивому союзу к 2030 году». Кроме того, отмечается важное значение имплементации Многолетнего плана действий для регионального экономического пространства (*Multi-annual Action Plan for a Regional Economic Area*, MAP REA), который внес особенно большой вклад в развитие цифровых технологий и мобильности³². По факту Региональный совет сотрудничества является оперативным инструментом более широкого проекта Процесса кооперации Юго-Восточной Европы (*South-East European Cooperation Process*, SEECP)³³.

Несмотря на значительные усилия, предпринятые ЕС по интеграции стран региона в Евросоюз, возникли ожидаемые и неожиданные препятствия на этом пути. Во-первых, в странах региона отсутствует консолидированное общественное мнение относительно выбора европейского пути. Во-вторых, к историческому соперничеству центральноевропейских держав с Россией за гегемонию в регионе добавились появление Китая с его огромными инвестиционными возможностями, возвращение Турции³⁴ и активизация США с их проектами расширения НАТО. В 2017 г. Черногория вступила в НАТО. На очереди — вступление в НАТО Северной Македонии в 2020 г. Наконец, удар по интеграционным планам пришел отсюда, откуда его ожидали меньше всего: Совет Евросоюза не смог одобрить рекомендацию Европейской комиссии начать

³² The RCC Annual Report 2018–2019 is available in the following formats // Regional Cooperation Council : [website]. URL: <https://www.rcc.int/pages/135/annual-report-on-regional-cooperation-in-south-east-europe-2018-2019> (accessed: 20.10.2019).

³³ The South-East European Cooperation Process // SEECP : [website]. URL: <http://rspcee.org/en/pages/read/> (accessed: 22.07.2019).

³⁴ Novakovic' I. Analisys Post “zero problems with neighbours“ in the Western Balkans. A view from Serbia // Isak Fund : [website]. URL: <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2019/12/zero-problems-with-neighbours.pdf> (accessed: 30.10.2019).

переговоры с Албанией и Северной Македонией. Франция, поддерживаемая Нидерландами и Данией, выступила против начала переговоров. Европейские эксперты отмечают, что это решение стало «предупреждающим знаком того, что ЕС, возможно, не желает и/или не может выделить необходимый политический капитал для интеграции Балкан в евроатлантическое сообщество». Неожиданное решение подорвало доверие к процессу расширения ЕС, а также к Берлинскому процессу, инициированному Германией в 2014 г., который содержал определенные гарантии западнобалканским странам относительно их европейского будущего. Это еще больше ослабило гравитационное притяжение ЕС, расширив вакуум власти в регионе, которым легко воспользуются Россия и Китай для расширения своего экономического, политического и военного влияния³⁵.

Черноморская синергия

Евросоюз после вхождения в него Румынии и Болгарии в 2007 г. напрямую вышел к Черному морю. Сам Черноморский регион не имеет устоявшегося определения географических и административных границ. ЕС относит к Черноморскому региону Грецию, Болгарию, Румынию, Молдавию, Украину, Россию, Грузию, Армению, Азербайджан, Турцию³⁶. Как отмечает К. Уэйвер, контуры региона формируются под воздействием ЕС, НАТО, Организации черноморского экономического сотрудничества (*Organisation of the Black Sea Economic Cooperation*, BSEC), Черноморской военно-морской группы оперативного взаимодействия (*Black Sea Naval Cooper-*

³⁵ Russia's Economic influence in the Balkans: tackling Kremlin's sharp power. Policy Brief N89. November 2019 // Center for the Study of Democracy : [website]. URL: https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/2019_11/BRIEF_89_ENG_FINAL.pdf (accessed: 30.10.2019).

³⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 11.04.2007. Black Sea Synergy — A new Regional Cooperation Initiative // Commission of the European Communities : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com07_160_en.pdf (accessed: 21.07.2015).

ation Task Group, BLACKSEAFOR), региональных организаций типа ГУАМ (Организация за демократию и экономическое развитие)³⁷.

Евросоюз поддерживает региональное сотрудничество стран Южной Европы, нацеленное на осуществление политических и экономических реформ, с помощью проекта «Черноморская синергия» (*Black Sea Synergy*). Проект был инициирован Европейской комиссией в апреле 2007 г. и спустя год вовлек в соседское сотрудничество регионы Каспийского моря, Центральной Азии и Юго-Восточной Европы³⁸. При объявлении инициативы было заявлено, что программа станет составной частью Политики соседства и будет работать по аналогии с другим успешным региональным проектом ЕС «Северное измерение». При реализации проекта стало очевидным, что «Черноморская синергия» имеет свои существенные отличия. Прежде всего это связано с наличием в регионе «замороженных конфликтов», а именно армяно-азербайджанского из-за Нагорного Карабаха и конфликта Молдавия — Приднестровье. С 2009 г. в пятилетний период ЕС инвестировал в этот проект 140 млн евро³⁹.

Программа ЕС включает несколько секторов сотрудничества. В качестве основных направлений Комиссия ЕС назвала взаимодействие в области энергетики, безопасности, введение единых стандартов сохранения и обмена информацией, создание экологически чистых технологий добычи, транспортировки и использования углеводородов, борьбу с потеплением климата, развитие морского транспорта, торговли, рыболовства, координации действий правоохранительных органов и борьбы с коррупцией и организованной преступностью, научных исследований и образования, развитие трансграничных контактов между представителями гражданского общества. Среди приоритетных черноморских программ ЕС можно

³⁷ Weaver C. Black Sea regional security: present multipolarity and future possibilities // *Europ. Security*. Vol. 20, no. 1. March, 2011. P. 1

³⁸ Black Sea Synergy: review of a regional cooperation initiative // Commission of the European Communities : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/swd_2015_6_fl_joint_staff_working_paper_en.pdf (accessed: 21.08.2015).

³⁹ Ibid.

выделить следующие: ТАСИС, Транспортный коридор «Европа — Кавказ — Центральная Азия» (*Transport Corridor Europe — Caucasus — Asia*), ИНОГАТА (межгосударственный нефтегазотранспортный коридор), создание совместных морских транспортных и логистических кластеров (проект «Голубая экономика») ⁴⁰. Поддерживая с 2007 г. введение единых стандартов морских видеонаблюдений, ЕС достраивает важный элемент создания новой Морской стратегии безопасности (*EU Maritime Security Strategy*).

В области энергетической безопасности ЕС возлагает большие надежды на поставки газа из Азербайджана в Европу по Южному газовому коридору. Украина, Армения, Молдавия и Грузия присоединились к европейскому Энергетическому сообществу. Постоянно ведутся переговоры с Турцией для достижения подобного соглашения. В марте 2013 г. ЕС подписал дорожную карту с Россией сроком до 2050 г. об участии в создании всеевропейского энергетического рынка.

В области научных исследований и инноваций ЕС привлек к участию черноморские страны к проектам *FP7* (2007–2013) и *Horizon* (2014–2020). Для реализации 20 проектов в рамках *FP7* Евросоюз выделил странам региона 63,1 млн евро.

ЕС активно сотрудничает с Организацией черноморского экономического сотрудничества (*Black Sea Economic Cooperation Organisation*, BSEC). Организация была создана в 1992 г., и в нее входят Албания, Армения, Азербайджан, Болгария, Грузия, Греция, Молдавия, Румыния, Российская Федерация, Турция, Украина, Сербия. В 2014–2020 гг. Евросоюз осуществляет финансирование Черноморской синергии через Европейскую программу соседства ⁴¹.

⁴⁰ Black Sea Synergy — a New Regional Cooperation Initiative.

⁴¹ Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) — 2014–2020 // European Union External Action : [website]. URL: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/regional_east_strategy_paper_2014_2020_and_multiannual_indicative_programme_2014_2017_en_.pdf (accessed: 20.06.2015).

Целью новой политики ЕС в Черноморском регионе является трансформация входящих в него государств под формат расширенной Европы. Такой подход даст возможность объединенной Европе успешнее решать проблемы в зоне Черного моря, что не исключает наличие собственных интересов у стран региона, которые могут не совпадать с интересами ЕС.

Боевые действия в Южной Осетии подтолкнули официальную Анкару выступить с идеей создания механизма разрешения конфликтов — Платформы стабильности и сотрудничества на Кавказе (ПССК). Президент Турции определил цели своей инициативы: «В первую очередь платформа должна иметь географическую основу... преследовать цель установления мира и безопасности в регионе, обеспечения экономического сотрудничества и энергетической безопасности. Данная платформа должна опираться на принципы ОБСЕ»⁴².

По мнению министра иностранных дел Турции Али Бабакана, конфликт России с Грузией вновь продемонстрировал неустойчивость ситуации на Кавказе и показал необходимость снизить напряженность в этом районе мира. Конфликт затронул все страны региона. Азербайджан и Армения, например, были лишены важнейших транспортных узлов. Это усилило беспокойство за судьбу важных проектов в области инфраструктуры, в частности железной дороги Баку — Тбилиси — Карс, нефтепровода Баку — Тбилиси — Джейхан и газопровода Баку — Тбилиси — Эрзерум. Речь идет об объектах, которые могут обеспечить региону и Европе энергетическую и транспортную безопасность. Инициатива Анкары выдвинула целый ряд вопросов. Первый и, возможно, ключевой из них — как ПССК будет соотноситься с деятельностью Черноморского экономического сотрудничества?⁴³

⁴² *Атаев Т.* Платформа стабильности и сотрудничества на Кавказе. Осуществима ли идея Т. Эрдогана? // *Nacbez.ru* : [сайт]. URL: <http://www.nacbez.ru/society/article.php?id=2528> (дата обращения: 20.06.2015).

⁴³ *Косов Ю. В., А. В. Торопыгин А. В.* Развитие Европейской региональной политики: путь к углублению сотрудничества или к конфликту? // *Cyberleninka* : [сайт]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-evropeyskoj-regionalnoy-politiki-put-k-uglublenniyu-sotrudnichestva-ili-k-konfliktu/viewer> (дата обращения: 20.04.2019).

Черноморская инициатива высветила ряд сложных внутри-региональных конфликтов и противоречий, от урегулирования которых может зависеть будущее Черноморской синергетической инициативы. Россия пока не получила соответствующего статуса в Черноморской инициативе.

Глава 11

ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В РЕГУЛИРОВАНИИ МИГРАЦИОННЫХ ВЫЗОВОВ

Миграционный кризис и позиция ЕС

Массовый исход беженцев в Европу начиная с ноября 2014 г. из районов боевых действий в Афганистане, на Ближнем Востоке и в Северной Африке выявил серьезные дефекты управления иммиграционными процессами в ЕС. Директор европейского офиса Международной организации по миграции (*International Organization for Migration*, ИОМ) Е. Амбрози считает, что на самом деле имеет место не миграционный кризис, а кризис управления миграционными процессами¹. В Германии число беженцев, прибывших в 2015 г., составило 1 % от населения страны. В других европейских странах еще меньше, в то время как в Иордании — более 12 % населения².

С точки зрения международного права, поведение государств в Средиземноморье регулируется Конвенцией ООН по морскому праву, Международной конвенцией по поиску и спасению на море и др. В борьбе против нелегальной миграции используется Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Со стороны ЕС миграционная политика с 2004 г. находилась в ведении программы «Европейская политика соседства».

¹ Changing Migration Patterns in the Mediterranean / ed. L. Kamel. Ed. Nuova Cultura, 2015. P. 176.

² Ibid. P. 180.

С 2005 г. внешняя миграционная политика ЕС переходит под управление Генерального директората Европейской комиссии, который сформировал повестку «Глобальные подходы в области миграции и мобильности» (*Global Approach on Migration and Mobility*, ГАММ)³. ГАММ придерживается тематических приоритетов: «больше взаимодействия с законной миграцией, права человека, защита беженцев»⁴. Одним из основных инструментов координации пограничного сотрудничества стран ЕС является Европейское агентство по управлению сотрудничеством на внешних границах ЕС (*Frontex*). Оно взаимодействует с десятком европейских и международных организаций. Сотрудничество с ними осуществляется в рамках Консультативного форума (*Consultative Forum of Frontex*).

Начавшаяся в 2011 г. «арабская весна» изменила миграционную повестку для ЕС в связи с ростом потоков беженцев и изменением их качественного состава, а именно увеличением числа детей, женщин. Миграционный поток из Сирии, Афганистана, Ливии, Эритреи, Сомали, Ирака трансформировался в гуманитарную катастрофу: Сирию покинули 4,2 млн чел., Ливан, Иордания, Турция приняли около 3,8 млн сирийцев, в страны Евросоюза между 2011 и декабрем 2015 г. переместилось около 898 тыс. сирийцев⁵.

Сеть ЕС по международной миграции, интеграции и социальной сплоченности (*EU Network on International Migration, Integration and Social Cohesion*, IMISCOE) определяет шесть категорий стран, которые вовлечены в транзитную миграцию: страна происхождения; страны, которые являются пограничными вдоль миграционных путей (например, Россия, Йемен, Мавритания, Сенегал, Мали); страны, стремящиеся в ЕС (например, Украина, Сербия, Турция, Ливия, Марокко); страны ЕС, встречающие миграционные потоки (например, Словакия, Венгрия, Греция, Кипр, Мальта, Италия, Ис-

³ Towards a European agenda on Migration// European Commission : [website]. URL: http://ec.europa.eu/priorities/migration_en (accessed: 10.04.2017).

⁴ Changing Migration Patterns in the Mediterranean. P. 172.

⁵ Europe: Syrian Asylum Applications // Refugee Situation : [website]. URL: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php> (accessed: 10.04.2017).

пания); страны ЕС, через которые проходят мигранты (например, Австрия, Германия, Франция); страны, являющиеся конечным пунктом прибытия мигрантов в ЕС или в Северную Америку.

В этой типологии Турция занимает особое место. По состоянию на февраль 2017 г., Турция приняла 2 910 281 только зарегистрированных сирийских беженцев. Помимо них, Турция также принимает более миллиона незарегистрированных беженцев, в основном из Сирии, Ирака и Афганистана. Согласно данным Европейского фонда для беженцев, в Турции проживает самое большое число беженцев в мире, опережая по количеству как Ливан, так и Пакистан. В некоторых приграничных турецких городах население беженцев превышает местное население⁶.

Важнейшим направлением миграционной политики ЕС стала борьба против нелегальной миграции и трансрегионального терроризма. ЕС предложил средиземноморским и африканским партнерам «обновленную» программу действий⁷. В связи с последствиями «арабской весны» Европейский совет создал под руководством Европейской комиссии в октябре 2013 г. Целевую группу для Средиземноморья (*Task Force for the Mediterranean*), к деятельности которой были привлечены члены ЕС, агентства ЕС, Европейская служба внешнеполитической деятельности. Среди ее приоритетных задач были поставлены расширение взаимодействия с третьими странами в борьбе против нелегальной миграции, торговли людьми, контрабанды, организованной преступности, спасение тонущих беженцев, оказание помощи странам, испытывающим высокое давление миграции. Некоторые специалисты скептически оценили возможности новой структуры, отметив, что имело место лишь «перелицевание» ранее принятых мер и инструментов. По-преж-

⁶ The Mediterranean Reset: Geopolitics in a New Age / ed. A. Ehteshami, D. Huber, M. C. Paciello. Global Policy, 2017. P. 125.

⁷ Tangled Connections between Migration and Security in the Wake of the Arab Uprisings: A European Perspective by Tamirace Fakhoury. // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1606.pdf> (accessed: 22.07.2017).

нему отмечалось отсутствие долговременной стратегии в области незаконной миграции⁸.

Развитие двусторонних отношений между ЕС и средиземноморскими государствами определялось рядом уже действовавших проектов. С 2002 г. осуществляется межправительственный Средиземноморский диалог по миграционному транзиту (*Mediterranean Transit Migration Dialogue*, МТМ), в котором участвуют 45 стран Средиземноморья и Африки. С целью осуществления консультационной поддержки создан Международный центр развития миграционной политики (*International Centre for Migration Policy Development*, ICMPD)⁹.

Важное место в развитии сотрудничества по проблемам миграции занимает Рабатский процесс по Евро-Африканскому диалогу по вопросам миграции (2006). В его рамках были приняты Парижская программа сотрудничества (2008), Дакарская стратегия (2011), Хартумский процесс (2014), Римская декларация и программа (2014). Европейская комиссия осуществляет финансирование Рабатского процесса в рамках специально созданного фонда (*Rabat Process Support Project*)¹⁰.

В 2007 г. стартовал проект «Африка — ЕС партнерство в области миграции, мобильности и занятости» (*Africa — EU Partnership on Migration, Mobility and Employment*, ММЕ), инструментом реализации которого стал план действий на 2008–2010 гг.¹¹ Пока невозможно подвести итоги эффективности сотрудничества в этой области. В качестве положительного примера приводят деятельность Центра для профессионального обучения африканских беженцев, расположенного на территории Марокко. Успешный опыт работы

⁸ Changing Migration Patterns in the Mediterranean. P. 172.

⁹ Ibid. P. 175.

¹⁰ Rabat Process // International Centre for Migration Policy Development : [website]. URL: <http://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/rabat-process/> (accessed: 22.07.2017).

¹¹ The EU — Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment // European Commission : [website]. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/africa/index_en.htm (accessed: 22.07.2017).

с беженцами при поддержке международных фондов имеет Иордания: в январе 2015 г. здесь насчитывалось 811 тыс. беженцев, из них 747,5 тыс. сирийцев. ЕС направил на поддержку миграционной политики Иордании 40 млн евро через расположенный в Италии региональный целевой фонд¹².

Одним из «камней преткновения» стал отказ лидеров африканских стран обсуждать вопрос о создании в третьих странах центров по приему беженцев, чтобы контролировать их приток в ЕС. Как отметила глава европейской дипломатии Ф. Могерини, создать такие центры пока нельзя, поскольку не решены вопросы с их расположением, ресурсами и готовностью ЕС принять мигрантов, обращающихся в них¹³.

Frontex координировала или координирует основные операции в Средиземноморье. Это операция «Эней» (*Aeneas*), проводившаяся Италией и Грецией в Ионическом море, в функции которой входил контроль за нелегальным трафиком из Египта и Турции; операция «Гермес» (*Hermes*) в Сицилийском проливе (море) между Италией, Мальтой, Тунисом и Ливией; операция «Индало» (*Indalo*) между Испанией, Марокко и Алжиром¹⁴. В сентябре 2013 г. стартовала программа SEAHORSE, инициированная Испанией и поддержанная ЕС, направленная на усиление связей с руководством Алжира, Туниса, Ливии и Египта, чтобы пресекать нелегальную миграцию в Европу¹⁵. В 2007–2013 гг. на Тематическую программу по миграции и беженцам (*Thematic Programme for Migration and Asylum*) ЕС израсходовал 387 млн евро, из них 68 млн было направлено

¹² Changing Migration Patterns in the Mediterranean. P. 175.

¹³ МИД Египта: страны Африки не готовы создавать центры для беженцев // РИА «Новости»: [сайт]. URL: <https://ria.ru/20151111/1318900838.html> (дата обращения: 20.07.2017).

¹⁴ EU action in the fields of migration and asylum // European Union: [website]. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-862_en.htm (accessed: 20.07.2017).

¹⁵ Immigration: 'Seahorse' Mediterraneo for border control // ANSA: [website]. URL: http://www.ansamed.info/ansamed/en/news/sections/politics/2013/09/19/Immigration-Seahorse-Mediterraneo-border-control_9324814.html (accessed: 20.07.2017).

на поддержку инициатив на Ближнем Востоке, в Южном Средиземноморье и в Сахаре¹⁶.

Кроме того, ЕС тесно взаимодействует с Международной организацией по миграции (*International Organization for Migration, IOM*). Финансовая поддержка со стороны ЕС двух программ по возвращению беженцев составила 3,6 млн евро. На Сахаро-Средиземноморский проект (*Sahara-Med Project*) ЕС выделил 10 млн евро. Евросоюз работает в тесном контакте с Агентством ООН по делам беженцев (*UNHCR*)¹⁷. На этом перечень фондов и организаций по работе с беженцами, с которыми работает ЕС, не исчерпывается.

В 2013 г. была утверждена государственная программа *Mare Nostrum* («Наше море») с целью усиления охраны границ и проведения спасательных операций. Для усиления контроля за ситуацией в районе основных потоков нелегальной иммиграции планировалось направить пять военно-морских судов, один прибрежный транспорт и около 1,5 тыс. военных моряков. Представитель министерства внутренних дел Италии определял в качестве основных задач военно-морской миссии «осуществление мониторинга ситуации с иммигрантами и предотвращение возможных трагедий»¹⁸.

С самого начала этот план был подвергнут критике со стороны экспертов. Они обращали внимание на фактическую невозможность исполнения миссии кораблями, чей тоннаж существенно превышал малые плавсредства, на которых переправляются иммигранты. Кроме того, обращалось внимание на высокую затратность экспедиции, которая могла составить до 12 млн евро в месяц, в то время как официальные лица настаивали на 3–4 млн евро¹⁹. Критики опе-

¹⁶ Migration and asylum thematic programme — funding // European Commission : [website]. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/funding_en (accessed: 20.08.2017).

¹⁷ EU and IOM strengthen strategic dialogue on global migration issues // European Commission : [website]. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-and-iom-strengthen-strategic-dialogue-global-migration-issues_en (accessed: 20.07.2017).

¹⁸ Gaiani A. Mare Nostrum: pro e contro della missione militare dell'Italia // ISPI : [website]. URL: http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblcazioni/commentary_gaiani_22.10.2013_0.pdf (accessed: 14.07.2017).

¹⁹ Ibid.

рации *Mare Nostrum* отмечали, что в этом плане нет ничего нового: итальянская операция не решит проблему иммиграции, это будет очередная «дорогостоящая дырка в воде»²⁰. Усилению военно-морского патрулирования каналов иммиграции противопоставляется расширение использования «гуманитарных каналов и международного сотрудничества с ответственными политическими режимами стран Северной Африки с предоставлением заявителям на иммиграцию виз через различные европейские консульства, действующие на их территории»²¹. Итальянская операция *Mare Nostrum* встретила также отрицательную реакцию со стороны европейских союзников, которые обвинили ее в выдавливании авторизованных иммигрантов в другие страны ЕС и в непринятии действенных мер против нелегальной иммиграции. Согласно данным итальянских властей, за время проведения операции на море было спасено около 113 тыс. мигрантов, арестовано до 500 лиц, причастных к организации нелегальной миграции²².

Frontex взаимодействует с итальянскими военными в рамках операций *Mare Nostrum*. Европейский совет поручил в рамках Общей политики безопасности и обороны (*Common Security and Defence Policy*, CSDP) организовать военные операции с целью противодействия криминальным группам, осуществляющим нелегальную иммиграцию. В развитие этой задачи было продолжено сотрудничество с заинтересованными государствами по вопросам легальной миграции. Евросоюз пришел к пониманию необходимости расширения военной операции, начатой Италией. С 1 ноября 2014 г. стартовали координируемые *Fortex* операции *Triton* и *Poseidon*, в которых принимает участие 21 страна ЕС, увеличено количество транспортных и технических средств, персонала, утроено финансирование, расширен географический охват контролируемой территории. С февраля

²⁰ Moual K. Mare Nostrum: cercasi risposta politica // ISPI : [website]. URL: http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/commentary_moual_22.10.2013.pdf (accessed: 14.07.2017).

²¹ Ibid.

²² Ibid.

2016 г. к патрулированию в Эгейском море присоединились корабли НАТО, которые выдворяют суда с нелегальными мигрантами обратно в Турцию²³.

Более 53 % современных беженцев происходят из регионов, где проживают арабы, несмотря на то, что их доля среди населения составляет всего лишь 5 %²⁴. Ливан, Турция и Иордания принимают больше беженцев, чем все страны ЕС вместе взятые, называются цифры порядка 6,5 млн чел. С 2000 г. более 22 тыс. чел. погибли на пути в Европу. Это стало предметом резкой критики в адрес ЕС со стороны правозащитных организаций, Агентства ООН по делам беженцев, Агентства Европейского союза по основным правам, Комитета по предотвращению пыток Совета Европы²⁵.

Среди негосударственных организаций, остро критикующих миграционную политику ЕС, выделяется созданная в 2001 г. Платформа международного сотрудничества за права мигрантов без документов (*Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants*, PICUM)²⁶. В нее входят более 160 организаций и 190 частных адвокатов из 38 стран. Задачей организации является отслеживать тот «разрыв, который существует между международным законодательством в области прав человека и реальной политикой и практикой, осуществляемыми на национальном уровне»²⁷. PICUM осуществляет мониторинг миграционной политики в странах ЕС, выявляет нарушения в депортации незаконных мигрантов, готовит рекомендации. К примеру, PICUM обратила внимание на физические ограничения (использование наручников) со стороны *Frontex Joint Return Operation* при депортации незаконных мигрантов

²³ Tangled Connections between Migration and Security in the Wake of the Arab Uprisings: A European Perspective by Tamirace Fakhoury // Istituto Affari Internazionali : [website]. URL: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1606.pdf> (accessed: 25.11.2016).

²⁴ Changing Migration Patterns in the Mediterranean. P. 16.

²⁵ Ibid. P. 166.

²⁶ PICUM : [website]. URL: <http://picum.org> (accessed: 24.11.2016).

²⁷ PICUM Position Paper on EU Return Directive. April, 2015 // PICUM : [website]. URL: http://picum.org/picum.org/uploads/publication/Final_ReturnDirectiveEN.pdf (accessed: 25.11.2016).

авиарейсом из Роттердама в Лагос, что было квалифицировано как использование пыток и насилия в отношении депортируемых. PICUM обращает внимание на имевшиеся случаи задержания детей и их родителей, на нарушение принципа, согласно которому права детей превыше всего. Общий вывод PICUM сводится к тому, что при депортации нелегальных мигрантов имеют место нарушения прав человека, которые гарантированы основополагающими документами ЕС в отношении незаконных мигрантов²⁸. Таким образом, сформировалась новая повестка для ЕС перед лицом геополитических рисков, миграционного «взрыва» и сопутствующей ему гуманитарной катастрофы.

Основной поток мигрантов пришелся на Германию, Великобританию и скандинавские страны. Руководство Германии стало настаивать на пропорциональном распределении мигрантов (*european “burden-sharing”*) между другими странами ЕС, что встретило открытый и скрытый саботаж со стороны восточноевропейских, прибалтийских и других государств. Руководство Великобритании протестовало в связи с «недобровольным» характером решения о распределении беженцев по странам. Во время принятия второго пакета по распределению беженцев в сентябре 2015 г. против голосовали представители Венгрии, Словакии, Румынии и Чехии²⁹. Кипр заявил, что он открывает дверь только беженцам-христианам. Возникла непосредственная угроза Шенгенским соглашениям³⁰.

Миграционный кризис высветил как необходимость принятия незамедлительных решений, так и структурные пределы миграционной политики ЕС, ограниченность его инструментария для решения

²⁸ PICUM Position Paper on EU Return Directive. April 2015.

²⁹ Tangled Connections between Migration and Security in the Wake of the Arab Uprisings: A European Perspective by Tamirace Fakhoury.

³⁰ 4 марта 2016 г. Европейская комиссия, Европейский совет были вынуждены опубликовать совместный доклад «Назад к Шенгену — дорожная карта», в котором было дано обоснование серьезных экономических потерь в случае отказа от Шенгенских соглашений. См.: Back to Schengen — A Roadmap // European Commission : [website]. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf (accessed: 04.05.2016).

возникших проблем. На круглом столе на тему «Новые вызовы для ЕС в Арабском Средиземноморье и пересмотр Европейской политики соседства», который проходил в Аммане 2–3 ноября 2015 г., многие эксперты прямо говорили о необходимости для ЕС «отказаться от нормативной политики в регионе и сформулировать свои политические цели в более практических понятиях»³¹. В ЕС начала обсуждаться тема баланса между «государственной безопасностью» и «правами мигрантов»³². Многие механизмы регулирования миграционных процессов продолжают оставаться у руководства государств — членов ЕС. Президент Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер в своем предвыборном документе определил стратегическую линию на необходимость надежной борьбы с нелегальной миграцией, торговлей людьми и контрабандистами и на обеспечение безопасности внешних границ Европы. Вместе с тем, эти решительные действия должны сочетаться с сильной общей политикой предоставления убежища, а также с новой европейской политикой в отношении легальной миграции³³.

Новая стратегия в области миграционной политики

13 мая 2015 г. Европейская комиссия приняла документ под названием «Европейская повестка по миграции» (*A European Agenda on Migration*), в котором отмечается, что ЕС должен перейти от политики чрезвычайных мер к созданию общей платформы для всей

³¹ Tangled Connections between Migration and Security in the Wake of the Arab Uprisings: A European Perspective by Tamirace Fakhoury.

³² Ibid.

³³ Juncker J.-C. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. Strasbourg, 15 July 2014 // European Commission : [website]. URL: http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines_en.pdf (accessed: 20.07.2016).

эмиграции. «Мы нуждаемся в новом европейском подходе», — констатируется в документе³⁴.

Несмотря на то, что документ подвергается постоянной критике со стороны экспертов, в нем содержатся элементы конкретной стратегии ЕС в области миграционной политики. В перспективе предполагается, что борьба против судов с нелегальными перевозчиками станет постоянным объектом операций в рамках Общей политики безопасности и обороны. На систему сбалансированного распределения беженцев среди стран ЕС на 2015–2016 гг. выделено 50 млн евро. Предлагается расширить сотрудничество с третьими странами, через которые идет поток мигрантов. Речь идет прежде всего о странах Северной Африки, Африканского Рога, Ближнего Востока. На это направление деятельности предлагается выделить 30 млн евро.

Особые задачи возлагаются на Европейскую службу внешнеполитической деятельности (*Commission and the European External Action Service*, EEAS), которая должна активно включиться в мероприятия по достижению стабильности в неспокойных странах, в частности, оказать содействие в формировании правительства национального единства в Ливии. На гуманитарную помощь в Сирии и сирийским беженцам в Иордании, Ираке, Ливане и Турции выделялось 3,6 млрд евро.

Эксперты обращают внимание на то, что ЕС фактически нанимает Турцию на условиях «аутсорсинга» с целью сократить количество беженцев в Европе³⁵. Во время переговоров 7 марта 2016 г. премьер-министра Турции А. Давутоглу с председателем Европейского совета Д. Туском были внесены дополнения в ранее принятый Совместный план действий, который предусматривает возвращение нелегальных мигрантов, прибывших из Турции в Грецию, ускорение расходования первоначально выделенных 3 млрд евро, чтобы обеспечить

³⁴ European Commission, A European Agenda on Migration (COM/2015/240), 13 May 2015 // European Commission : [website]. URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-240-EN-F1-1.PDF> (accessed: 20.07.2016).

³⁵ Tangled Connections between Migration and Security in the Wake of the Arab Uprisings: A European Perspective by Tamirace Fakhoury.

финансирование первой очереди совместных миграционных проектов, и принятие решения о выделении дополнительных средств для финансирования фонда сирийских беженцев³⁶.

Евросоюз уделяет особое внимание работе с восточноевропейскими, западнобалканскими и азиатскими странами с целью достижения согласованной иммиграционной политики. Кроме того, предлагается усилить координацию работы в «горячих точках» Европейского офиса поддержки беженцев (*European Asylum Support Office*, EASO), *Frontex* и Европола с целью осуществлять быструю идентификацию, регистрацию и снятие отпечатков пальцев у поступающих иммигрантов. На непредвиденные расходы ЕС выделил 60 млн евро. Евросоюз использует и другие инструменты для того, чтобы открывать новые рабочие места в странах — источниках массовой иммиграции. Для этого планируется повышать эффективность программы Европейской политики соседства³⁷.

Источниками нелегальной иммиграции являются гражданские войны, гонения, бедность, климатические изменения. Профилактика и смягчение этих угроз занимают важное место в миграционной стратегии ЕС. На делегации ЕС возлагается задача мониторинга ситуации с мигрантами и на взаимодействие с руководством стран — источников миграции. Прикомандированные в этих странах Европейские миграционные офицеры связи (*European Migration Liaison Officers*) должны работать в тесном контакте с Сетью иммиграционных офицеров связи (*Immigration Liaison Officers Network*)³⁸. Можно дискутировать на тему об эффективности использования Турцией 79 млн евро, которые она получила с начала 2014 г. для развития инфраструктуры связи по вопросам мигрантов со специализированными службами ЕС, но такие финансовые ресурсы

³⁶ Statement of the EU Heads of State or Government, 07/03/2016 // European Council : [website]. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/> (accessed: 23.08.2016).

³⁷ Ibid. P. 6–7.

³⁸ Структура была создана в ЕС в 2004 г. с целью сбора и анализа информации о нелегальной иммиграции.

были выделены Евросоюзом. На развитие регионов Африки, Азии и Восточной Европы, основных источников нелегальной иммиграции, Евросоюз выделил программам международной помощи (*EU External Cooperation Assistance*) 96,8 млрд евро на 2014–2020 гг.

Евросоюз планирует усилить борьбу против криминальных сетей, занимающихся нелегальной иммиграцией. В 2002 г. ЕС принял директиву, в которой дается определение нелегальной иммиграции, устанавливается уголовная ответственность за осуществление противоправных действий³⁹. Основываясь на принятой директиве, ЕС намерен усилить действия по идентификации преступных сообществ, уничтожению средств переправки нелегальных иммигрантов. Опираясь на финансовую разведку (*Financial Intelligence Units*) и Европейское агентство по безопасности (*European Agency on Security*), ЕС будет пресекать финансовые операции контрабандистов. Кроме того, планируется усилить контроль за использованием нелегальной рабочей силы внутри ЕС.

Документ «Европейская повестка по миграции» констатирует низкую эффективность работы по организации возвращения нелегальных мигрантов. По приведенным в нем данным, в 2013 г. было принято 39,2 % решений по возвращению на родину нелегальных иммигрантов⁴⁰. Имеются отдельные данные по Барселоне, где было принято решение о депортации 54 % задержанных, из которых реально было депортировано 46 %⁴¹.

Евросоюз будет добиваться исполнения соглашений, подписанных с рядом стран, например, с Группой азиатских, карибских и тихоокеанских стран (*African, Caribbean and Pacific Group of States*, АСР). Согласно ст. 13 Соглашения Котону (2000), каждый член ЕС имеет право на возвращение нелегальных иммигрантов в страну,

³⁹ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorized entry, transit and residence // State Watch : [website]. URL: <http://www.statewatch.org/semdoc/assets/files/council/DIR-2002-90.pdf> (accessed: 23.08.2016).

⁴⁰ European Commission, A European Agenda on Migration (COM/2015/240), 13 May 2015. P. 9.

⁴¹ PICUM Position Paper on EU Return Directive. April 2015.

из которой они прибыли, а страны группы АКТ обязаны без каких-либо формальностей их принять. В 2008 г. была принята специальная Директива по возвращению (*Return Directive*), в которой были разработаны общие стандарты и процедуры для стран ЕС⁴² по возвращению нелегальных иммигрантов⁴³. В 2014 г. были подписаны соглашения по возвращению нелегальных иммигрантов с Пакистаном и Бангладеш. ЕС оказывает поддержку этим странам в создании соответствующих механизмов.

«Европейская повестка по миграции» предусматривает усиление роли некоторых уже сформированных механизмов управления миграционными процессами, в частности, *Frontex*. До сих пор *Frontex* мог только координировать миссии по депортации. Европейская комиссия решила исправить этот недостаток и наделить *Frontex* дополнительными полномочиями по инициированию депортации нелегальных иммигрантов⁴⁴.

Несмотря на ряд серьезных организационных мер, принятых по укреплению границ ЕС, а именно созданной в октябре 2013 г. Европейской пограничной системы наблюдения (*European Border Surveillance System*, EUROSUR), пограничный контроль по периметру ЕС все еще представляет собой «лоскутное одеяло». В 2016 г. планируется принять Единый стандарт пограничного управления (*Union Standard for Border Management*). Только на развитие системы наблюдения ЕС предусмотрел выделение 2,7 млрд евро пограничным странам ЕС на период 2014–2020 гг.

ЕС планирует широко использовать IT-технологии для усиления пограничного контроля. Для этого предполагается объединить все имеющиеся системы пограничного контроля в одну систему *Smart*

⁴² Практически во всех случаях, связанных с вопросами миграции, делается оговорка «за исключением Великобритании».

⁴³ Directive 2008/115/EC on “common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals” // Official J. of the European Union : [website]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF> (accessed: 20.08.2016).

⁴⁴ European Commission, A European Agenda on Migration (COM/2015/240), 13 May 2015. P. 10.

Borders, которая облегчит пересечение границы для легального въезда в ЕС и создаст непреодолимые барьеры для нелегальных иммигрантов. В целом дело идет к созданию Общей европейской системы работы с беженцами (*Common European Asylum System*). При этом значительное внимание будет уделяться работе с уязвимыми категориями беженцев, в частности, с детьми.

Многие эксперты отмечают дефекты «Дублинской системы», которая была создана Дублинской конвенцией 1990 г. (вступила в силу в 1997 г.) и Регламентом «Дублин II» (2003 г.). Особенно явно не работает принцип «первой страны», согласно которому страна, в которую въехал иммигрант, обязана регистрировать беженца, взять у него отпечатки пальцев. Как отмечают эксперты, большинству прибывающих, например, в Италию, позволяют ехать дальше на север, в Германию и Швецию. Большинство беженцев прибывает в Швецию через страны юга Европы. И если их нет в компьютерной базе данных, то шведские власти не могут выслать их обратно, в так называемые «первые страны». В компьютерной базе ЕС (*Eurodac*) отсутствуют десятки тысяч дактилоскопических отпечатков. В 2014 г. число беженцев в Швеции перевалило за 80 тыс. чел., а количество «дублинских» так и осталось на уровне 11 тыс.⁴⁵ Еще хуже ситуация сложилась в 2015 г. Ж.-К. Юнкер заявил 28 октября 2015 г., что нужно изменить «дублинскую систему» (речь идет о Дублинской конвенции), поскольку она «уже не работает»⁴⁶. Реформированию также подлежат правила работы с легальной иммиграцией, особенно с трудовой. Основной принцип реформирования изложен кратко: «дешевый, ускоренный и безопасный денежный трансфер»⁴⁷. Наконец, была принята си-

⁴⁵ Дублинская конвенция не работает // Radio Sweden Russian : [сайт]. URL: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2103&artikel=6085938> (дата обращения: 22.09.2016).

⁴⁶ Юнкер: Дублинская система не работает // Радио Польша : [сайт]. URL: <http://www.radiopolsha.pl/6/137/Artykul/226717> (дата обращения: 22.09.2016).

⁴⁷ European Commission, A European Agenda on Migration (COM/2015/240), 13 May 2015. P. 17.

стема пропорционального распределения иммигрантов между странами ЕС. Квота для Италии установлена третьей в ЕС (11,84 %) после Германии (18,42 %) и Франции (14,17 %) ⁴⁸.

Правительственные и общественные организации ЕС активно участвуют в дискуссии относительно реформы политики ЕС в области миграции и беженцев ⁴⁹. По настоянию инициативной группы Европейский парламент проголосовал большинством голосов за включение дополнительных статей, облегчающих положение детей и женщин мигрантов ⁵⁰.

В феврале 2016 г. Европейский совет, обсудив гуманитарную катастрофу с беженцами, принял решение о выделении дополнительных 275,5 млн евро на разрешение кризиса ⁵¹. Всего на урегулирование проблемы беженцев ЕС выделяет более 10 млрд евро, из них 1 млрд — Турции, 500 млн — Сирии, 4,6 млрд — на первоначальное размещение, 1,8 млрд — африканским странам, 2,2 млрд — на чрезвычайные нужды ⁵².

Европейский проект трансформирования Средиземноморья имеет внешних соперников в лице сильных глобальных и региональных акторов (США, Китай, Россия, Турция) ⁵³. Другая линия соперничества проходит внутри ЕС между европейскими странами. Наряду со средиземноморскими странами (Францией, Испанией,

⁴⁸ European Commission, A European Agenda on Migration (COM/2015/240), 13 May 2015. P. 21.

⁴⁹ Targeting Vulnerabilities. The Impact of the Syrian War and Refugee Situation on Trafficking in Persons. A Study of Syria, Turkey, Lebanon, Jordan and Iraq. Vienna, 2015.

⁵⁰ MEPs call for gender-sensitivity in asylum policy // European Parliament : [website]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160303IPR16927/MEPs-call-for-gender-sensitivity-in-asylum-policy> (accessed: 20.09.2016).

⁵¹ Refugees: additional funds approved in Brussels // European Council : [website]. URL: <http://www.enpi-info.eu/medportal/news/latest/44169/Refugees:-additional-funds-approved-in-Brussels> (accessed: 18.07.2016).

⁵² Refugees: EU launches emergency instrument to support EU countries facing refugee crisis // European Council : [website]. URL: <http://www.enpi-info.eu/medportal/news/latest/44151/Refugees:-EU-launches-emergency-instrument-to-support-EU-countries-facing-refugee-crisis> (accessed: 28.07.2016).

⁵³ Трофимова О. Е. Эволюция средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. М., 2011. С. 7.

Италией), на роль главного регулятора в регионе претендует также Германия.

По статистике, в Италии на 1 января 2015 г. насчитывалось проживающих «новых итальянцев» 5,8 млн чел. (примерно 10 % населения) и более 400 тыс. незаконных иммигрантов. В 2014 г. число незаконных иммигрантов, прибывших морским путем, достигло 170 тыс., в то время как годом ранее — 43 тыс.⁵⁴ Статистика начала 2016 г. настраивает на еще более неутешительные прогнозы: в январе высадилось в Италии нелегальных мигрантов 5 651 чел., то есть на 60,2 % больше, чем в январе предыдущего года⁵⁵.

Среди наиболее обсуждаемых в Италии находятся темы эффективности институтов и использования ими выделяемых на работу с иммигрантами средств. По официальной статистике, 72 % добывающихся убежища лиц регистрируются через Центры экстраординарного приема (*Centri di accoglienza straordinaria, CAS*), что составило 70 918 лиц из 98 632 мигрантов. По всей Италии насчитывается 3 090 центров CAS. В Италии открыто 13 государственных Центров приема добывающихся убежища (*Centri di accoglienza per richiedenti asilo, CARA*), которые занимаются идентификацией мигрантов без документов⁵⁶, и еще насчитывается порядка 430 пунктов оказания поддержки беженцам и лицам, добывающимся убежища (*Sistema di protezione per rifugiati e richiedenti asilo, SPRAR*). Эти пункты оказания поддержки находятся в малых городах. Эксперты обращают внимание на высокую эффективность этих небольших пунктов по сравнению с государственными мега-центрами. Однако большая часть средств (918 млн евро) направляется в государственные чрез-

⁵⁴ Polchi V. Immigrati, c'è un popolo di invisibili in Italia e sono più di 400 mila // La Repubblica : [website]. URL: http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2015/12/02/news/rapporto_ismu-128656311/ (accessed: 18.07.2016).

⁵⁵ Polchi V. Migranti, i timori del Viminale: gli hotspot rischiano di essere un imbuto // La Repubblica : [website]. URL: http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2016/02/11/news/migranti_hotspot_viminale-133166114/ (accessed: 18.07.2016).

⁵⁶ Immigrants detention centers in Italy // Struggles in Italy : [website]. URL: <https://strugglesinitaly.wordpress.com/equality/en-immigrants-detention-centers-in-italy/#cdacaracie> (accessed: 22.07.2016).

вычайные и кризисные центры⁵⁷. В результате рейда общественных организаций по указанным местам расположения центров беженцев CAS выяснилось, что многие из них расположены в гостиницах, ресторанах, и один из них — даже в пиццерии «Да Марио» в области Кампания⁵⁸.

Итальянские общественные организации, такие как ассоциация «Свободная и активная гражданская позиция» (*Cittadinanza attiva e libera*), стремятся поставить под контроль государственную политику в области миграции. В 2011 г. была создана общественная организация под названием «Позвольте нам войти» (*Lasciateci entrare*). Организация возникла на волне протеста против циркуляра Министерства внутренних дел Италии, запрещающего массмедиа освещать деятельность Центров идентификации и высылки (*Centri di identificazione ed espulsione*, CIE) и Центров приема лиц, добывающихся убежища (CARA). Эта общественная организация апеллирует к ст. 21 Конституции, гарантирующей свободу прессы, требует отмены циркуляра, добивается закрытия центров CIE, запрета административного задержания и пересмотра всей иммиграционной политики⁵⁹.

В Евросоюзе проблема беженцев рассматривается как серьезный международный вызов, прямая угроза государственной безопасности странам ЕС и всему сообществу. Для разрешения острого миграционного кризиса ЕС использует разнонаправленную стратегию: идет по пути совершенствования и создания новых институтов управления, расширяет трансрегиональный диалог по миграции (*cross-regional dialogue*) в Средиземноморье, в Африке и на Ближнем Востоке — основных источниках массовой миграции или транзита

⁵⁷ Cosentino R. Rifugiati, la mappa nera dell'accoglienza stilata da "LasciateCIEntrare" // La Repubblica : [website]. URL: http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2016/02/26/news/rifugiati_la_mappa_nera_dell_accoglienza_stilata_da_lasciatecientrare_-134289005/ (accessed: 20.05.2016).

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Campagna LasciateCIEntrare // LasciateCIEntrare: [website]. URL: <http://www.lasciatecientrare.it/j25/chi-siamo> (accessed: 20.05.2016).

беженцев, продолжает конструирование (переформатирование) всего региона Средиземноморья (*region-building*). Удастся ли Евросоюзу институциональными методами и финансовыми потоками «залить пожар» массовой миграции, покажет ближайшее будущее. При любом исходе опыт ЕС в регулировании миграционных потоков имеет практический интерес для государств, которые сталкиваются с подобными вызовами, или им это еще предстоит.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение используем кинематографический прием, о котором один из нас узнал еще в советский период из интервью молодого режиссера Сергея Михалкова, а именно, что «отраженное восприятие может быть сильнее прямого». Для этого включимся в диалог со Свенем Бископом, известным бельгийским ученым, профессором Гентского университета, директором программы «Европа в мире» в Эгмонте — Королевском институте международных отношений. С. Бископ является одним из последовательных критиков политики ЕС (заметим, не евроскептиком). К его мнению прислушиваются военные и политики из Евросоюза.

В опубликованной в 2019 г. монографии С. Бископ подвергает критике саму концепцию внешней политики Евросоюза¹. Он считает ошибочной внешнюю политику ЕС, которая позиционирует себя только на экспорте ценностей, стыдливо умалчивая об интересах. Внешняя политика ЕС начиналась с довольно идеалистического взгляда на мир. Эта оптимистическая точка зрения нашла отражение в Европейской стратегии безопасности 2003 г. Чтобы обезопасить мир, надо сделать его лучше через экспорт европейских ценностей и институтов.

Европейские ценности определяют модель европейского общества (европейский образ жизни). Для того, чтобы эта модель общества выжила, необходимо обеспечить «жизненно важные интересы»

¹ *Biscop S. European Strategy in the 21st Century. New Future for Old Power. N. Y., 2019.*

в политике, экономике и безопасности. В области внешней политики ЕС необходимо проанализировать, решение каких проблем является приоритетным для обеспечения его интересов. Для каждого приоритета должны быть сформулированы цели («чего мы хотим достичь»), выбранные инструменты («как мы хотим это сделать») и выделенные средства («что мы готовы потратить на эти цели»).

Для реализации стратегии требуется использование политической, экономической, военной силы для того, чтобы побудить, убедить, заставить других действовать в соответствии с нашими интересами. Умный стратег будет стремиться моделировать беспроблемные ситуации для защиты своих интересов, не создавая напряженности и не прибегая к принудительному использованию своей силы. Вот почему «мягкая сила», а именно привлекательность европейской модели общества, так важна. С. Бископ считает, что «старая Европа» забыла о важности использования «жесткой силы» принуждения (эмбарго, санкций, военной силы), если нет иного способа гарантировать «жизненно важные интересы» ЕС. По объему военных расходов ЕС занимает второе место в мире, однако он не рассматривается как единое целое и как мировой центр силы.

Далее С. Бископ обращается к теме современной трансформации мирового порядка и места ЕС в нем. Он указывает на то, что мир переходит в эпоху многополярности, когда великие и средние державы сотрудничают и одновременно конкурируют между собой. «Такой мировой порядок неизбежно несет в себе большой риск конфликтов»². Исходя из этой посылки, ЕС сможет принять участие в формировании нового мирового порядка только в том случае, если будет проводить политику как консолидированная группа. При этом ЕС не должен стремиться стать такой же великой державой, как другие, ценой отказа от уникальной эгалитарной модели общества. «Европа может играть особую роль в мире, уважающем ценности, на которых основано наше собственное общество и которые она продвигает в остальном мире. Но только если она научится исполь-

² *Biscop S. European Strategy in the 21st Century. P. 4.*

зовать свою силу, которой еще обладает»³. Не следует смешивать гуманитарную помощь ЕС с его внешней политикой. С. Бископ предлагает ЕС извлечь уроки из «украинского кризиса» и переосмыслить внешнеполитическую стратегию ЕС, прежде всего «соседства».

«Арабская весна» и украинский кризис показали, что демократия не может быть навязана. В эпоху геополитической напряженности образная «морковь» в виде помощи в целях развития, соглашений о свободной торговле, инвестиций, безвизового режима недостаточны для распространения демократии и эффективного управления. Если отсутствует сильная внутренняя основа преобразований, демократия не может быть создана извне. К примеру, в регионе MENA большая часть общества не рассматривает ЕС в качестве модели для подражания. Политику соседства в этом регионе скорее склонны рассматривать как возвращение к колониализму. С. Бископ приводит в качестве примера свою встречу в Египте с оппозиционным движением «Кефайя», в программных документах которого немало требований, совпадающих с европейскими ценностями. Однако чтобы продвинуть свои идеи, они должны камуфлировать их под заголовком «Положить конец американской и сионистской агрессии!»⁴

Но даже там, где люди хотят принять демократию, одной финансовой и экономической силы недостаточно. Нужно быть готовыми защитить демократические силы как внутри страны, так и за рубежом. Если ЕС не может или не хочет защищать демократию, то лучше занимать осторожную позицию и не провоцировать других на демократический путь. Если иностранные державы решили бороться за демократию на Украине до последнего украинца, то лучше им дважды подумать, прежде чем вмешиваться. Геополитика должна приниматься в расчет при планировании внешнеполитической стратегии ЕС. С. Бископ отмечает, что, когда ЕС принимал решение о далекоидущем торговом соглашении с Украиной, то технически все процедуры были разработаны безукоризненно. Однако в ЕС

³ Biscop S. *European Strategy in the 21st Century*. P. 4.

⁴ Ibid. P. 15.

не учли, что Россия рассматривала торговое соглашение как геополитический вызов и вторжение со стороны ЕС в еще одну бывшую советскую республику. Последовательные волны расширения очень близко приблизили ЕС и НАТО к российским границам.

По мнению С. Бископа, Брюссель не планировал вступать в геополитическую конфронтацию с Россией, поскольку в стратегии расширения отсутствовал геополитический контекст. Произошло это прежде всего потому, что ЕС сам по себе является первым «пост-модернистским регионом», в котором государства отказались от геополитической конкуренции. Другая причина недооценки состояла в том, что несколько десятилетий военной зависимости от США привели к параличу стратегического мышления. «В многополярном мире США не всегда будут проявлять инициативу и решать наши проблемы безопасности для нас»⁵.

Один из главных уроков украинского кризиса, возникшего между ЕС и Россией, С. Бископ видит в том, что ЕС не учитывал очевидный фактор: «геополитика по-прежнему имеет значение, а великие державы играют в силовую политику»⁶. ЕС оказывается не способным оказать сколь-нибудь значимое влияние на развитие событий в Ливии. Без обоснования стратегических целей невозможно обеспечить достаточное влияние для управления событиями.

Рассуждая о содержании и целях новой стратегии, С. Бископ замахивается на самое святое, что есть во внешней политике ЕС: «Чтобы прийти к лучшей стратегии, ЕС должен ответить на три вопроса. Во-первых, являются ли ценности, на которых основано наше общество (и стратегия 2003 года), действительно универсальными? Во-вторых, если ответ положительный, то в наших ли интересах продолжать попытки продвигать эти ценности в остальном мире? В-третьих, если ответ снова будет положительным, что именно мы должны продвигать, и каким образом и с какими целями? Ценности?»⁷

⁵ *Biscop S. European Strategy in the 21st Century*. P. 10.

⁶ *Ibid.* P. 7–8.

⁷ *Ibid.* P. 18.

В области внешней политики ЕС опирается на триаду «стратегия связанности» (*connectivity strategy*), «потенциал проектирования военной мощи» (*military power projection capacity*), «механизм проверки инвестиций» (*investment screening mechanism*)⁸. Председатель Военного комитета ЕС генерал К. Грациано в недавнем интервью отметил, что «управление международными кризисами означает наличие как политико-дипломатических, так и экономических ресурсов, а также военных ресурсов в соответствии с подлинно интегрированным подходом. <...> ЕС должен быть в состоянии мобилизовать все рычаги силы»⁹.

Размышления С. Бископа отражают тренды дискуссий в Брюсселе относительно улучшения привлекательности модели ЕС и повышения эффективности внешней политики. Из содержания дискуссий и официальных документов складывается впечатление, что «конфетно-букетный» период внутренней и внешней политики ЕС остается в прошлом. Можно согласиться со С. Бископом в том, что в данный момент ЕС столкнулся с вызовом авторитарной политики трех великих держав — США, Китая и России¹⁰. От того, какая из моделей внешней политики и внутреннего развития докажет свое превосходство, будут зависеть главный тренд мирового развития и эффективность модели ЕС.

В 2019 г. в руководстве ЕС произошли знаменательные перемены: внешнюю политику возглавил Ж. Боррель, чьи высказывания не всегда выглядят аккуратно дипломатичными. В России обратили внимание на его антироссийские выпады¹¹. В Брюсселе началась работа над новой глобальной стратегией ЕС. С. Бископ предлагает назвать ее «Большой стратегией» (*Grand Strategy*)¹². Можно прогно-

⁸ *Biscop S. Strategic Choices for the 2020s.*

⁹ Intervista al Gen. Claudio Graziano / cura di P. Batacchi // Portale Difesa : [website]. https://www.portaledifesa.it/index~phppag,3_id,3445.html?fbclid=IwAR2kDQdV4sZCwJog-ETKx6122ud_EwTIYDvVYYWDWSKoR47Bc2r-sjYSxlEs (accessed: 13.11.2019).

¹⁰ *Biscop S. European Strategy in the 21st Century.* P. 18.

¹¹ *Корепанова С.* Европа может исчезнуть как политический проект // Ведомости : [сайт]. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/10/23/814440-evropa-ischeznut> (дата обращения: 23.10.2019).

¹² *Biscop S. Strategic Choices for the 2020s.*

зировать, что она станет более реалистичной и прагматичной. Одновременно идет непрерывная работа над наращиванием военного потенциала и увеличением финансирования в технологии двойного назначения. Выход Великобритании из ЕС облегчит локомотивам интеграционного процесса, а именно Франции и Германии, возможность повлиять на формирование консолидированной политической и военной стратегии Евросоюза. Немалую роль в стимулировании этого процесса сыграет то, что ЕС оказался отодвинутым в сторону от урегулирования ближневосточного и ливийского конфликтов, а в регионе MENA оспаривают гегемонию ЕС старые конкуренты — США и Россия и новый динамичный актер — Китай.

Евросоюз не планирует отказываться от планов расширения на восток и юго-восток. Европейская комиссия подготовила предложения, направленные на преодоление разногласий внутри ЕС по реформированию отношений со странами, претендующими на членство в ЕС. В Брюсселе на официальном уровне рассуждают об использовании в международных делах как «мягкой», так и «жесткой» политики. И не станем ли мы свидетелями скорой трансформации европейского интеррегионализма в политику «евросоюзовских интересов», когда ЕС преобразует свою акторность в геополитически ориентированную великую мировую державу? В любом случае формирование внешнеполитической стратегии Европейского союза потребует переосмысления традиционных представлений о демократии, о поддержке демократических преобразований в разных регионах и об определении баланса между политическим реализмом и ценностно-ориентированной политикой.

Научное издание

Екатерина Борисовна Михайленко
Валерий Иванович Михайленко

ВНЕШНЯЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В XXI ВЕКЕ.
ЕВРОПЕЙСКИЙ ИНТЕРРЕГИОНАЛИЗМ

Редактор *Е. В. Березина*
Корректор *Е. В. Березина*
Компьютерная верстка *В. К. Матвеев*

Подписано в печать 30.10.2019. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.

Усл. печ. л. 18,2. Уч.-изд. л. 17,0.

Гарнитура Minion Pro.

Бумага офсетная. Тираж 150 экз. Заказ № 322.

Издательство Уральского университета
620000, Екатеринбург-83, ул. Тургенева, 4

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ

620000, Екатеринбург-83, ул. Тургенева, 4

Тел.: +7 (343) 358-93-06, 350-90-13, 358-93-22, 350-58-20

Факс: +7 (343) 358-93-06

E-mail: press-urfu@mail.ru

<http://print.urfu.ru>

