

Федорцев Василий Александрович*, кандидат политических наук, старший научный сотрудник отдела евроатлантических исследований РИСИ.

Восточное направление европейской политики соседства: особенности становления и развития

Восточное направление Европейской политики соседства (ЕПС)¹, которое в последние три года реализуется главным образом в рамках Восточного партнёрства, является одной из основных тем, вызывающих разногласия между ЕС и Россией. Несмотря на существующее сотрудничество и тесные экономические связи, а также признание обеими сторонами необходимости развивать партнёрство, ЕС и Россия продолжают конкурировать за влияние на постсоветском пространстве. Причём эта конкуренция имеет заметную тенденцию к обострению, причиной которого может стать в первую очередь успех России в продвижении собственного интеграционного проекта, адресованного бывшим советским республикам.

Это понимают сегодня и в России, и в Европе. Опубликованная в октябре 2011 г. статья В. Путина о проекте создания Евразийского союза была воспринята в Европе двояко. С одной стороны, прозвучали скептические мнения, опирающиеся на неудачный опыт предыдущих постсоветских интеграционных проектов. С другой стороны, проект был воспринят как вызов внешней политике ЕС. Как отметил один из ведущих немецких экспертов по России и Восточной Европе Ш. Майстер, "своим заявлением о создании Евразийского союза к 2015 г. Владимир Путин открыл центральное конфликтное поле с Европейским союзом... Это открытый вызов Восточному партнёрству (ВП) ЕС и запланированному подписанию соглашений о зоне свободной торговли между ЕС и Украиной"².

Однако трудно согласиться с тем, что это конфликтное поле было открыто только в октябре 2011 г. и именно Россией: подспудная конкурентная борьба велась здесь и раньше. Но с развитием на постсоветском пространстве проекта интеграции, альтернативного европейскому, конкуренция между ЕС и Россией может перейти в открытую форму.

* vasily@fedortsev.ru.

¹ Под восточным направлением ЕПС в данной статье понимается политика ЕС в отношении Украины, Белоруссии, Молдавии, Грузии, Азербайджана и Армении.

² Meister S. Gelenkte Modernisierung gescheitert. DGAP-Standpunkt / Stefan Meister // Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik : website. 2011. 9. Dezember. URL: <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapstandpunkt/gelenkte-modernisierung-gescheitert>.

В этом смысле статью В. Путина, декларирующую создание Евразийского союза и одновременно предлагающую Евросоюзу интеграцию, можно действительно рассматривать как вызов, который ставит ЕС перед сложным выбором: либо конкурировать с Россией, либо искать пути и возможности для выстраивания реального стратегического партнёрства с перспективой создания общего экономического пространства, а возможно, и общей системы безопасности.

Не стоит ожидать, что ответ на этот вызов последует в ближайшее время, или надеяться (в случае положительного ответа) на сворачивание Евросоюзом политики соседства на восточном направлении. Скорее всего, нас ждёт достаточно длительный период поиска компромиссов и возможностей для развития сотрудничества, который не исключает конфликта интересов и продолжения конкуренции.

Это определяет актуальность дальнейших исследований Европейской политики соседства в целом и её восточного направления в частности как наиболее важного с точки зрения внешнеполитических интересов России. Необходимо более подробно раскрыть основные цели, принципы и механизмы функционирования и развития ЕПС, а также прояснить позиции и мотивации основных игроков внутри ЕС, участвующих в её реализации, что, в свою очередь, даст возможность продолжить поиск возможностей для развития отношений между ЕС и Россией и путей выхода из складывающейся в настоящее время "патовой" ситуации, вызванной столкновением интересов на постсоветском пространстве.

Эволюция ЕПС: от первых проектов до Восточного партнёрства

Становление Европейской политики соседства было непосредственно связано с "большим" расширением Евросоюза на Восток в 2004–2007 гг. Уже в ходе подготовки обоих его этапов стало очевидно, что после завершения этого процесса возможности для интеграции в ЕС новых членов будут на обозримое будущее исчерпаны. Именно в этот период началось формирование стратегии будущей ЕПС, которая должна была компенсировать фактор достижения пределов расширения и в будущем обеспечивать распространение влияния Евросоюза в соседних с ним странах путём создания иных, не предусматривающих полную интеграцию моделей сотрудничества.

Отправной точкой внутриевропейской дискуссии о политике в отношении будущих соседей можно считать саммит Евросоюза в Хельсинки в декабре 1999 г., итоги которого ясно показали, что к 2004–2005 гг. следует ожидать вступления в Союз как минимум 10 новых членов и, соответственно, значительного расширения границ на Восток. Новыми непосредственными соседями ЕС после 2004 г. должны были стать Украина, Белоруссия и Молдавия. Расширялась и граница с Россией, а её Калининградская область оказалась изолированной внутри ЕС и Шенгенской зоны.

Надо отметить, что руководство ЕС не рассматривало жёсткую фиксацию и укрепление новой восточной границы Евросоюза в качестве варианта развития событий, поскольку это могло привести к созданию новой

разделительной линии в Европе. Кроме того, сам импульс внешней экспансии Евросоюза сохранял свою силу и актуальность несмотря на то, что реальные возможности дальнейшего формального расширения значительно сокращались. Соответственно, необходимо было искать иные ответы на вызовы, которые ставили перед Евросоюзом последствия интеграции стран ЦВЕ.

Оба процесса – подготовка к расширению ЕС и формирование новой политики в отношении стран-соседей – развивались практически параллельно и завершились в мае 2004 г. Итоговый документ Европейской комиссии, обозначивший окончание процесса формирования ЕПС³, был опубликован всего через несколько дней после официального вступления в Евросоюз десяти новых членов. Тесная связь между двумя этими процессами не могла не оказать влияния на характер будущей политики соседства. Многие основные её инструменты, в частности *политическая кондициональность* и *социализация*, были напрямую заимствованы из опыта подготовки расширения. Моделью, на основе которой выстраивалась стратегия и в отношении будущих соседей, стала продемонстрировавшая свою успешность политика Евросоюза в отношении кандидатов на вступление из числа стран ЦВЕ.

Немаловажным представляется и тот факт, что в Еврокомиссии разработкой проекта политики соседства занимались те же эксперты, которые участвовали и в подготовке расширения. Рабочая группа (Wider Europe Task Force), задействованная в разработке ЕПС, была сформирована главным образом из сотрудников генерального директората Еврокомиссии по расширению и затем передана в подчинение генерального директората по внешним отношениям⁴. Такое положение вещей сохранилось и в дальнейшем, на этапе реализации ЕПС. Американский эксперт Ю. Келли отмечает, что в некоторых ранних проектах политики соседства, предназначенных для внутреннего пользования, по ошибке даже появлялись названия стран – кандидатов на вступление в ЕС, а первые проекты "планов действий" для стран-соседей были созданы точно по образцу соглашений об ассоциации с недавними странами-кандидатами⁵.

Подготовительный этап ЕПС: 2001–2004 гг.

Активная фаза формулирования и подготовки Европейской политики соседства началась в 2001 г. с развития внутриевропейской дискуссии о необходимости новой стратегии в отношении будущих соседей ЕС.

³ European Neighbourhood Policy: Strategy Paper : Communication from the Commission : COM(2004) 373 final / Commission of the European Communities // European Commission : website. Brussels, 2004. May 12. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.

⁴ Böttger K. Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik : Akteure und Koalitionen / Katrin Böttger. 1. Aufl. Baden-Baden : Nomos, 2010. S. 78; Comelli M. The approach of the European Neighbourhood Policy (ENP) distinctive features and differences with the Euro-Mediterranean Partnership / Michele Comelli ; Istituto Affari Internazionali // Istituto Affari Internazionali (IAI) : website. 2005. P. 5. URL: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0545.pdf>.

⁵ Kelley J. New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy / Judith G. Kelley // Journal of Common Market Studies. 2006. March. Vol. 44, № 1. P. 32–33.

На первых этапах она проходила как обмен мнениями в форме писем и неофициальных документов (*non-papers*)⁶. Примечательно, что инициатором дискуссии выступила Польша, на тот момент ещё не входившая в ЕС, которая представила в июне 2001 г. документ под названием "Восточная политика Европейского союза в преддверии расширения ЕС, включающего страны Центральной и Восточной Европы"⁷.

В апреле 2002 г. Совет ЕС в Люксембурге обсудил перспективы политики в отношении своих будущих восточных соседей и призвал Еврокомиссию и высокого представителя Х. Солану внести свои предложения по данному вопросу, приняв во внимание различия в отношениях Евросоюза с этими странами, а также их неоднородность по уровню "политического и экономического развития"⁸. С этого момента тема единой европейской политики в отношении соседей стала постоянной на заседаниях Совета ЕС и Европейского совета. Еврокомиссия, активно подключившаяся к процессу формирования ЕПС в 2002 г., занимает в нём центральное место.

Во второй половине 2002 г. (точнее – в августе и декабре) первые эскизы будущей политики соседства были представлены сначала в совместном письме высокого представителя ЕС Х. Соланы и комиссара по внешней политике К. Паттерна под названием "Большая Европа" (*Wider Europe*)⁹, а затем, в более расширенном виде, в выступлении главы Еврокомиссии Р. Проди на конференции Европейского сообщества учёных ассоциаций¹⁰. Оба документа, а в большей степени речь Р. Проди, представляют интерес в первую очередь потому, что в них доступным языком сформулированы суть и цели политики соседства, которые в целом сохраняют свою актуальность и сегодня.

⁶ Ключевыми документами этого периода эксперты называют письмо британского министра иностранных дел Дж. Стро, а также совместное письмо шведских министра иностранных дел А. Линд и министра торговли Л. Пагротски в адрес Ж. Пика, министра иностранных дел Испании, председательствовавшей на тот момент в Совете ЕС (см.: Letter from Jack Straw to Josep Piqué (Foreign Minister of Spain) on the EU's relationship with its future neighbours following enlargement (Ukraine, Belarus and Moldova), Foreign and Commonwealth Office, London 28 January 2002; Letter from Ana Lindh and Leif Pagrotsky to Josep Piqué, Ministry of Foreign Affairs of Spain on the EU's relationship with its future neighbours following enlargement, Stockholm, 8 March 2002).

⁷ The Eastern policy of the European Union in the run-up to the EU's enlargement to include the countries of Central and Eastern Europe (Poland's viewpoint, Warsaw, 13 June, 2001) / Republic of Poland. Ministry of Foreign Affairs. URL: <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/20010613-1.pdf>.

⁸ General Affairs : 2421st Council meeting (Luxembourg, 15 April 2002) : 7705/02 (Presse 91) / President Mr Josep Pique i Camps, Minister for Foreign Affairs of the Kingdom of Spain // Council of the European Union : website. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/70160.pdf.

⁹ Wide Europe : [Joint letter by The Right Honourable Christopher Patten, CH Member of the European Commission and Doctor Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy]. 2002. August 8. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/_0130163334_001_en.pdf.

¹⁰ Prodi R. A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability "Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU" Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5–6 December 2002 : SPEECH/02/619 / Romano Prodi, President of the European Commission // European Union : offic. website. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619>.

Х. Солана и К. Паттерн подтвердили, что необходимо создавать единый базис отношений с восточными соседями, развивая при этом гибкие подходы в каждом отдельном случае. Возможной конечной целью на средне- и долгосрочную перспективу они объявили вовлечение стран-партнёров во внутренний рынок и соответствующие политики ЕС. Не исключая для восточных соседей перспективы "частичного или полного членства, а также создания общих институтов", Х. Солана и К. Паттерн выделили их в особую группу, условно расположив между группой Балканских стран, для которых полная интеграция представляет ясную цель, и странами Средиземноморья, для которых вступление в ЕС полностью исключено. По мнению авторов, учитывая "некомфортность" такого положения для восточноевропейских стран, политика ЕС должна создать рамки, стимулирующие их развитие в ближайшие 10 лет или более, не исключая в отдалённом будущем "иных опций", т.е. полноценного вступления в Союз.

Письмо Х. Соланы и К. Паттерна расставило основные акценты в приоритетах будущей политики соседства. Тема безопасности, являвшаяся центральной в польском документе 2001 г., хотя и присутствует в письме, но касается в первую очередь приграничного сотрудничества и проблемы нелегальной миграции (т.е. речь идёт о "мягкой безопасности"). На первое же место Х. Солана и К. Паттерн ставят экономическую кооперацию, развитие торговых связей и сближение нормативных баз, что в полной мере отражает характер политики ЕС как в первую очередь экономического объединения.

Р. Проди в своей речи развил инициативу Х. Соланы и К. Паттерна, сформулировав тезис – "всё, кроме институтов", который в качестве исходного пункта подразумевал тесную интеграцию стран-соседей с Евросоюзом, но не формальное вступление в него, хотя такая перспектива полностью не исключалась. Суть этой интеграции состоит в том, что страны-соседи должны перенять всю совокупность принципов, норм и ценностей, на которых базируется ЕС. А главной целью этого процесса является создание единого рынка, охватывающего Евросоюз и страны-партнёры. Собственно, общее европейское экономическое пространство и должно, согласно Р. Проди, создать формат взаимодействия ЕС со странами-партнёрами по образцу европейской экономической зоны, в рамках которой ЕС сотрудничает с членами Европейской ассоциации свободной торговли.

Окончательно Европейская политика соседства была сформулирована в двух документах Еврокомиссии, опубликованных в марте 2003 и мае 2004 г.¹¹ В последнем из них говорится, что в перспективе ЕПС должна сформировать вокруг Евросоюза кольцо стран, "разделяющих основополагающие ценности и цели ЕС, вовлечённых во всё более тесные взаимоотношения с ним, подразумевающие помимо сотрудничества высокую степень экономической и политической интеграции".

¹¹ Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours : Communication from the Commission to the Council and the European Parliament : COM(2003) 104 final // Commission of the European Communities : website. Brussels, 2003. March 11. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf; European Neighbourhood Policy. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.

Основные цели ЕПС были сформулированы в документе 2003 г. и в целом соответствовали концепции, представленной в 2002 г. в выступлении Р. Проди и письме Х. Соланы и К. Паттерна. Обобщая, можно выделить несколько основных направлений в рамках ЕПС:

- создание общего экономического пространства, что подразумевает расширение внутреннего рынка ЕС и включение в него стран-соседей на основе гармонизации и переноса регулирующих норм и правил;
- расширение пространства "мягкой безопасности", что подразумевает борьбу с преступностью, нелегальной миграцией, торговлей наркотиками и пр.;
- урегулирование и предупреждение региональных вооружённых конфликтов;
- политическая стабилизация стран-соседей, содействие трансформационным процессам и улучшению ситуации в сфере соблюдения прав человека.

Кроме того, в документе 2004 г. особое внимание было уделено проблеме энергетической безопасности (в том числе и в контексте вовлечения в ЕПС республик Закавказья), а укрепление энергетического партнёрства со странами-соседями было представлено как важнейший элемент политики соседства.

Необходимо отметить, что гармонизация нормативной базы подразумевает в первую очередь принятие странами-партнёрами уже существующих норм и правил Евросоюза. И в первую очередь это касается восточных соседей ЕС. Как комментировал ситуацию в 2010 г. еврокомиссар по расширению и политике соседства Ш. Фюле, в то время как арабские страны, входящие в Средиземноморский союз, ориентированы на "нормативную конвергенцию" и "законодательное сближение" с нормами ЕС, бывшие советские страны на востоке нацелены на "экономическую интеграцию" и принятие норм внутреннего рынка ЕС, что "выходит за рамки зоны свободной торговли"¹².

Как отмечалось выше, из опыта политики расширения в ЕПС был перенесён принцип политической кондициональности – "наиболее эффективный внешнеполитический инструмент ЕС", как охарактеризовала его Еврокомиссия в документе от 2003 г. Суть этого принципа заключается в том, что для конкретной страны устанавливаются определённые стандарты и регулирующие рамки развития реформ, а также создаётся система стимулов и поощрений (для политики расширения, например, главным стимулом было вступление в ЕС). Политическая кондициональность создаёт модель вертикально ориентированных иерархических отношений между ЕС и страной-партнёром, для которой устанавливаются конкретные и фактически не подлежащие обсуждению нормы, выполнение которых контролируется¹³, а в качестве мер воздействия применяются поощрения

¹² Pop V. EU says not competing with Russia in eastern neighbourhood / Valentina Pop // EUobserver.com: website. 2010. May 13. URL: <http://euobserver.com/24/30070>.

¹³ Lavenex S. A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality? / Sandra Lavenex // Journal of European Public Policy. 2008. September. Vol. 15, iss. 6. P. 941. Lavenex S. A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality? / Sandra Lavenex // Journal of European Public Policy. 2008. September. Vol. 15, iss. 6. P. 941.

(позитивная кондициональность) или санкции (негативная кондициональность). И хотя в документе 2004 г. Еврокомиссия постаралась максимально завуалировать положения о политической кондициональности, на практике этот инструмент занял в ЕПС центральное место¹⁴.

При этом в качестве основного стимула странам-партнёрам предлагалось дальнейшее углубление интеграции в виде подписания дополнительных соглашений и перспективы доступа на внутренний рынок ЕС. Такой подход прозвучал ещё в 2002 г. в речи Р. Проди и совместном письме Х. Соланы и К. Паттерна. При этом Р. Проди, например, хотя и признавал, что вступление в ЕС является для стран-соседей наиболее мощным стимулом к реформированию, который только можно придумать, но при этом допускал возможность оказывать необходимое воздействие и с помощью менее амбициозных целей. Как будет показано ниже, это предположение оказалось во многом ошибочным, и отсутствие основного стимула – перспективы полноценного вступления в ЕС – в конечном итоге стало одной из основных причин слабости ЕПС.

Формирование внутри ЕПС коалиций заинтересованных игроков и расширение географических рамок проекта

В течение 2002 г. определился список основных политических игроков, участвовавших в подготовке, а в дальнейшем и в реализации ЕПС. Сформировались лоббистские группы, в которые вошли страны, наиболее заинтересованные в развитии политики соседства, в том числе не являющиеся или пока не являющиеся членами ЕС. Немецкий эксперт К. Бёттгер, рассматривающая Европейскую политику соседства с точки зрения концепции "защитающей коалиции" (*advocacy-coalition*), выделяет в рамках ЕПС как минимум две таких группы, обозначенных ею как "ЦВЕ-коалиция" и "средиземноморская коалиция". К первой на этапе формирования ЕПС она относит Украину, Молдавию, Польшу, Литву, Латвию, Венгрию и Германию в альянсе с Великобританией, ко второй – Францию, Италию, Испанию. Эти две группы имеют разный вес внутри ЕС и разные взгляды на стратегию реализации политики в отношении его соседей. По мнению К. Бёттгер, именно они наравне с Еврокомиссией, занимающей место посредника, являются ключевыми игроками в рамках Европейской политики соседства. Как следует из состава и условных названий обеих групп, первая ориентирована на развитие отношений со странами Восточной Европы, вторая – со странами Средиземноморья¹⁵. Баланс интересов этих двух коалиций в конечном итоге стал одним из главных факторов, определивших характер и географические рамки ЕПС.

На первых этапах обсуждения под адресатами будущей политики соседства понимались только восточноевропейские страны-соседи: Украина, Молдавия, Белоруссия и, возможно, Россия, хотя уже в начале 2002 г. министр иностранных дел и министр торговли Швеции А. Линд и Л. Пагротски в своём письме предлагали расширить географические рамки ЕПС, включив в неё также и средиземноморских соседей Евросоюза. Как отмечает К. Бёттгер, несмотря на то, что Швеция в дальнейшем

¹⁴ *Kelley J.* Op. cit. P. 30, 36.

¹⁵ См.: *Böttger K.* Op. cit.

вошла в "ЦВЕ-коалицию", это письмо открыло ящик Пандоры и внесло в ЕПС один из основных конфликтных пунктов¹⁶. Тем не менее до конца 2002 г. в основных документах ЕС, так же как и в письме Х. Соланы и К. Паттерна, проблема политики соседства рассматривалась только в "восточном" контексте.

В конце 2002 г. в рамки формируемой политики соседства было решено включить не только восточных, но и южных соседей. Это произошло после того, как к дискуссии о проекте ЕПС присоединились страны "средиземноморской коалиции", которые опасались, что предстоящее расширение Евросоюза и начавшееся в связи этим обсуждение будущей "восточной политики" в перспективе перенацелит внешнеполитический вектор ЕС на Восток в ущерб отношениям со странами Средиземноморья. Учитывая их вес в ЕС, они достаточно успешно лоббировали расширение географических рамок будущей политики соседства¹⁷. В результате в речи Р. Проди и в решении Европейского совета¹⁸ в список участников политики соседства были включены страны Магриба и Ближнего Востока.

Следующее расширение географических рамок политики соседства произошло в 2003–2004 гг. и отчасти стало следствием "революции роз" в Грузии. В докладе Европарламента относительно первого проекта ЕПС, представленного Еврокомиссией в марте 2003 г.¹⁹, отмечалось: "Южный Кавказ не был принят во внимание Европейской комиссией в рамках "Большой Европы – Новой инициативы соседства". Это должно быть изменено в смысле включения Грузии, Армении и Азербайджана в данную стратегию. Эти три страны являются членами Совета Европы и ОБСЕ. Необходимость предотвращения конфликтов даёт ЕС особые основания усилить свою роль в регионе"²⁰. Пожелание Европарламента было учтено, и в итоговом документе Еврокомиссии от мая 2004 г. рекомендовалось включить республики Закавказья в сферу действия ЕПС. Таким образом были окончательно очерчены географические рамки сферы действия политики соседства. При этом отмечалось, что полноценное присоединение к ЕПС Белоруссии станет возможным только после установления там демократической формы правления в результате свободных и справедливых выборов. Пока же предполагалось развивать различные формы поддержки белорусского гражданского общества. Россия, как известно, предпочла выстраивать отношения с Европой в рамках "четырёх общих пространств", о чём также говорилось в документе. Еврокомиссия, впрочем, всё же включала Россию в число адресатов ЕПС и указывала на возможность использования отдельных элементов политики

¹⁶ См.: *Böttger K.* Op. cit. S. 59–60.

¹⁷ *Comelli M.* Op. cit. P. 12.

¹⁸ Copenhagen European Council. 12 and 13 December 2002: Presidency Conclusions // Council of the European Union : website. Brussels, 2003. January 29. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf.

¹⁹ Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.

²⁰ European Parliament Report on 'Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours' : A5-0378/2003 // European Parliament : website. 2003. November 5. P. 17. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0378+0+DOC+PDF+V0//EN>.

соседства в рамках российско-европейских отношений. При этом стоит отметить, что и сам Евросоюз выражал сомнения относительно возможности и формы участия России в ЕПС (что просматривается в документах подготовительного периода), хотя её место и значение в регионе, безусловно, признавались.

Следует особо отметить роль Польши, которая стала не только инициатором ЕПС и наиболее активным участником "ЦВЕ-коалиции", но и стремилась занять место основного проводника европейской политики в отношении восточных соседей. В упомянутом документе 2001 г. она призывала ЕС активизировать политику в отношении будущих восточных соседей – Украины, Белоруссии, Молдавии и России, а в перспективе, возможно, и республик Закавказья и Средней Азии. Выступая с этой инициативой, Польша преследовала несколько целей. С одной стороны, она опасалась создания "разделительной линии", отделяющей ЕС от менее благополучных соседей, что создало бы излишнее давление на её границы. С другой стороны, Варшава, традиционно стремясь расширить своё влияние в странах Восточной Европы, надеялась с помощью ресурсов Евросоюза укрепить эту линию своей внешней политики, в том числе и чтобы не допустить усиления там российских позиций. Соответственно, вопросы безопасности в польской инициативе 2001 г. занимали первое место, потеснив экономику и торговое сотрудничество. При этом развитие отношений с Россией предлагалось выстраивать параллельно с поддержкой независимого развития и проевропейской ориентации остальных стран. В документе особо отмечалось, что Польша, используя свой опыт и существующие отношения со странами региона, способна сыграть ключевую роль в развитии будущей политики ЕС на данном направлении.

В 2003 г., когда стало ясно, что к политике соседства будут подключены также и средиземноморские страны, Польша предприняла новую попытку акцентировать внимание Брюсселя на восточных соседях и выступила с проектом создания "Восточного измерения" (Eastern Dimension), который подразумевал формирование внутри ЕПС особого регионального субпроекта, объединяющего Россию, Украину, Белоруссию и Молдавию. При этом Варшава вновь подчёркивала свои возможности в продвижении европейской "восточной политики", в том числе и с помощью действующих неправительственных организаций²¹. Попытка оказалась безуспешной, хотя Польша, поддерживаемая другими странами-кандидатами, в частности Чехией, развила достаточно бурную деятельность на данном направлении, которая продолжалась вплоть до принятия итогового документа Еврокомиссии по ЕПС в мае 2004 г. (фактически накануне публикации этого документа министр иностранных дел Польши

²¹ *Cimoszewicz W.* The Eastern Dimension of the European Union. The Polish View : Speech by Włodzimierz Cimoszewicz, Polish Minister of Foreign Affairs, at the Conference "The EU Enlargement and Neighbourhood Policy" (Warsaw, 20 February 2003) / Włodzimierz Cimoszewicz // Ministerstwo Spraw Zagranicznych : website. URL: <http://www.msz.gov.pl/20,lutego,2003r,-,The,Eastern,Dimension,of,the,European,Union.,The,Polish,View.,Speech,by,Wlodzimierz,Cimoszewicz,,Polish,Minister,of,Foreign,Affairs,,at,the,Conference,The,EU,Enlargement,and,Neighbourhood,Policy,,Warsaw,,20,February,2003,1305.html>.

В. Чимошевич ещё призывал разработать особый региональный подход по отношению к восточным соседям ЕС²²).

Провал попыток Польши и поддерживающих её стран выделить внутри ЕПС особое "восточное направление" в полной мере продемонстрировал слабость "ЦВЕ-коалиции", в которую до мая 2004 г. входило слишком мало стран – членов Евросоюза. Однако надо отметить, что сама концепция "Восточного измерения" как регионального подхода внутри ЕПС не утратила для Польши своей актуальности, и в конечном итоге Варшаве удалось отчасти реализовать её в 2008 г. в виде проекта Восточного партнёрства.

Расширение географии ЕПС, объединившей в себе совершенно разные страны, в том числе и с точки зрения перспектив интеграции, а также формирование двух противоборствующих коалиций стало (наравне с отсутствием главного стимула – перспективы вступления в ЕС) предпосылкой слабости политики соседства. Объединение в рамках ЕПС восточных и южных соседей поставило развитие политики на одном географическом направлении в жёсткую зависимость от другого, что создало между двумя коалициями ситуацию постоянной негативной конкуренции и "перетягивания одеяла". При этом установленные географические рамки политики соседства были во многом искусственными, поскольку они охватывали страны, требующие совершенно разных подходов и имеющие совершенно разные интеграционные перспективы²³.

В 2011 г., оценивая текущее состояние ЕПС, словацкие эксперты Б. Ярабик и Я. Кобзова назвали объединение в одних рамках южного и восточного направлений причиной "шизофреничности" Европейской политики соседства²⁴. Всё её последующее развитие во многом было связано с постоянными попытками "ЦВЕ-коалиции" провести регионализацию внутри ЕПС и как-то обособить восточное направление. При этом "средиземноморская коалиция" достаточно успешно тормозила какую-либо активизацию "восточной политики".

Проекты регионализации ЕПС в 2006–2007 гг.: "ЕПС плюс" и Восточное партнёрство

В 2006 г. Германия предприняла очередную попытку разделить инструменты внутри политики соседства по географическому принципу, повысить значимость её восточного направления и преодолеть основные противоречия в отношениях со странами-партнёрами. Накануне председательства Германии в Совете ЕС немецкий МИД, возглавляемый

²² *Cimoszewicz W.* The Eastern Policy of the European Union : Speech by Włodzimierz Cimoszewicz Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland (Paris, Institute of Political Science. 22 April 2004) / Włodzimierz Cimoszewicz // Ministerstwo Spraw Zagranicznych : website. URL: <http://www.msz.gov.pl/April,22,,2004,-,The,Eastern,Policy,of,the,European,Union> , -, Speech, by, Włodzimierz, Cimoszewicz, Minister, of, Foreign, Affairs, of, the, Republic, of, Poland, , Paris, , Institute, of, Political, Science, 2064.html.

²³ *Comelli M.* Op. cit. P. 12–13.

²⁴ *Jaróvik B., Kobzová J.* Ending the ENP's 'schizophrenia': addressing myths, narrowing focus, improving implementation / Balázs Jaróvik, Jana Kobzová ; Centre for European Studies // European View. 2011. Vol. 10, № 1. URL: <http://www.springerlink.com/content/0ln22k3q59008643/>.

социал-демократом Ф.-В. Штайнмайером, выдвинул проект "ЕПС плюс", предусматривающий укрепление политики в отношении "европейских соседей" ЕС – стран Восточной Европы и Закавказья²⁵. В качестве основного инструмента реализации "восточной политики" предлагались двусторонние и региональные секторальные соглашения по образцу соглашений между ЕС и Швейцарией. И хотя вопрос о возможности полноценной интеграции восточных соседей в ЕС оставался открытым, странам-партнёрам предлагалось более тесное сотрудничество на институциональном уровне, в частности получение статуса наблюдателей в институтах ЕС при принятии решений в тех сферах, где соответствующие нормы Евросоюза были ими приняты и применяются²⁶. При этом предполагалось, что "ЕПС плюс" станет лишь одной из составных частей более широкой европейской "восточной политики", включающей в себя также Россию и республики Центральной Азии.

По мнению К. Бёттгер, "ЕПС плюс" не была чисто германской инициативой. Определённые усилия для того, чтобы подтолкнуть своих западных партнёров и достаточно пассивный до того момента Берлин к большей активности на данном направлении, приложила Варшава. Самостоятельно Польша не могла выдвинуть подобную инициативу из-за слабости собственных позиций внутри ЕС²⁷. Но в целом "ЕПС плюс" отражает именно германское видение "восточной политики" Евросоюза. Эта политика, по мнению Берлина, не должна негативно сказываться на хороших отношениях с Россией, которые являются одним из её "опорных столпов". Такой подход отличался от "геополитического" подхода Польши, в котором восточные страны-партнёры рассматриваются в первую очередь как противовес России. Расхождения между Берлином и Варшавой касаются также и перспективы членства в ЕС для восточных участников ЕПС. Германия, в отличие от Польши, хотя и не отрицала его потенциальной возможности, но на том этапе предпочла вообще уйти от обсуждения данного вопроса. По мнению германского МИД, "неверная альтернатива – вступление в ЕС или невступление" – должна быть преодолена".

Европейская комиссия в опубликованном в декабре 2006 г. документе о мерах по укреплению ЕПС фактически полностью отклонила германский проект²⁸. Были учтены лишь отдельные его предложения, такие как упрощение визовых ограничений, расширение политического диалога, поддержка сотрудничества в Черноморском регионе, использование дополнительных финансовых средств, поступающих от отдельных стран

²⁵ Здесь стоит отметить, что было предложено различать "европейских соседей" и "соседей Европы", под которыми понимались страны Средиземноморья. Сходная логика, выделяющая более "перспективных" в плане евроинтеграции восточных соседей, прослеживалась и в польском проекте "Восточного измерения".

²⁶ Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik für die EU // Frankfurter Allgemeine Zeitung : website. 2006. 2. Juli. URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/europaeische-union-berlin-entwickelt-neue-nachbarschaftspolitik-fuer-die-eu-1354215.html>.

²⁷ Böttger K. Op. cit. S. 107.

²⁸ On Strengthening the European Neighbourhood Policy : Communication From the Commission to the Council and the European Parliament : COM(2006) 726 // Commission of the European Communities : website. Brussels, 2006. December 4. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf.

и финансовых организаций. Однако все эти меры носили, по сути, косметический характер, главные же инициативы Германии, касающиеся усиления восточного направления ЕПС и обеспечения странам-партнёрам доступа к процессу принятия решений в европейских институтах, были отклонены. Таким образом, Еврокомиссия постаралась удержать инициативы председательствовавшей в Совете ЕС Германии в уже установленных рамках ЕПС и избежать такого чувствительного вопроса, как смещение фокуса внимания на Восток²⁹. Реакция ЕК была обусловлена противодействием со стороны Франции и поддерживающих её стран, ориентированных на развитие южного направления ЕПС. К. Бёттгер считает, что Париж был согласен на усиление восточного направления ЕПС только в случае выдвижения аналогичного предложения для южных соседей³⁰.

Такое предложение было сделано французским президентом Н. Саркози уже во второй половине 2007 г. в виде проекта Средиземноморского союза, что открыло возможность для реализации регионального проекта и на восточном направлении ЕПС. Соответственно, практически сразу после выдвижения инициативы Н. Саркози начались консультации по данному вопросу, а в мае 2008 г. был представлен совместный польско-шведский проект, получивший название Восточного партнёрства.

Как отмечает немецкий политолог К. Охманн, изначально польско-шведская инициатива была воспринята в МИД Германии негативно. Первые консультации по этому вопросу между Ф.-В. Штайнмайером и Р. Сикорским состоялись в начале апреля 2008 г. Незадолго до этого Ф.-В. Штайнмайер выступил с программной речью по вопросам европейской "восточной политики", центральное место в которой занимала Россия³¹, и в польском проекте он увидел опасность для германо-российских отношений³². При этом инициатива ВП получила поддержку в ведомстве федерального канцлера и в бундестаге³³. Позднее, уже на этапе подготовки и реализации Восточного партнёрства, Германия (и лично Ф.-В. Штайнмайер) неоднократно выступала за подключение к участию в проекте России и Турции.

В июле 2008 г. инициатива была одобрена Европейским советом, причём ускоренной реализации ВП способствовал августовский конфликт между Россией и Грузией. Он не только изменил соотношение мнений внутри ЕС и охладил российско-европейские отношения, но и стал

²⁹ *Kempe I.* A New Ostpolitik? Priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency : CAP Policy Analyses / Iris Kempe ; Center for Applied Politics Research. 2007. August. № 4. URL: <http://www.cap.lmu.de/download/2007/CAP-Policy-Analysis-2007-04.pdf>.

³⁰ *Böttger K.* Op. cit. S. 108.

³¹ "Auf dem Weg zu einer europäischen Ostpolitik" – Rede von Bundesaußenminister Steinmeier anlässlich der Podiumsdiskussion bei der Willy-Brandt-Stiftung // Auswärtiges Amt : website. 2008. 4. März. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2008/080304-BM-Ostpolitik.html>.

³² *Ochmann C.* Die Zukunft der Östlichen Partnerschaft aus deutscher Sicht // Cornelius Ochmann. Gütersloh : Bertelsmann Stiftung, 2010. Mai. S. 4–5. URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_31394_31395_2.pdf.

³³ *Ochmann C.* Östliche Partnerschaft – Perspektiven einer europäischen Ostpolitik // Cornelius Ochmann // Polen-Analysen. 2010. 15. Juni. № 72. S. 3. URL: <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen72.pdf>.

катализатором работы Еврокомиссии над проектом ВП: на экстренном заседании Европейского совета ей было поручено представить документ не в марте 2009 г., как планировалось ранее, а уже в декабре 2008 г. По мнению немецкого эксперта Б. Липперт, включение вопроса о Восточном партнёрстве в итоговый документ экстренного заседания Совета стало одной из причин того, что проект стал восприниматься, как имеющий антироссийскую направленность³⁴.

Как и планировалось, Еврокомиссия представила готовый проект в декабре 2008 г.³⁵, а в мае 2009 г. в Праге состоялся первый саммит Восточного партнёрства, на котором была принята совместная декларация³⁶. Оба документа в достаточной степени раскрывают основные особенности проекта и те новшества, которые оно внесло в отношения с восточными соседями.

Основной целью ВП, как было заявлено, стало "создание необходимых предпосылок для ускорения политической ассоциации и дальнейшей экономической интеграции между Евросоюзом и заинтересованными странами". При этом сотрудничество было предложено развивать как на двусторонней, так и на многосторонней основе. В последнем случае в качестве основы были предложены четыре политические платформы: (1) демократия, надлежащее управление и стабильность; (2) экономическая интеграция и сближение с политическим курсом ЕС; (3) энергетическая безопасность; (4) контакты между гражданами.

Основная задача ЕПС – тесная экономическая интеграция с Евросоюзом – сохранила своё значение и в ВП. Было предложено создать новую договорную базу на основе соглашений об ассоциации, "которые будут предусматривать создание углублённой и всеобъемлющей зоны свободной торговли с каждой страной-партнёром". При этом была выдвинута ещё одна долгосрочная задача – "создание сети двусторонних соглашений среди партнёров, в результате чего, возможно, будет создано Экономическое сообщество стран – соседей ЕС". При этом страны-партнёры должны были "продемонстрировать не только готовность принять все соответствующие акты *acquis communautaire*"³⁷ Европейского

³⁴ Lippert B. Europäische Nachbarschaftspolitik / Barbara Lippert // Jahrbuch der Europäischen Integration / Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.) ; Institut für Europäische Politik. Baden-Baden : Nomos, 2009. URL: <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen72.pdf>.

³⁵ Сообщение Европейской Комиссии для Европейского парламента и Европейского совета. Восточное партнёрство : COM (2008) 823 final / Комиссия Европейских сообществ // European Union External Action : офиц. интернет-сайт. Брюссель, 2008. 3 декабря. URL: http://www.eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_ru.pdf

³⁶ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit (Prague, 7 May 2009) : 8435/09 (Presse 78) // Council of the European Union : website. 2009. May 7. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf.

³⁷ *Acquis communautaire* (эк., юр., франц.; досл. – общий опыт) – свод общих законодательных актов, единая нормативная база обязывающих правовых актов ЕС. Включает в себя тексты, принципы и политические цели договоров; законодательство, принятое для их исполнения, и судебную практику Европейского суда; декларации и резолюции; меры в области внешней политики и политики безопасности; меры в области правосудия и внутренних дел; международные соглашения, заключённые ЕС, а также между его странами-членами в рамках компетенции Союза.

союза, но и способность осуществлять их вместе с сопоставимыми стандартами и практикой".

Важное значение в рамках ВП приобрело сотрудничество в сфере энергетической безопасности – тема, ставшая крайне актуальной для ЕС после серии "газовых конфликтов" между Россией и некоторыми странами-транзитёрами. Соответственно, в документе Еврокомиссии было заявлено, что "Восточное партнёрство будет содействовать повышению уровня энергетической безопасности ЕС и его партнёров, гарантируя поставку и транзит энергетических ресурсов в отдалённой перспективе". Для решения этой задачи предлагался также ряд мер, в том числе включение стран-партнёров в Европейское энергетическое сообщество в качестве полноценных участников или наблюдателей, внедрение механизмов взаимной энергетической поддержки и безопасности, диверсификация маршрутов транзита и доставки энергоносителей, а также "гармонизация энергетической политики и законодательства партнёров с практикой и актами *acquis communautaire* ЕС".

Политическая кондициональность как один из важнейших инструментов ЕС не только сохранила своё значение, но и была особо акцентирована в рамках Восточного партнёрства. В итоговой декларации Пражского саммита она была заявлена как один из двух руководящих принципов ВП наравне с дифференциацией. Главным стимулом, как и ранее, выступало углубление интеграции. Так, условием для начала переговоров о подписании соглашений об ассоциации должно было быть "наличие достаточного прогресса в сфере демократии, верховенства права и соблюдения прав человека".

Важным достижением ВП стало вовлечение в сотрудничество в рамках ЕПС Белоруссии, которая до того момента была фактически исключена из политики соседства. Переговоры с Минском по вопросу его участия в ВП начались уже в августе 2008 г., а в октябре были приостановлены визовые санкции, введённые ЕС против высших белорусских чиновников, что было явным шагом навстречу Белоруссии. Стоит отметить, что Европарламент потребовал приостановить санкции несмотря на то, что прошедшие в сентябре парламентские выборы в республике не были признаны соответствующими международным стандартам, а определённые шаги белорусского руководства в области соблюдения прав человека были сочтены малозначительными³⁸.

Восточное партнёрство на текущем этапе: кризис мотивации

Председательство Польши в Совете ЕС во второй половине 2011 г., во время которого состоялся второй саммит Восточного партнёрства, стало периодом подведения предварительных итогов и оценки достижений программы более чем за 2 года её реализации. Необходимо отметить, что похвастаться какими-то существенными прорывами на сегодняшний день

³⁸ European Parliament resolution of 9 October 2008 on the situation in Belarus after the parliamentary elections of 28 September 2008 // European Parliament : website. Brussels, 2008. October 9. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0470&language=EN>.

ВП не может. Более того, многие считают, что проект "скорее мёртв, чем жив", и его перспективы, особенно на фоне кризисной ситуации в ЕС, выглядят достаточно туманными. Так, по мнению главного редактора журнала "Россия в глобальной политике" Ф. Лукьянова, именно осознание слабости и бесперспективности ВП побудило Россию изменить своё отношение к проекту. Сегодня, в отличие от достаточно негативной реакции в 2009 г., Москва не выражает обеспокоенности по поводу Восточного партнёрства и даже не исключает своего участия в отдельных его проектах³⁹.

Тем не менее назвать восточное направление ЕПС полностью провальным нельзя. Определённые успехи здесь имеются. Как отмечают европейские эксперты Я. Кобзова, Н. Попеску и Э. Уилсон, с 2004 г. присутствие ЕС в регионе существенно выросло, включая увеличение объёма торговли, участие миссий ЕС в урегулировании конфликтов, работу европейских советников в отдельных правительствах, прогресс на переговорах по соглашениям об ассоциации и облегчении визового режима⁴⁰. Но, несмотря на определённые достижения на тактическом уровне, Евросоюзу явно не хватает здесь стратегического успеха, хотя бы в отношениях с одной из шести стран ВП. Как пишет польский политолог Г. Громадски, "то, что нужно – это успех хотя бы с одной страной, и срочно, в течение ближайшего года или двух. Такой успех стал бы хорошим примером для остальных"⁴¹.

Как уже указывалось, причины основных проблем, с которыми сталкивается сегодня реализация Восточного партнёрства, были заложены ещё на этапе формулирования общих принципов Европейской политики соседства. Проектируя отношения с будущими соседями, европейские стратеги пошли по наиболее привычному и на тот момент, вероятно, наиболее очевидному пути, приняв за исходный образец модель отношений с центрально- и восточноевропейскими странами-кандидатами. Однако инструменты и принципы, успешно действовавшие в отношениях со странами ЦВЕ, перед которыми была открыта ясная перспектива вступления в Евросоюз, оказались неэффективными для стран-соседей, которым, по сути, предлагалось некое "квазичленство" на основе заявленного Р. Проди в 2002 г. принципа "всё, кроме общих институтов". И хотя возможность вступления в ЕС, по крайней мере для стран Восточной Европы, Брюссель никогда не отрицал, в ясной форме предложение полноценной интеграции до сих пор озвучено не было, и, как можно предполагать с большой долей уверенности, в обозримой перспективе этого не произойдёт. Необходимо также учитывать, что как минимум три из

³⁹ Лукьянов Ф. Безопасное "Восточное партнёрство" / Фёдор Лукьянов // InoСМИ.Ru : информ. интернет-сайт. 2011. 3 октября. URL: http://www.inosmi.ru/op_ed/20111003/175485614.html.

⁴⁰ Kobzova J., Popescu N., Wilson A. How to Influence Neighbors. Turning presence into power in the eastern neighborhood / Jana Kobzova, Nicu Popescu, Andrew Wilson // Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik : website. 2011. September 1. URL: <https://ip-journal.dgap.org/en/ip-journal/regions/how-influence-neighbors>.

⁴¹ Gromadzki G. An Urgent Challenge for Today's Europe: The Eastern Partnership / Grzegorz Gromadzki // Internationale Politik und Gesellschaft. 2011. № 3. S. 28. URL: http://www.fes.de/ipg/sets_d/arc_d.htm.

шести участников ВП – Белоруссия, Армения и Азербайджан – сами не стремятся вступать в Евросоюз в ближайшем будущем.

Нельзя сказать, что данной проблемы не понимают в ЕС. Уже в первые годы реализации ЕПС появилось достаточно экспертных работ, критически оценивающих применение принципа политической кондициональности, в том числе и в политике соседства. Эти исследования подтверждают, что адресованное целевой стране-партнёру предложение вступить в Евросоюз является основной предпосылкой её прогресса на пути интеграции⁴².

Проблема неопределённости конечных целей и возникающий в связи с этим кризис политической кондициональности до настоящего момента остаются одной из основных тем экспертных и политических дискуссий по проблеме ЕПС. По сути, кроме финансовой поддержки и туманных перспектив "дальнейшей интеграции" Евросоюзу сегодня нечего предложить странам-соседям в качестве приза за проевропейский курс на реализацию требуемых от них политических и экономических реформ. При этом основные стимулы, которые были заложены в концепцию ЕПС, и главное – перспектива доступа к европейскому внутреннему рынку, не дают сегодня должного эффекта. Это признают и официальные лица в Брюсселе: "Она [зона свободной торговли с ЕС. – Прим. авт.] не принесёт выгоды в краткосрочной перспективе и при этом требует значительных затрат. Она далека от того, чтобы быть "морковкой"⁴³. Эта ситуация, которую венгерский эксперт А. Агх назвал "carrot crisis" (или кризис мотивации), лежит, как представляется, в основе всех проблем Восточного партнёрства: "Главным инструментом этой трансформирующей силы является принцип кондициональности, при котором в обмен на соблюдение партнёром определённых условий ему предлагается конкретная выгода. Главная выгода, или "морковка", – это членство в ЕС. Но если стране-партнёру не предлагается перспектива членства или предлагается слишком слабо, то надёжность принципа кондициональности уменьшается и возникает "carrot crisis"⁴⁴.

Швейцарский эксперт Ф. Шиммельфеннинг наравне с перспективой полноценной интеграции выделяет ещё два дополнительных фактора успешности политической кондициональности. Первый – это нормативная последовательность решений ЕС о расширении, т.е. страна-партнёр должна быть уверена, что она будет вознаграждена в случае выполнения поставленных перед ней условий и лишена перспективы членства, если этих условий не выполнит. Второй фактор заключается в том, что цена выполнения поставленных условий (или "уступчивости") для местной политической элиты должна быть относительно низкой⁴⁵.

Однако с этими двумя дополнительными факторами в ЕПС тоже возникают сложности. В определённых случаях Евросоюз демонстрирует готовность идти на уступки или пренебречь собственными принципами ради

⁴² См., например: *Schimmelfennig F.* EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness / Frank Schimmelfennig // *Journal of European Public Policy*. 2008. September. Vol. 15, № 6. P. 918–937.

⁴³ Цит. по: *Kobzova J., Popescu N., Wilson A.* Op. cit.

⁴⁴ *Agh A.* Regionalisation as a Driving Force of EU Widening: Recovering from the EU 'Carrot Crisis' in the 'East' / Attila Agh // *Europe-Asia Studies*. 2010. Vol. 62, iss. 8.

⁴⁵ *Schimmelfennig F.* Op. cit. P. 920–921.

достижения прагматических целей. В качестве примера можно привести приостановку визовых санкций в отношении высших должностных лиц Белоруссии, которая имела целью привлечь Минск к участию в ВП. Такие двойные стандарты критикуют сами европейские эксперты⁴⁶, утверждая, что "краткосрочные экономические цели в коммерчески привлекательных странах не должны преобладать над долгосрочными целями, такими как открытый рынок, прозрачность, демократия и законность", и что в будущем ЕС должен избегать подобных двойных стандартов. Однако пока Евросоюзу не удастся удержаться в принципиальных рамках из-за противоречий и конфликтов интересов внутри Союза, которые вынуждают Брюссель идти на компромиссы. "Слабость", которую Евросоюз проявляет в определённых ситуациях, позволяет странам-партнёрам рассчитывать на то, что они могут добиться своих целей с наименьшими потерями, играя на внешних интересах ЕС и его внутренних противоречиях. С определённой долей условности сюда же можно отнести и известную стратегию балансирования между Россией и ЕС для получения максимальной выгоды от обеих сторон.

Цена интеграции во многих случаях тоже оказывается слишком высокой для правящих элит стран-соседей, поскольку ЕС выставляет требования, реализация которых иногда может привести к полному их отстранению от власти. Однако здесь возникает ещё одна проблема: принятие норм *acquis communautaire* без формального вступления в ЕС порождает асимметричные отношения, при которых страна-партнёр встраивает в своё законодательство европейские правовые нормы, но при этом её возможности влиять на процесс их разработки и изменения остаются крайне ограниченными, что заведомо ставит такие страны в невыгодное положение по отношению к полноценным членам ЕС. Уже на этом этапе принцип "затраты – выгоды" может дать сбой даже в случае наиболее благоприятного с точки зрения политики социализации внутриполитического расклада сил. Как показывает, например, опыт переговоров ЕС и Швейцарии по проблеме принятия норм европейского права, опасность утраты части собственного суверенитета является более чем чувствительным вопросом даже для такого максимально "европеизированного" государства. По мнению профессора Бернского университета Т. Коттира, для Швейцарии, применяющей сегодня у себя нормы ЕС примерно в таком же объёме, как Австрия, единственной возможностью избежать дальнейшей потери суверенитета является только полноценное вступление в ЕС с тем, чтобы иметь возможность влияния на европейский законодательный процесс⁴⁷. Но и тогда эта возможность всё равно будет довольно ограниченной из-за малого политического веса страны по сравнению с ведущими членами ЕС.

⁴⁶ *May M.-L., Meister S.* Lessons Learned: Recasting the Union's Eastern Neighborhood Policies / Marie-Lena May, Stefan Meister // DGAPanalyse : Crossing Borders. Rethinking the European Union's Neighborhood Policies / Almut Möller (ed.) ; Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik. 2011. August. № 2. P. 67. URL: https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/2011-02_DGAPana_EU_www.pdf.

⁴⁷ *Cottier T.* Die Schweiz ist ein Vassal der EU / Thomas Cottier ; von Kian Ramezani // 20 Minuten Online : website. 2011. 11. Dezember. URL: <http://www.20min.ch/news/schweiz/story/-Die-Schweiz-ist-ein-Vasall-der-EU--23161859>.

Наглядным примером слабости инструментов ЕПС является завершающая фаза переговоров ЕС и Украины по соглашению об ассоциации (вторая половина 2011 г.), сопровождавшаяся попытками давления на Киев из-за ареста Ю. Тимошенко. Фактический провал этих переговоров был предопределён очевидным отсутствием всех трёх факторов.

Во-первых, до настоящего момента Украина не получила от ЕС подтверждения перспективы своего полноценного вступления в ЕС, а её требования о включении данного пункта в соглашение об ассоциации удовлетворены не были.

Во-вторых, внутри самого ЕС отсутствует единое мнение по вопросу о том, является ли "случай Тимошенко", однозначно признаваемый нарушением демократических принципов, препятствием на пути подписания соглашения об ассоциации, которое выгодно ЕС не меньше, а возможно, и больше, чем самой Украине. Кроме того, Киев имеет внутри ЕС хороших "адвокатов", в первую очередь в лице Польши. Всё это даёт ему достаточно пространства для манёвра в ходе переговоров и снижает эффективность используемых ЕС инструментов давления.

В-третьих, применительно к "делу Тимошенко" цена согласия с выдвигаемыми Брюсселем требованиями может оказаться для сегодняшней украинской политической элиты слишком высокой и повлечёт за собой не только отстранение от власти, но и угрозу личной безопасности. Как известно, Брюссель так и не смог принять однозначного решения в отношении Украины и выбрал компромисс: переговоры по соглашению были признаны завершёнными, но подписано оно при этом не было.

В целом можно сказать, что текущая политика ЕС по отношению к соседям формирует вертикально ориентированные и асимметричные отношения, или, по словам немецкого эксперта Л. Липпа, логику "центр – периферия", в которой Евросоюз как производящий нормы субъект, имеющий опыт нескольких десятилетий экономического процветания, дополняется периферией, менее развитой как политически, так и экономически⁴⁸.

В отсутствии главного для стран-партнёров стимула – вступления в ЕС – такая асимметричная структура снижает привлекательность сотрудничества в рамках ЕПС и способность политики соседства конкурировать с другими интеграционными предложениями, в частности с Единым экономическим пространством (ЕЭП), в которое сегодня входят Россия, Белоруссия и Казахстан. К тому же на постсоветском пространстве появляются и другие игроки, желающие поучаствовать в борьбе за влияние, такие как Турция, Иран и Китай. Им тоже есть, что предложить постсоветским странам, по крайней мере, в финансовом плане. И эта ситуация принципиально отличается от ситуации в ЦВЕ 90-х гг., где ЕС в период подготовки расширения обладал "квaziмонополией" на влияние⁴⁹.

⁴⁸ *Lypp L.* The European Union's Neighbourhood and Enlargement Policies: State of Affairs 2011 / Lucas Lypp // DGAPanalyse : Crossing Borders. Rethinking the European Union's Neighborhood Policies / Almut Möller (ed.) ; Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik. 2011. August. № 2. P. 17. URL: https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/2011-02_DGAPana_EU_www.pdf.

⁴⁹ *Kobzova J., Popescu N., Wilson A.* Op. cit.

Дополнительным фактором снижения конкурентоспособности ЕС стал финансовый кризис, негативные последствия которого для экономики Евросоюза особенно сильно проявились в 2011 г. В настоящее время Европа занята безотлагательными внутренними проблемами, что отодвигает остальные вопросы, в том числе и отношения со странами-соседами, на второй план. При этом кризис наглядно показал, к чему может привести поспешное принятие отдельных стран в ЕС и зону евро. Осознание данного факта способно затормозить процесс дальнейшего расширения, в частности открытие перспективы вступления для отдельных восточных соседей. В то же время нестабильное положение ЕС может заставить и самих соседей задуматься о том, насколько выгодно в сегодняшней ситуации привязывать себя к ЕС как к единственному партнёру.

Соответственно, проевропейский курс восточных стран-соседей остаётся крайне неустойчивым: в любой момент возможен откат в отношениях, который в условиях конкуренции с ЕЭП может привести к стремительному ослаблению позиций ЕС. Это понимают и в Брюсселе. Так, по словам высокопоставленного европейского дипломата, "на данный момент украинские олигархи решили сделать ставку на интеграцию с ЕС. Они думают, что получают здесь больший кусок пирога, чем в России. Но если Россия пойдёт дальше и сделает им лучшее предложение, всё может сразу же измениться"⁵⁰. Многие из постсоветских стран предпочитают играть на балансе интересов, стремясь получить выгоду и от ЕС, и от конкурирующих сторон, в первую очередь от России.

В 2010 г. Еврокомиссия и глава Европейской внешнеполитической службы К. Эштон инициировали реформу ЕПС, на ход и характер которой значительное влияние оказали события "арабской весны" в южных странах-соседах. В итоговом документе, представленном в мае 2011 г., в качестве одной из целей этой реформы была заявлена подготовка новых механизмов и инструментов, необходимых для укрепления и углубления ЕПС и стимулирования реформ в странах-партнёрах⁵¹. Несмотря на то, что пересмотр политики соседства готовился достаточно долго, Еврокомиссия не предложила ничего принципиально нового. Ключевыми моментами её инициативы стали укрепление политического компонента ЕПС в виде поддержки "углублённой и устойчивой демократии" в странах-партнёрах; расширение сотрудничества с институтами гражданского общества; усиление политической кондициональности путём введения принципа "больше за больше", который подразумевает выделение странам-партнёрам больших средств и оказание большей поддержки в обмен на прогресс в проведении реформ (соответственно, вводился и негативный принцип – "меньше за меньше"). Все эти моменты уже присутствовали в политике соседства, но теперь они были выведены на первый план.

⁵⁰ *Rettman A.* Russia and Ukraine make nice after EU snub / Andrew Rettman // EUobserver.com : website. 2011. October 18. URL: <http://euobserver.com/24/113975>.

⁵¹ 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 // European Commission : website. Brussels, 2011. May 25. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf.

За инициативой Еврокомиссии просматривается попытка перенести центр тяжести с политической кондициональности на политическую социализацию или, возможно, на иные сходные инструменты. Политическая социализация, которая предусматривает последовательное воздействие на адресата в ходе взаимодействия с целью постепенно изменить модель его поведения. Этот инструмент и раньше присутствовал в ЕПС, но теперь его значение может быть усилено. Об этом говорит повышение внимания к сотрудничеству в рамках ЕПС с институтами гражданского общества в странах-партнёрах. При этом Польша и здесь проявила традиционную активность, выступив с инициативой создания Европейского фонда в поддержку демократии (European Endowment for Democracy) как основного инструмента ЕС по содействию демократическим реформам за рубежом. Эта инициатива была включена в документ Еврокомиссии о пересмотре ЕПС и, несмотря на определённое противодействие со стороны Германии, утверждена Советом ЕС в конце 2011 г.

Основной причиной переноса внимания на развитие диалога с гражданским обществом стали события "арабской весны", показавшие, что стабильность некоторых национальных режимов в Средиземноморье была лишь видимостью. ЕС учёл ошибки, допущенные им в отношениях с арабскими странами, которые он строил в основном на межправительственном уровне. Однако изменения в подходах ЕС, безусловно, будут иметь последствия и для отношений с восточными соседями, где расширение диалога с гражданским обществом и развитие политической социализации могут стать альтернативой показавшей свою слабую эффективность политической кондициональности. В европейском экспертном сообществе уже достаточно давно обсуждается возможность перехода в рамках политики соседства на восточном направлении от политической кондициональности к социализации или аналогичным инструментам постепенного вовлечения элит и общества стран-партнёров в сотрудничество с ЕС на различных уровнях и принятие ими в ходе этого сотрудничества базовых европейских ценностей и установок⁵². При этом рассматриваются различные варианты вплоть до развития вместо вертикально ориентированных отношений, основанных на принципе кондициональности, горизонтального секторального сотрудничества, а также создания общих институтов⁵³.

Надо отметить, что Евросоюз уже имел определённый опыт использования подобного инструмента. Белоруссия, например, была приглашена в Восточное партнёрство в надежде, что развитие сотрудничества поможет преодолеть существующие барьеры. Однако здесь ЕС фактически потерпел неудачу и сегодня, по крайней мере на экспертном уровне, вынужден признать, что требования преобразований, которые предъявляет

⁵² См., например: *Stern U.* Socialization as a Solution to the Conditionality Deadlock with Ukraine? / Ulrike Stern // DGAPanalyse : Crossing Borders. Rethinking the European Union's Neighborhood Policies / Almut Möller (ed.) ; Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik. 2011. August. № 2. P. 59–64. URL: https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/2011-02_DGAPana_EU_www.pdf; *Raik K.* Between conditionality and engagement: Revisiting the EUs democracy promotion in the Eastern neighbourhood : FIIA Briefing paper 80 / Kristi Raik ; The Finnish Institute of International Affairs. 2011. April. URL: <http://www.fii.fi/assets/publications/bp80.pdf>.

⁵³ См.: *Lavenex S.* Op. cit.

Евросоюз, не привлекательны для значительной части национальных политических элит, что и является причиной для обращения к неправительственным субъектам и обществу как к адресатам политики соседства⁵⁴.

* *
*

В настоящий момент достаточно сложно прогнозировать, как будет развиваться ЕПС в целом и Восточное партнёрство в частности: станут ли эти проекты успешными или потерпят неудачу. Пока Евросоюз демонстрирует вполне твёрдое намерение укреплять свою политику в отношении стран-соседей, хотя в последнее время его внимание к ним значительно ослабло в связи с необходимостью решать более актуальные задачи преодоления внутреннего финансового кризиса. Тем не менее, если исключить наиболее негативные для ЕС сценарии развития событий, можно с большой долей уверенности говорить о том, что его курс на интеграцию соседних стран будет продолжен. Для этого имеется достаточно объективных причин, в том числе и необходимость расширения внутреннего рынка Евросоюза, что в период кризиса и надвигающейся стагнации европейской экономики приобретает особую актуальность.

При этом и ЕПС, и ВП как его составная часть имеют ряд серьёзных недостатков, которые во многом predeterminedелили сегодняшнюю слабость и фактический кризис европейской политики в отношении восточных соседей. В первую очередь к ним следует отнести структурную слабость ЕПС, объединившей в своих рамках и южных, и восточных соседей Евросоюза. Столь широкие географические рамки размывают политику соседства, затрудняют поиск необходимых дифференцированных подходов и создают конфликтное поле внутри самого Евросоюза. Эффективность политики соседства значительно снижается из-за противоречий между отдельными странами ЕС. При этом надо отметить, что принципиальные расхождения по некоторым вопросам имеются не только между сторонниками восточного и южного направлений, но и внутри "восточной коалиции", например в вопросе о членстве для восточноевропейских стран, за перспективу которого активно, но пока безуспешно выступает Польша при поддержке некоторых других стран ЦВЕ.

Проблема открытости конечных целей ЕПС, которая не отвечает ни "да" ни "нет" на вопрос о перспективах полноценной интеграции для восточных соседей, является серьёзным фактором слабости Восточного партнёрства. Политика ЕС на этом направлении лишена своего главного аргумента, сделавшего столь успешным применение политической кондициональности в отношении стран-кандидатов в период подготовки к "большому" расширению Евросоюза. Это существенно сужает возможности ЕС воздействовать на своих соседей, а также затрудняет конкуренцию с основными соперниками, в первую очередь с Россией, которая в настоящее время совместно с Казахстаном и Белоруссией активно продвигает собственный интеграционный проект. Нарастающая конкуренция за влияние на постсоветском пространстве – ещё один фактор, ослабляющий Восточное партнёрство. Балансирование между различными

⁵⁴ *May M.-L., Meister S. Op. cit. P. 65.*

центрами силы, не исключаяющее и почти прямого шантажа с целью получить для себя максимальные выгоды, уже стало характерной чертой политики отдельных стран СНГ.

При этом ни Евросоюз, ни Россия не заинтересованы в обострении конкуренции, которое может повредить их двусторонним отношениям. Скорее всего, в ближайшее время им придётся совместно искать выход из тупика, возникающего из-за столкновения их интересов на постсоветском пространстве. Как представляется, такое решение может быть найдено исключительно на основе соблюдения принципа равноправия в отношениях и при активном вовлечении в диалог всех стран – участниц Восточного партнёрства. Причём позитивную роль здесь может сыграть развитие новых форматов взаимодействия с ЕС, включающих наиболее заинтересованных его членов. Определённым базисом для развития такого диалога может стать прогресс в российско-германо-польских отношениях, наметившийся в последние годы. Позиции Германии и Польши имеют внутри ЕС ключевое значение как для восточного направления политики соседства, так и для российско-европейских отношений. Произошедшая в российско-польских отношениях "перезагрузка", а также сближение Варшавы и Берлина могут существенно снизить значение "геополитического" фактора в восточной политике ЕС, который прежде активно эксплуатировала Польша и который препятствовал развитию прагматичных экономических отношений. С этой точки зрения позитивными знаками являются диалог между Россией и "Веймарским треугольником" и развитие германо-польско-российского триалога, в рамках которого состоялось уже две встречи.

Ключевые слова: *Европейский союз – Европейская политика соседства – Восточное партнёрство.*

Keywords: *European Union – European neighborhood policy – Eastern Partnership.*