

*Юлиан Пенке
Берлинский университет*

Восточная политика расширенного Европейского Союза: политика «соседства» или восточное измерение?

«Центральным пунктом моего срока правления является достижение успеха европейской политики “соседства”».

(Бенита Ферреро Вальднер, 2004)¹

1 мая 2004 года десять новых государств стали полноправными членами Европейского Союза. Это событие явилось коронацией во всех отношениях успешной восточной политики Европейского Союза по отношению к своим бывшим непосредственным соседям из Восточной Европы. Европейская политика расширения является ярким положительным примером распространяющейся в восточном регионе мощности ЕС, посредством которого ЕС зарекомендовал себя как глобальный «актёр» на мировой политической арене². Данный процесс оказался достаточно лёгким, так как, с одной стороны, появились очертания «подлинной» внешней политики ЕС периода 1993–2004 гг. по отношению к тем располагающимся на востоке континента государствам, которые не обладают реальными перспективами на вступление. С другой стороны, именно это последнее расширение показало то, что подобный процесс нельзя и невозможно проводить любым способом. Всегда существовали и будут существовать те государства, которые остаются «на улице» (Штратеншulte, 2003). Таким образом, Европейский Союз стоит перед необходимостью разработать такую восточную политику, которая фундаментально будет отличаться от настоящей, существовавшей до сегодняшнего дня внешнеполитической стратегии.

В преддверии последнего расширения на восток ЕС-15 отреагировал на выдвинутое в ноябре 2002 года требование ЕПС. Европейская политика соседства предусматривает обустройство окружения содружественных государств в Средиземноморском регионе и на востоке Европы³. Данное обустройство дол-

Юлиан Пенке, преподаватель Берлинского университета, лектор Фонда Роберта Боша в Тюменском государственном университете. Специализируется на изучении восточной политики Европейского Союза.

¹ Выступление нового комиссара Европейской комиссии по внешним связям: Website: European Neighborhood Policy Website: http://www.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm (“Making a success of the European Neighborhood Policy will be a central theme of my mandate”).

² По данной аргументации см. напр., Смит 1999 или Бретертон/ Воглер 1999, которые обозначили восточную политику ЕС основным направлением внешней политики и, таким образом, выдвинули Европейский Союз на мировую политическую арену.

³ Сообщение Комиссии Совету и Европейскому Парламенту: Расширенная Европа — соседство. Новые рамки для отношений между ЕС и его восточными и южными соседями. Брюссель, 11.3.2003, КОМ (2003).

жно быть достигнуто посредством составления отчетов и планов действий, располагающихся на рассматриваемой территории стран, что указывает на возвращение полюбившегося политического инструмента — кондициональности. Одновременно в так называемой «новой Европе»⁴ шлифуются стратегии будущей восточной политики в рамках расширенного Европейского Союза. Понятие «новая Европа» выбрано в этом контексте осознанно, так как фаза планирования новой восточной политики расширенного Союза выпадает в период отчуждения «старой Европы» новой Европой, одной из причин которого стал разгоревшийся в Ираке кризис в начале 2003 года⁵.

Некоторые страны ЦВЕ, а именно Словакия, Польша, Чехия и Венгрия (V4⁶), а также государства, входящие в Вильнюсскую группу (V10⁷), удивительным образом не принимали участия в концептуализации новой политики соседства ЕС-15, несмотря на то, что это напрямую касалось их интересов, и вопреки хорошим данным по рассматриваемому региону, которыми они располагали⁸. Этот факт также указывает на различия между «старой» и «новой» Европой. Размышляя о странах ЦВЕ, в первую очередь необходимо упомянуть об инициативе польского министерства иностранных дел⁹, выдвинутой в начале 2003 года, и о совместном исследовательском проекте «визовых» государств¹⁰, где бывшие кандидаты на вступление требуют специально разработанного и развитого восточного измерения для стран региона. Государства ВЦЕ (прежде всего Польша) указывают при этом на свои специфические знания в области политики государств бывшего СССР, на слабые содержательные пункты настоящей политики ЕС и на пример северного измерения, которое было инициировано Финляндией в 1997 г.

Эти две группы в рамках расширенного Союза выступают как объекты будущей восточной политики ЕС на постсоветском пространстве: «новое межъевропейское пространство»¹¹, государства Белоруссия, Украина и Молдавия, а также Российская Федерация. Это собирательное понятие «промежуточная Европа» может привести к такому недоразумению, что исходное положение всех этих стран будет рассматриваться как равноценное. В действительности эти три госу-

⁴ Различие между «старой» и «новой Европой» относится к выступлению министра обороны США Дональду Румсфельду, где он описывает раскол между европейскими государствами относительно политики Ирака 2003.

⁵ Здесь упоминается о легендарном «письме Восмерки» и «Вильнюсском письме» в начале 2003 года, которое привело к вышеупомянутому отчуждению.

⁶ V4 — так называемые государства-участники договора Visegrad: Польша, Словакия, Чехия и Венгрия. Эта группа государств ЦВЕ была инициирована в 1991 году для того, чтобы достичь более быстрого вступления в ЕС и НАТО.

⁷ V10 — так называемая Вильнюсская группа, состоящая из Болгарии, Румынии, трех балтийских республик: Литва, Латвия и Эстония, а также к этой группе относятся Словения, Словакия, Албания, Македония и Хорватия. Данная инициатива объединила те государства, чьей целью после проведенной в Вашингтоне в 1999 году встречи на высшем уровне было и есть вступление в НАТО.

⁸ Удивительным было их участие в Европейском конвенте по проекту Конституции ЕС, дебаты между кандидатами на вступление по данному вопросу проходили в феврале 2002 и июне 2003 гг.

⁹ Polish Non-Paper on Future EU-Policy Towards ist New Eastern Neighbors, Warsaw, Ministry of Foreign Affairs of Poland, January 2003; <http://www.msz.gov.pl> und die Rede des polnischen Außenministers Włodzimierz Cimoszewicz im Februar 2003 anlässlich einer Konferenz «EU Enlargement and Neighborhood Policy».

¹⁰ Общий проект SPPA в Братиславе и Центре восточных исследований в Варшаве, 2002: «The Eastern Policy of an Enlarged European Union: A Visegrad Perspektive». В последующей публикации приняли участие также и два других соседних государства, участника договора Visegrad — Чехия и Венгрия.

¹¹ Также здесь это полемическое обозначение было выбрано осознанно (как намек на страны ЦВЕ в до- и послевоенный период), так как в то время действительно существовало мнение, что политика проводится по головам и через головы жителей стран ЦВЕ. Однако эти обозначения по отношению к новым независимым государствам (ННГ) ни в кое случае не должны рассматриваться как одна из функций российской политики.

дарства значительным образом отличаются друг от друга, особенно Белоруссия и Украина. Европейская политика соседства считается с данными различиями, однако необходимо обратить внимание на западные государства ННГ и, конечно, на их «большого» соседа Российской Федерацию, так как Европейский Союз и Россия имеют общие границы. Вышеизложенное означает, что расширенный Союз является для России державой с собственными политическими представлениями относительно рассматриваемого региона. Положение усложняется тем, что Россия, с одной стороны, сама является объектом европейской политики соседства и восточного измерения и при этом занимает ключевую позицию в этих моделях, с другой стороны — в рамках «единого экономического пространства» Россия обладает своим собственным планом действий по отношению к двум европейским идеям. «Старую Европу» (ЕС-15), «новую Европу» и Россию связывает один момент, касающийся «промежуточной» Европы. Интересы партнеров в данном случае должны согласовываться с национальными интересами этих «промежуточных» европейцев для того, чтобы обеспечить стабильность, безопасность и демократическое развитие в регионе Восточной Европы.

Однако в настоящее время существует ряд вопросов, на которые необходимо дать полнзначные ответы: является ли восточная политика ЕС соизмеримой и эффективной? Чем отличается восточное измерение «новой» Европы? Как связаны эти две модели, с одной стороны, друг с другом, и, с другой стороны, с интересами России? В этой связи на представленные вопросы можно ответить лишь частично. Европейская политика соседства открывает большое количество новых возможностей, но все это требует дополнения некоторых центральных представлений восточного измерения. Только совместными усилиями европейской политике соседства и восточному измерению удастся разработать гибкую и одновременно эффективную политику по отношению к новым соседям на востоке.

1. Восточная политика «старой Европы» и расширенного Союза: Европейская политика соседства

До 1988 года восточная политика не имела места ни в рамках Европейского Сообщества, ни внутри Европейского политического сотрудничества 1970 года. Эта ситуация изменилась только летом 1989 года, когда Европейская Комиссия начала сотрудничество с организацией финансовой поддержки стран Центральной и Восточной Европы¹². В основе этого сотрудничества изначально на первом плане восточно- и центральноевропейское соседство с последующими перспективами на вступление¹³. Только во время разгара воинственных разногласий на территории бывшей Югославии и осознанного понимания надвигающейся серьезной опасности, вызванной дальнейшим распространением политики соседства, государства ННГ попали в поле зрения.

На договорных основах отношения между ЕС и его новыми соседями на востоке были урегулированы подписанием соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Внутреннее содержание этих договоров резко отличается в зависимости от страны-партнера. Большинство данных соглашений вступили в силу во второй половине 1990-х годов¹⁴. Таким образом, после расширения на север в 1997 году,

¹² При помощи Большой Семерки программа была осуществлена (Poland/ Hungary: Assistance for Restructuring Economies).

¹³ 1990/91. Переговоры и подписание первых ассоциативных соглашений, так называемый договор с Польшей, Чехословакией и Венгрией.

¹⁴ С Россией СПС было подписано в 1994, однако из-за войны в Чечне было ратифицировано только в 1997 году. СПС с Украиной вступило в силу в 1998 году. С Белоруссией подписание СПС планировалось в 1995 году, однако по решению Совета Министров от 1997 года отношения относительно западных точек заморозились. Тем самым Белоруссия остается единственным государством бывшего СССР без СПС.

которое было инициировано Финляндией и послужило началом интенсивного сотрудничества в балтийском пространстве, сотрудничество вышло на новый уровень отношений параллельно процессу ратификации соглашений о партнерстве и сотрудничестве. Северное измерение послужило также успешным примером надгосударственного подхода. В июне 1999 года в рамках новых внешнеполитических институтов Европейским Союзом была разработана первая общая стратегия для России¹⁵. В декабре этого же года была определена общая стратегия для Украины¹⁶. В последующие годы работа протекала в русле интенсификации отношений по отношению к России. Кульминацией развития этого предложенного Европейским Союзом «стратегического партнерства» явилась встреча на высшем уровне, которая прошла в мае 2003 года в г. Санкт-Петербург. На этой встрече были приняты решения относительно построения четырех единых пространств¹⁷. Особое место в данном сотрудничестве по-прежнему занимает энергетический диалог.

В ноябре 2002 года Европейский Совет и министр иностранных дел приняли решение строить отношения с будущими соседними государствами на договорной основе¹⁸. 11 мая 2003 года Европейская комиссия определила новые рамки отношений ЕС к своим восточным и южным соседям. Европейская политика соседства предусматривает избежание разделительных линий в Европе — построение «кольца соприкасающихся государств», от России через непосредственных соседей в Восточной Европе вплоть до Средиземноморья. Президент Европейской комиссии Романо Проди говорил об «участии в расширении Союза за исключением его институтов» и о возможной интеграции соседних государств в свободное пространство капитала, товаров и услуг¹⁹. В опубликованных в мае 2004 года документах о внешнеполитических стратегиях речь шла об элементах и инструментах, которыми следует руководствоваться в сотрудничестве с новыми соседями расширенного Союза (Россия, западные государства ННГ²⁰, партнеры европейско-средиземноморского сотрудничества)²¹.

Центральным пунктом этого шага является предложение различных услуг в этом дифференцированном пространстве, которое должно считаться с отдельными достижениями соседних государств. Европейская политика соседства состоит в стандартизации билатеральных отношений между ЕС и государствами региона. Здесь следует выделить три основных пункта: а) за исключением России²², развитие так называемых мониторингов и предусмотренных вместе с тем планов действий, все это должно определить приоритеты двусторонней повестки. «Планы действий представляют опорные рамки для программирования помощи рассматриваемым государствам»²³. Здесь мы снова сталкиваемся с нежным средством — кондициональностью. Это кажется многообещающим возвратом к

¹⁵ Common Strategy of the European Union for Russia, 4. Juni 1999, 1999/414/CFSP.

¹⁶ Common Strategy of the European Union for Ukraine, 11. Dezember 1999, 1999/877/CFSP.

¹⁷ Единое экономическое пространство (особый акцент на такие области, как окружающая среда и энергетика), единое пространство свободы, безопасности и правопорядка, пространство сотрудничества в области внешней безопасности, а также пространство научных исследований и образования, включая культурные аспекты. Основной элемент взаимоотношений — энергетический диалог.

¹⁸ General Affairs & External Relations Council, 18. November 2002: New Neighbors Initiative, s.: http://europe.eu.int/comm/external_relations/ceeca/gac.htm#ceeca181102

¹⁹ Цитата: *Kempe J., Meurs W.* Neues Denken für ein Neues Europa // Osteuropa. 2003 53.8, 1149–1158.

²⁰ ННГ — новые независимые государства, а под западными новыми независимыми государствами подразумеваются Белоруссия, Украина и Молдавия.

²¹ Сообщение Комиссии: Европейская политика соседства — стратегия. Брюссель, 12.5.2004, КОМ (2004) 373.

²² Россия в рамках стратегического партнерства отводится особая роль.

²³ Сообщение Комиссии: Европейская политика соседства — стратегия. Брюссель, 12.5.2004, КОМ (2004) 373, 4.

отчетам о достижениях (1998–2002). Первые мониторинги были проведены параллельно опубликованию документации о стратегии в мае 2004 года (Украина, Молдавия), первые планы действий вышли в декабре 2004 года; б) создание одного-единственного всеохватывающего инструмента, для того чтобы финансировать все программы и инициативы. Такие программы, как Tacis и Meda, должны быть введены в инструменты европейской политики соседства; в) Комиссия акцептирует внимание на том, что необходимо вырабатывать единую ответственность за этот процесс, это значит, что ЕС не собирается диктовать своим партнерам никаких приоритетов и условий²⁴. Другими словами, это означает отступ от принципа кондициональности, который повлиял как на процесс расширения, так и на Барселонский процесс. В целом европейская политика соседства не касается каких-либо соглашений и договоров между ЕС и его соседями.

В настоящий момент необходимо также рассмотреть попытку критической инвентаризации восточной политики ЕС-15. Действительно, многое подвергается критике со стороны стран ВЦЕ и России²⁵. Во-первых, будущее полноправное членство окончательно не исключено, напротив, возможность перспективы на вступление осознанно не отвергается²⁶. Кажется, что Европейская Комиссия не научилась на опыте собственных ошибок во время разрешения вопроса с Турцией, так как основополагающим моментом европейской политики соседства является на сегодняшний день то, что к способности на интеграцию предъявляются чрезмерные требования. Комиссар Крис Паттен сказал как-то на пресс-конференции о европейской политике соседства следующее: «Согласие на членство в ЕС стало за прошедшие 10 лет, без всяких сомнений, самым успешным внешнеполитическим инструментом, и это стало прочным концептом»²⁷.

Во-вторых, старые инструменты соглашений о партнерстве и сотрудничестве, общие стратегии, а также планы действий европейской политики соседства зачастую являются пустыми по содержанию и представляют собой просто декларативные документы, которые не могут быть достаточно последовательно применены. В настоящих соглашениях о партнерстве и сотрудничестве многие абзацы безнадежно устарели, некоторые не дополняются ни с одной, ни с другой стороны. Принятые ЕС и Россией, а также Украиной в 1999 году стратегические документы о двусторонних отношениях, и здесь следует отдать должное российскому политологу Надежде Арбатовой, вообще не являющиеся стратегиями, а представляющие собой чисто декларативные документы без какой-либо субстанции²⁸. Также перспективное создание единых европейских пространств в рамках стратегического партнерства между ЕС и Россией является в настоящее время «модным словом» без какой-либо материи. Основанием для подобного утверждения является то, что не называются ни одни временные сроки или

²⁴ Сообщение Комиссии: Европейская политика соседства — стратегия, Брюссель, 12.5.2004, КОМ (2004) 373, 6.

²⁵ Критика ЦВЕ, см., напр., *Дулеба А.* What should the Eastern Policy of the European Union be like? Few Questions raised in General Europe // *Slovak Foreign Policy Affairs*. 2002. 3.2 (2002)? 65–75; *Pelczynska-Nalecz K., Duleba A., Poti L., Votapek V.* Eastern Policy of the Enlarged European Union. A Visegrad Perspective, Bratislava: SFFPA, 2003; *Арбатова Н.* Сотрудничество или интеграция? Россия и Великая Европа // *Восточная Европа*. 2003. 53. 9–10, 1492–1500.

²⁶ Сообщение Комиссии Совету и Европейскому Парламенту: Расширенная Европа — соседство. Брюссель, 11.3.2003, КОМ (2003) 104: «исходной точкой политики соседства является не обещание членства и не исключение возможного членства. (...) Между сегодняшним словом «нет» и завтрашним «да» есть еще достаточное пространство для создания так называемого «крута добродетелей». Не исключено более позднее «замужество»» (*Штрапенишulte Е.* Брюссельский иллюстрированный театр — гость в Восточной Европе // *Восточная Европа*. 2003. 53.6, 764–777).

²⁷ Цитата: *Штрапенишulte Е.* см. выше — С. 767.

²⁸ *Арбатова Н.* Сотрудничество или интеграция? Россия и Великая Европа // *Восточная Европа*. 2003. 53. 9–10, 1492–1500.

какие-либо условия. В последующем, как нам представляется, эти идеи не принесут никакой динамики в отношения между ЕС и Россией²⁹.

В-третьих, старая и актуальная восточная политика Союза содержит целый ряд бросающихся в глаза разногласий. Например, А) ни в Амстердамском договоре (1997), ни в документах о стратегиях европейской политики соседства (2004) не указываются общие ценности, в первую очередь в области правовой государственности, не говорится об ответственности и соблюдении прав человека, включая права меньшинств³⁰. Однако следует заметить, что ценностная политика противоречит зачастую исходным положениям «хорошего правления»³¹. Денежные средства, поступающие из фонда Tacis, способствуют, как правило, государственной бюрократии, которая представляет собой основополагающий инструмент президентской системы. И это несмотря на то, что ценностные приоритеты были связаны по своему содержанию в 1999 году. Трудно представить, что эти бюрократы порождают демократические, открытые и плюралистские общества, следующие заявленной цели единой стратегии и европейской политики соседства. Без соответствующих политических инструментов требование и прагматическое применение находятся в противоречии друг с другом³². Б) Существование двух отдельных стратегий для России и Украины является противоречивым и не соответствует имеющимся требованиям. Этот факт все больше и больше привлекает внимание, так как третья единая стратегия ЕС объединяет под своим началом 12 стран Средиземноморского региона³³. Это невежество препятствует соразмерному обращению с требованиями, которые возникают из треугольника отношений: Россия—Белоруссия—Украина. При этом как в рамках единой стратегии, так и в рамках европейской политики соседства независимая Украина рассматривается как ключевой элемент стабильности и безопасности Европы. Одновременно существует мнение, что Украина препятствует экономическому и политическому влиянию России³⁴. Почему же в таком случае ЕС руководствуется двумя стратегиями и в рамках европейской политики соседства Россия исключена из планов действий. В) Успешный инструмент кондициональности учреждается в рамках европейской политики соседства посредством планов действий, однако это противоречит требованию «единой общей ответственности», где отрицается диктование каких-либо условий.

В-четвертых, старая и настоящая восточная политика ЕС рассматривает Россию с достаточной долей прагматизма³⁵. Растущая автократия российской политической системы последовательно дифрагментируется³⁶. В противовес этому стоит обратить внимание на отношение ЕС к другим демократическим системам³⁷.

²⁹ Штрапешульте Е. Брюссельский иллюстрированный театр — гость в Восточной Европе // Восточная Европа. 2003. 53.6, 764–777.

³⁰ Сообщение Комиссии: Европейская политика соседства — стратегия. Брюссель. 12.5.2004, КОМ (2004) 373.

³¹ Дулеба А. What should the Eastern Policy of the European Union be like? Few Questions raised in General Europe // Slovak Foreign Policy Affairs. 2002. 3.2 (2002)? 65–75.

³² "Without well-defined implementation instruments, a strategy ceases to be a strategy". (Дулеба А. См. выше.)

³³ Common Strategy of the European Council of June 19, 2000 on the Mediterranean region, 2000/458/CFSP (Official Journal of the European Communities, July 22, 2000).

³⁴ Country Strategy Paper 2002–2006 & National Indicative Program 2002–2003 — Ukraine (European Commission, December 27, 2001), с. 4.

³⁵ Дулеба А. См. выше.

³⁶ Это стало заметным с момента проведения ранних реформ В.В. Путина, которые разрушили вертикальное и горизонтальное разделение в системе управления. (Ликвидация права выбора большинства во время выборов в Думу, прямое назначение губернаторов на территории субъектов Федерации).

³⁷ Merkel W., Puhle H.-J., Croissant A., Eicher C., Thierry P. Defekte Demokratie. Bd. 1: Theorie. Opladen: Leske; Budrich, 2003. Das Konzept der defekten Demokratie beschreibt eine Beschädigung der

Отношения с Белоруссией заморозились еще в 1997 году, в качестве следующего примера можно привести политику ЕС по отношению к Словакии в правление Мечаира (1994–1998) или по отношению к бывшей Югославии в период правления Милошевича. Различная оценка политических систем России и Украины до настоящего времени также бросается в глаза. Оценка России также говорит о «политической стабильности», в то время как ситуация на Украине описывается как «слабая и небезопасная». Россия определяется как консолидированная «президентская демократия», в то время как конституция Украины расценивается как «чрезмерно президентская»³⁸. Однако оба государства разделяют супрапрезидентские режимные системы. Копенгагенские критерии от июля 1993 года должны быть одинаково применимы ко всем соседним государствам.

Европейская политика соседства, как и восточная политика ЕС, обладает своими сильными и слабыми сторонами. Все вышеперечисленное действительно представляет собой множество противоречий и носит зачастую абсолютно декларативный характер без какой-либо субстанции, также как и политика ЕС-15 в отношении России, где, по большому счету, используется слепой прагматизм³⁹. Поэтому наряду с правильно определенным подходом к каждому отдельному государству должна иметь место единая целостная стратегия для региона Восточной Европы. Параллельное рассмотрение обоих регионов (Восточная Европа и Средиземноморье), начало которому было положено на встрече на высшем уровне в Лиссабоне в 1992 году, должно быть прекращено для обоюдной пользы⁴⁰. Здесь можно согласиться со следующей оценкой: «Несмотря на содержательные договоры ЕС, до сих пор не удается найти для стран Средиземноморского региона привлекательный, а для ЕС реалистичный подход для будущей европейской политики соседства» (Кемпе/Мюрс 2003:1149).

2. Обнадеживающая восточная политика новой Европы в рамках расширенного Союза: Восточное измерение

Новые государства-члены восточноевропейского региона (Польша, Словакия, Чехия, Венгрия, Литва, Латвия, Эстония, Словения) обладают повышенным интересом к плодотворному сотрудничеству в рамках восточной политики ЕС. Во-первых, вдоль их собственных границ проходит новая граница ЕС. Во-вторых, они должны участвовать в создании общих стратегий и в процессе принятия решений в рамках европейской политики соседства. Кроме того, эти страны обладают особым пониманием внутренних и внешнеполитических механизмов в этом регионе. Шенген, как полагается, повлияет на их отношения к своим восточным соседям радикальным образом. Стратегический интерес этих стран по отношению к России отличается от интереса ЕС-15. В настоящее время уже стартовало северное измерение, инициированное Финляндией, а когда же начнется восточное измерение?⁴¹ Под вопросом остается также и то, насколько велико будет его влияние. Результаты анализов расходятся между принятием последующих изменений в рамках европейской политики соседства⁴² и закатом восточного измерения ЕС, так как европейская политика соседства следует своей

horizontalen und vertikalen Gewaltteilung, eine Einschränkung elementarer Bürgerrechte und den politischen Einfluss nicht verfassungsmäßiger Akteure auf das politische System.

³⁸ Дулеба А. См. выше.

³⁹ Присутствие такой точно определенной и постоянно проводимой политики ЕС приведет к контрапродуктивным отношениям между Россией и странами-членами ЕС.

⁴⁰ Это означало рассеять заботы южных государств-членов ЕС (прежде всего Испании и Франции) относительно чрезмерного устремления ЕС на восток и преобладающего перевеса при этом Германии.

⁴¹ Дулеба А. См. выше.

⁴² Grabbe H. How enlargement will change the EU's political dynamics and its foreign policies // Slovak Foreign Policy Affairs. 2004. 5.1 (Spring 2004), 63–75.

собственной институциональной логике и исключает, таким образом, важные восточно- и центральноевропейские представления⁴³. Истина находится посередине, некоторые изменения европейской политики соседства происходят на глазах⁴⁴, но восточное измерение по примеру северного до сих пор отсутствует. Однако этот факт не должен стоять в центре данных рассуждений.

Однако возникает вопрос, где берут начало концепты «новой Европы»? В целом данные концепты подкармливаются из двух источников: геополитика, ее положение в восточном регионе ЕС, и вторым источником служит история и ее опыт в отношениях с восточными соседями. По словам бывшего комиссара по расширению Гюнтера Ферхойгена, они не хотят оставаться в промежуточном европейском пространстве между Западом и Востоком, где они выступают «мячами» для игры различных интересов⁴⁵. Оба названных фактора включают в себя консервативное понимание политики безопасности (которое включает также обычные угрозы), которое ведет к политике НАТО⁴⁶ и к ярко выраженному атлантицизму⁴⁷. В сущности, все государства новой Европы заинтересованы в продолжающемся присутствии США в Европе. Опасность трансатлантического союза не является однодневной, а представляет собой твердое и крепкое мышление в области безопасности. Вышеперечисленные два фактора включают в себя также другое понимание и иной стратегический подход по отношению к России, в отличие от ЕС-15. Напротив, они скорее противостоят своей старой системе «защиты» (балтийские республики, Венгрия и Польша). Такие моменты, безусловно, влияют на требование более жесткого и единого стратегического курса по отношению к России, в котором должны быть разработаны и представлены более четкие требования⁴⁸. В последующем были отданы предпочтения гарантии полноправной независимости стран ННГ.

Особенно четко эти различия выступили во время кризиса в Ираке в начале 2003 года. Подписи граждан ЦВЕ в «письме восьмерки» и в «Вильнюсском письме» явились ярким примером этого разделения. В нескольких словах должны быть представлены только главные идеи «новой Европы» в рамках задуманного восточного измерения.

Следующие пункты являются кратким изложением некоторых элементов документации польского министерства иностранных дел⁴⁹, речи министра иностранных дел Польши Владимира Симошевича от 20 февраля 2003 года и общего исследовательского проекта «Восточная политика расширенного Союза»⁵⁰, кото-

⁴³ *Catellani N.* The EU Neighborhood Policy towards Russia. From the Northern Dimension to the “New Neighbors” (Draft-version), s.: <http://les1.man.ac.uk/jeanmonnet/posters/tallinn/Catellani.doc> [2004].

⁴⁴ Так, Украина в годы пренебрежения по отношению к России была обозначена как приоритетный партнер в рамках европейской политики соседства. European Neighborhood Policy Website: http://www.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm (“From the beginning of the European Union’s consideration of the European Neighborhood Policy (ENP), Ukraine has been considered a priority partner country in this context”).

⁴⁵ *Ферхойген Г.* Европа должна стать мировой державой! (Интервью Гюнтера Ферхойгена) // *Internationale Politik*. 2005. 60.01 (Januar 2005). S. 34–46, 37.

⁴⁶ Предпочтение здесь отдается не той политике НАТО времен «холодной войны», а акцентируется новая политика НАТО — политика многополярности.

⁴⁷ Это не в каждом случае следует расценивать как скрытую скептичность Европы относительно балтийских республик. Не все страны ЦВЕ являются гомогенными. Так например, активным восточным политикам из Польши и Словакии в противовес можно поставить незаинтересованность политиков из Чехии и Венгрии.

⁴⁸ *Grabbe H.* Op. cit.

⁴⁹ Polish Non-Paper on Future EU Policy Towards is New Eastern Neighbors, Warsaw, Ministry of Foreign Affairs of Poland, January 2003; <http://www.ms.gov.pl>

⁵⁰ The Eastern Policy of an Enlarged European Union: A Visegrad Perspective’ = a joint project of the SFPА and the Center for Eastern Studies in Warsaw: *Pelczynska-Nalecz K., Duleba A., Poti L., Votapek V.* Eastern Policy of the Enlarged European Union. A Visegrad Perspective, Bratislava: SFPА, 2003.

рые являются очертаниями восточного измерения ЕС. Во-первых, также как и в европейской политике соседства, здесь акцептируется тот факт, что новые разделительные линии не должны возникать в Европе. Прежде всего должны быть достигнуты и разработаны четкие критерии на вступление. Это предложение далеко выходит за рамки настоящих планов действий. Во-вторых, в пределах этого менеджмента необходимо учесть две стороны: новейшую пограничную инфраструктуру и открытый визовый режим. В-третьих, действующие программы финансирования должны быть расширены, здесь следует предусмотреть совместную деятельность на внешних границах (открытие так называемой интеррегиональной программы европейской политики соседства). В-четвертых, необходимо в рамках гражданского диалога между неправительственными организациями сильнее поддерживать местных авторитетов. Здесь следует возвратиться к опыту польских неправительственных организаций. В-пятых, создание коммуникационных и транспортных дорог вдоль внешней границы должно быть особо поддержано.

В земельных стратегиях для России это значит, что демократическим дефицитам должно быть уделено особое внимание. Инструмент кондициональности, в конечном счете, должен равномерно применяться. Так называемые «горячие точки» заслуживают особого внимания — это область Калининграда, Чечни и Транснистрии. Этого пространства вполне достаточно для того, чтобы разрешить наконец-то данную проблему. Вместе с тем продолжается сотрудничество в рамках энергетического диалога. Однако Россия должна быть непременно включена в состав европейских структур, а не находиться в тени, как это было до сих пор³¹. Для стран «новой промежуточной Европы» необходимо заключить ассоциативные соглашения, в рамках которых должно быть предусмотрено последующее полноправное членство в ЕС. Этот продолжительный процесс управляется инструментом кондициональности. Украина должна быть укреплена и поставлена в равное положение с Россией. В соответствии с этим ориентир Украины на Европу необходимо наконец-то эффективно поддержать как на внутренней, так и на внешней политической арене. Белоруссии, «забытому соседу» с высоким потенциалом развития, следует задуматься о своем будущем положении и о своих позициях. Вместо изолированной политики «замораживания» отношений стоит подумать о других формах сотрудничества между ЕС и Белоруссией. Новые демократические неправительственные организации требуют наиболее сильной поддержки. Молдавия должна четко осознать, что она является частью Европы, а не зависимым от России государством. При этом Европейский Союз должен оказать всю необходимую помощь в разрешении конфликта в Транснистрии.

Следует указать на то, что восточное измерение ни в коем случае не является конкуренцией северному измерению, оно должно рассматриваться отдельно.

Этот концепт расширит и содержательно углубит обсуждаемое между Россией и Европейским Союзом построение единого экономического и социального пространства вокруг Украины, Молдавии и Белоруссии³². Сильная сторона концепта восточного измерения заключается в целостном подходе с учетом индивидуальных государственных стратегий и настоящих проблем стран этого региона, в отличие от европейской политики соседства.

Исходя из вышеизложенного следует, что проводимая Европейским Союзом политика по отношению к России и достойная оценка положения «новой промежуточной Европы» является важным и единственно правильным требо-

³¹ Орывки и идеи из доклада «Создание многоуровневой Европы» от 27–29 апреля 2003 года в Сопоте (Польша), протокол составлен Франсом Капсом, представителем Всемирного Банка в Будапеште.

³² *Kempe I., Meurs W.* Neues Denken für ein neues Europa // Osteuropa. 2003. 53.8, 1149–1158.

ванием этого концепта. Слабая сторона рассматриваемой идеи заключается в применении имеющегося концепта критериев на вступление для государств «новой промежуточной Европы», так как данный факт, с одной стороны, растягивает институциональные рамки ЕС и, с другой стороны, способствует разращению продуктивного сотрудничества с Россией. Здесь следует все-таки считаться со сферой интересов России. Государства СНГ, однако, не должны рассматриваться как зависимые от своего партнерства с Россией страны. Это было бы признанием доминирования московских представлений, а здесь речь, в первую очередь, должна идти о развитии интересов всех участников.

3. Сотрудничество между Россией и Европейским Союзом

С российской точки зрения стратегия соседства со стороны ЕС обладает некоторыми недостатками. «Пространство восточнее ЕС необходимо рассматривать как единое целое. России должно отводиться особое место, так как её ресурсы имеют большое значение для всей Европы. Кроме того, европейская безопасность немыслима без участия России»⁵³.

Если будет недостаточно того, что европейская политика соседства усилит дифференцированный подход и выделит Россию в рамках стратегического сотрудничества⁵⁴, то отношения между Россией и Европейским Союзом строятся неправильно. Так, это четко проявляется в параллельности построения единых европейских пространств, с одной стороны, и в создании охватывающего Россию, Белоруссию, Украину и Казахстан единого экономического пространства, с другой стороны. Так как данная модель в истории интеграции Москвы является прямой противоположностью модели интеграции ЕС⁵⁵.

Политика Европы относится традиционно к внешнеполитическим приоритетам России, в этой области интересы России и Европейского Союза значительно расходятся. Европейский Союз хочет закрепить в России западные нормы, Россия, в свою очередь, желает участвовать в европейских процессах принятия решений, но не хочет участвовать при этом в европейской интеграции. Поэтому в данном случае оба государства должны разработать подходящие друг для друга стратегии сотрудничества⁵⁶. Европейский Союз должен осознанно принять все представления и интерпретации российской стороны и в соответствии с этим реагировать. Существовавшая до сегодняшнего дня стратегия отчуждения реалий приводит к проблеме ясной, долгосрочной институциональной перспективы в отношениях между рассматриваемыми сторонами.

Русские не стремятся стать членами Европейского Союза, и они видят четкое различие между понятиями «европейское пространство» и «европейские институты». Россия хочет членства в европейском пространстве, однако не желает нарушать суверенитета Европейского Союза своим вступлением в европейские институты. Поэтому, как и прежде, на переднем плане для России находятся двусторонние отношения с Европейским Союзом.

Как было указано ранее, не только нефть и газ связывают эти две асимметричные хозяйственные системы, Европейский Союз и Россию, и эту ситуацию не в силах изменить ни соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), ни единая стратегия или постоянные встречи на высшем уровне между Россией и

⁵³ *Арбатова Н.* См. выше.

⁵⁴ *Verheugen G.* EU Enlargement and the Union's Neighborhood Policy, Rede an der Diplomatischen Akademie in Moskau, 27 Oktober 2003.

⁵⁵ *Timmermann H.* Zur Strategie der EU gegenüber den Neuen Nachbarn Ukraine und Belarus // Osteuropa. 2003. 53.11, 1605–1622.

⁵⁶ *Бордачев Т.* Россия — новая внешняя политика и Европейский Союз // Osteuropa. 2002. 52.11, 1404–1418.

Европейским Союзом⁵⁷. Расширенный Союз обладает двумя стратегическими возможностями: либо он действует, как раньше, и в результате этого никаких существенных изменений в рамках стратегического партнерства и европейской политики соседства с последствиями «слабой» доли риска в системе безопасности и оттягивании процесса трансформации России, либо Европейский Союз развивает эффективную и постоянную новую стратегию. В рамках этой новой стратегии необходимо будет уточнить демократические и экономические требования и предусмотреть конкретные временные рамки для их выполнения. Инструмент кондициональности при этом должен быть применен соответствующим образом⁵⁸.

Расширенный Союз должен осознанно воспринимать столкновения в сфере влияния на территории «новой промежуточной Европы», так как, по словам В.В. Путина, Запад стремительно проникает в традиционную сферу влияния России. После распада в 1991 году последовала потеря влияния на Балканах. Как следствие теракта 11 сентября 2001 года США разместили свои военные базы на юге ННГ (Центральная Азия) и в Афганистане. В 2002 году Россия потеряла свое влияние в Молдавии из-за произошедшего там конфликта в Транснистрии и в Грузии («розовая революция»). Более новым примером является «оранжевая революция» — как следствие президентских выборов на Украине в ноябре 2004 года. С полной потерей Украины, особенно ее восточных областей, очертания исторической России размываются.

Немецкий эксперт Александр Рар пишет: «Россия почти в сомнениях», это свидетельствует, по его мнению, о риске безопасности, что не может быть не в интересах западных и европейских государств⁵⁹. Однако не следует понимать эти замечания как аргумент для продолжения старой политики по отношению к России, также и государства «новой промежуточной Европы» не должны рассматриваться как зависимые от своих отношений с Россией страны. Неверным является и рассмотрение этих стран за пределами конфронтации с Россией⁶⁰, как полагают некоторые политики «новой Европы».

Подводя итог, следует сказать, что европейская политика соседства Европейского Союза — это шаг в правильном направлении. Целостное рассмотрению должно уступить место дифференцированному подходу и индивидуальному рассмотрению каждого государства, и прежде всего это касается России, Украины, Белоруссии и Молдавии, так как именно эти государства являются важнейшими составляющими европейской политики соседства. Кроме того, следует четко разделять между южным и восточным измерением. Именно после осуществления этих идей и после внедрения новой прагматичной политики по отношению к России, а также после правильной оценки государств «новой промежуточной Европы» восточная политика расширенного Союза сможет превратиться в гибкую, эффективную и концентрированную силу в этом важном для безопасности и стабильности Европы регионе. Краткосрочные альянсы в рамках европейской восточной политики, как и кризисный менеджмент в декабре 2004 года на Украине⁶¹, являются существенными доказательствами улуч-

⁵⁷ В настоящее время экспорт нефти и газа составляет 40% всего российского экспорта. Энергетический диалог находится, разумеется, на переднем плане. (ЕС импортирует 53% экспорта нефти России, 62% экспорта газа и, таким образом, является важным торговым партнером.)

⁵⁸ Бордачев Т. *Op. cit.*

⁵⁹ Rahr A. Der Westen darf Putin nicht weiter reizen // Die Welt. 2004. 16.12.2004; Eadem. Unser Mann in Moskau // Cicero. 2004. №11. S. 28–36.

⁶⁰ Timmermann H. *Op. cit.*

⁶¹ Zwischen den Parteien vermittelten u.a. der hohe Beauftragte des Rates für die GASP Javier Solana, der polnische Präsident Aleksander Kwasniewski und der litauische Präsident Valdas Adamkus. Vielfach wurde auch der Einfluss des deutschen Kanzlers Gerhard Schröder auf den russischen Präsidenten Putin hervorgehoben.

шения европейской политики соседства. Немецкая пресса также освещает «немецко-польское разделение труда» в качестве положительного примера восточной политики Европейского Союза⁶².

В интересах трех давних партнеров (ЕС, государства СНГ, Россия) проводить восточную политику четко и эффективно. Только соединение политики соседства и восточного измерения может привести к успеху, о котором говорила в своем выступлении комиссар по внешним связям Бенита Ферреро Вальднер.

Пер. с нем. Н. Боярских

Summary

The last enlargement of the European Union has been the conclusion of a quite successful Eastern Policy towards its neighbours in East Central Europe. Now, after the accession of ten new member states EUrope faces the necessity to elaborate an Eastern Policy towards the New Neighbours in the East, which differs fundamentally from the previous accession- and pre-accession strategy. Further enlargement would overstretch the Union's current abilities. The member states have responded to this challenge with the so called European Neighbourhood Policy (ENP), but also the new members in East Central Europe have proposed their own concept — the Eastern Dimension. This article evaluates these two initiatives and the needs of the region East Europe. It seems that only the combination of elements of both policies promises an effective and yet flexible Eastern Policy of the European Union.

⁶² Beide Staaten können und sollten sicher eine wichtige Rolle in der EU-Ostpolitik spielen, aber nur in einem festen institutionellen Rahmen.