

ПРЕВРАТИТЬ ПРИСУТСТВИЕ ВО ВЛИЯНИЕ:
УРОКИ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА¹

Ключевые слова: Европейская политика соседства, восточное партнерство.
Key words: European Neighborhood policy, Eastern Partnership

С момента появления Европейской политики соседства в 2003 г., Европейский союз начал активнее участвовать в делах своих восточных соседей. ЕС стал крупнейшим торговым партнером большинства стран в регионе, провел переговоры об ассоциации и свободной торговле, операции по управлению кризисами, предложил начать диалог по облегчению и отмене визового режима. Однако ЕС не удалось превратить присутствие во влияние. В сферах безопасности и демократии ЕС не только не достиг большинства своих целей, но и не смог предотвратить тенденцию к ухудшению ситуации на местах. В действительности каждая страна региона (за исключением Молдовы) является в настоящее время менее демократичной, чем пять лет назад. В то время как южные соседи ЕС проходят период демократических преобразований самостоятельно, важно, чтобы Европа усвоила уроки своих неудач в области консолидации демократии в постреволюционных странах восточного партнерства, таких как Грузия и Украина.

Пока некоторые страны ЕС заняты событиями в Северной Африке и на Ближнем Востоке, существует опасность, что в странах восточного партнерства ситуация будет ухудшаться. Если в Тунисе и Египте революции привели к свержению диктатуры и поставили под угрозу режимы других южных стран-соседей ЕС, восточные страны-соседи, похоже, двигаются в противоположном направлении: к консолидации авторитаризма. В то время как южные страны-соседи напоминают страны восточного партнерства в 2003 и 2005 гг., последние все больше похожи на них, но более раннего периода — страны, где существуют тесные экономические связи с ЕС, но одновременно наблюдается и централизация политики, отсутствие политической конкуренции, рутинное пренебрежение ЕС по ключевым вопросам политики и безопасности. Чтобы предотвратить такую тенденцию, ЕС должен проводить более активную политику в регионе восточного партнерства для превращения своего присутствия во влияние.

Никку Попеску, старший исследователь в Европейском центре внешних сношений (European Council on Foreign Relations), занимается вопросами восточного партнерства ЕС и политики России. Получил степень PhD в Центрально-европейском университете, Будапешт. В 2005–2007 гг. был исследователем в Центре изучения европейской политики (Centre for European Policy Studies), Брюссель, а также был приглашенным исследователем в Европейском институте изучения безопасности (the EU Institute for Security Studies), Париж. E-mail: london@ecfr.eu.

Эндрю Уилсон, старший исследователь в Европейском центре внешних сношений, преподаватель украинских исследований в Школе славянских и восточноевропейских исследований, Лондон. Преподавал в Лондонской школе экономики и университете Кембриджа. E-mail: london@ecfr.eu.

¹ Данная статья была напечатана на английском языке: Popescu N., Wilson A. Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighborhood. Policy Brief // European Council of Foreign Relations, May 2011, www.ecfr.eu. Публикуется с согласия авторов.

Возрастающее присутствие ЕС...

С 2004 г. присутствие ЕС в регионе восточного партнерства (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова, Украина) все возрастало. Торговля ЕС с шестью странами восточного партнерства (ВП) (за исключением Беларуси) превосходит оборот России с этими же странами, ведется работа по заключению всеобъемлющих соглашений о свободной торговле (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements, DCFTA) с большинством из стран-соседей.

Таблица 1

Доля ЕС во внешней торговле со странами восточного партнерства.
Источник: Европейская Комиссия

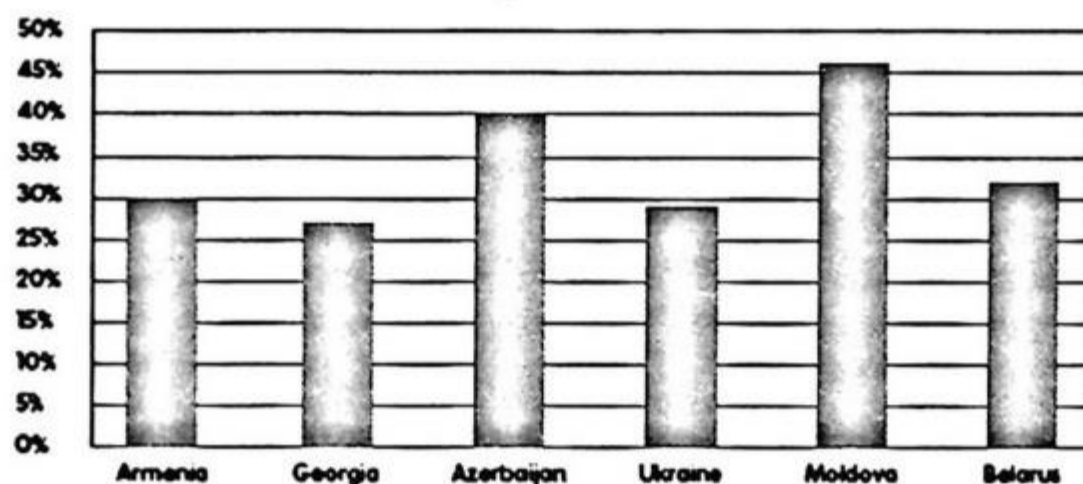


Figure 1
EU share of foreign trade of EaP states

Source: European Commission

ЕС также активно участвует в урегулировании кризисов в этих странах: он выступает в роли посредника в переговорах между Молдовой и Приднестровьем, в Молдове и Украине действует пограничная миссия ЕС (EU Border Assistance Mission, EUBAM) из 120 членов и миссия наблюдателей ЕС (EU Monitoring Mission) из 200 человек в Грузии. ЕС также выступает посредником в переговорах в Женеве между Россией, Грузией и сепаратистскими регионами Абхазией и Южной Осетией. Количество сотрудников, занимающихся разрешением кризисов в регионе, превышает количество сотрудников в остальных миссиях ЕС (за исключением Балкан).

Около двадцати высокопоставленных советников ЕС вовлечены в работу государственных органов в Армении и Молдове. Они занимаются работой с местными государственными структурами по проведению реформ; команда ЕС по пограничному управлению (Border Support Team) работает с пограничниками Грузии. С момента запуска Европейской политики соседства, ЕС и страны-члены наращивают свое дипломатическое присутствие в регионе. Количество делегаций ЕС в регионе увеличилось с двух до шести. Таким образом, Европейский союз в настоящее время имеет представительства во всех странах восточного партнерства. Численность сотрудников в этих представительствах также увеличивается.

Растет и количество соглашений между ЕС и странами восточного партнерства. Ведутся переговоры о заключении договоров об ассоциации с Украиной, Молдовой, Грузией, Арменией и Азербайджаном, об отмене визового режима с Украиной и Молдовой, об облегчении визового режима с Грузией, Арменией и Азербайджаном. Возможны переговоры с Беларусью по этому вопросу. Финансирование программы по восточному партнерству увеличилось с 8,4 миллиардов евро в период 2000–2006 гг. до 11,2 миллиардов евро в 2007–2013 гг. (на 32%).

Политика ЕС опирается на «пряники» и почти не применяет «кнутов». Наблюдаются сдвиги в преодолении скептического отношения некоторых государств-членов ЕС, не желавших выделять средства для реализации программы по восточному партнерству или опасавшихся ухудшения отношений с Россией. Однако, несмотря на прогресс в проведении политики соседства, ЕС не успевает своевременно реагировать на ускользящие отрицательные тренды в регионе.

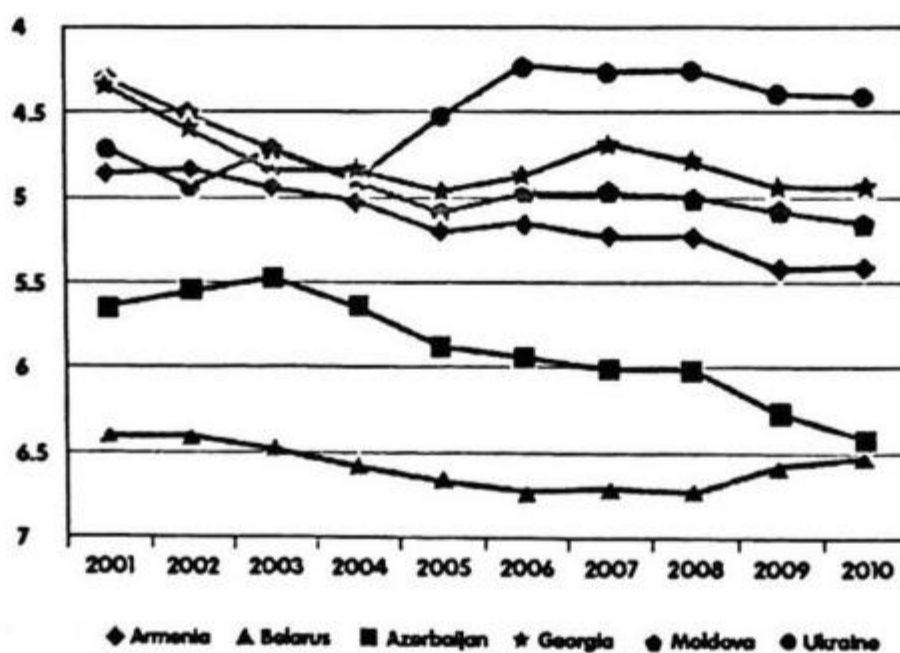
...Но ограниченное влияние

Влияние измеряется не только задействованными ресурсами или растущими показателями в торговле. Скорее, влияние можно рассматривать как способность достигать результаты, определять повестку и определять, чего хотят другие.¹ Влияние ЕС в восточном партнерстве можно обозначить как способность ЕС подталкивать своих соседей к проведению демократических преобразований и реформ, к большему распространению интересов и ценностей ЕС в регионе. Однако влияние ЕС на своих восточных соседей в сфере проведения реформ и демократических преобразований, в сфере внешней политики и урегулирования конфликтов в регионе остается в лучшем случае незначительным. Другими словами, присутствие ЕС в регионе нельзя автоматически обернуть во влияние. В действительности, по мере того, как усиливался интерес ЕС к региону и увеличивалось его присутствие, способность ЕС влиять на политические процессы в регионе в лучшем случае оставалась на том же уровне.

Таблица 2

Демократические показатели, 2001–2010. Источник: Freedom House Nations in Transit

Figure 2
Democracy scores, 2001-2010



Source: Freedom House Nations in Transit

Тем временем в последние несколько лет страны восточного партнерства шли в неправильном направлении. Азербайджан перешел к системе пожизненного президентства; в 2008 г. в Армении произошла передача власти приемнику по почти российскому сценарию, что привело к столкновениям, в результате которых погибло как минимум десять человек; в Грузии имела место растущая централизация власти и война с Росси-

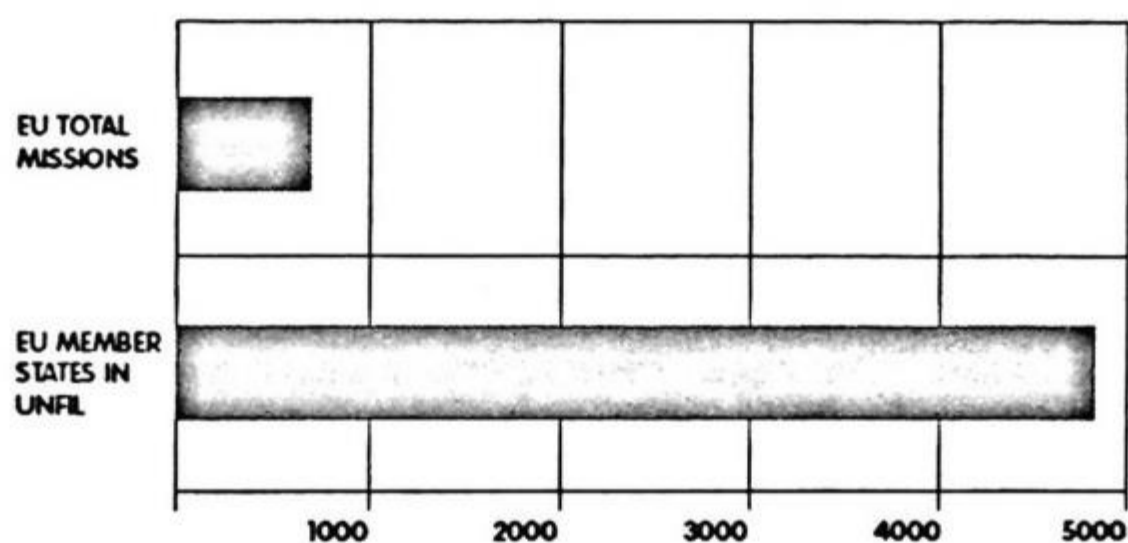
¹ См., например: Nye J. S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

ей в 2008 г. В период 2005–2010 гг. лидеры украинской «оранжевой революции» промо-тали власть, а Виктор Янукович, избранный президентом в 2010 г., сумел быстро сконцентрировать в своих руках политическое влияние. И наконец, в Беларуси закончился двухлетний период сближения с ЕС после того, как состоялось подавление оппозиции после выборов в декабре 2010 г. Пока лишь Молдова является исключением, однако политическая система в стране еще не стабилизировалась и неразрешенный конфликт в Приднестровье остается проблемой. В любом случае, Молдова — слишком маленькое государство, чтобы менять динамику в регионе.

Даже ограниченные достижения ЕС в области различных политик отстают от потребностей региона. Посольства ЕС в регионе очень малы (зачастую всего два или три дипломата) и ориентированы преимущественно на решение технических вопросов и реализацию проектов по развитию, а не на решение политических вопросов и вопросов безопасности. Хотя ЕС и усилил свою роль в разрешении конфликтов в странах Восточного партнерства, количество человек, вовлеченных в решение этих проблем, остается незначительным. Например, количество представителей ЕС в пограничной миссии ЕС (EU Border Assistance Mission) в Молдове и Украине и миссии ЕС по мониторингу (EU Monitoring Mission) в Грузии слишком мало по сравнению с 4,827 сотрудниками, которые вовлечены в миротворческую миссию ЕС в Ливане.¹ Даже Бангладеш предоставляет больше сотрудников для миротворческой миссии в Ливане, чем все страны ЕС для стран восточного партнерства.

Таблица 3

Персонал миссий ЕС по урегулированию кризисов в сравнении с миротворческим контингентом сил ЕС в Ливане в рамках Промежуточных сил в Ливане (United Nations Interim Force in Lebanon, UNIFIL). Источник: Совет ЕС и ООН



Sources: European Council and United Nations

Еще большее беспокойство вызывает то обстоятельство, что меры, которые когда-то должны были стать «большим пряником», теперь рассматриваются в странах-соседях как кнут. В таких странах, как Грузия и Украина всеобъемлющие соглашения о свободной торговле (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements, DCFTA) воспринимаются как бюрократическая помеха торговле с неясными краткосрочными выгодами. Даже некоторые представители ЕС начали менять свое отношение к этим соглашениям. «Это соглашение не подразумевает краткосрочных выгод, однако требует больших затрат», — заявил один из сотрудников ЕС. «Это соглашение трудно назвать “пряником”».² Как ре-

¹ United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) home page, www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/index.shtml

² Интервью с сотрудником ЕС, февраль 2010.

зультат, переговоры о свободной торговле с Грузией не двигались с мертвой точки из-за того, что грузинская сторона откладывала принятие решения. Переговоры с Украиной по этому же вопросу зашли в тупик из-за протекционистских настроений обеих сторон. Что касается Молдовы, то переговоры даже не начались из-за задержек в ЕС.¹

Неспособность ЕС превратить свое присутствие во влияние связано с тремя структурными тенденциями. Первая тенденция региональная: установление авторитарных или полуавторитарных режимов в большинстве стран-соседей. Вторая тенденция глобальная: возникновение многополярного мира, в котором страны-соседи могут проводить политику балансирования между внешними акторами в духе И. Тито. Третья тенденция является внутренней: чрезмерная озабоченность ЕС проведением институциональных реформ и преодолением экономического кризиса.

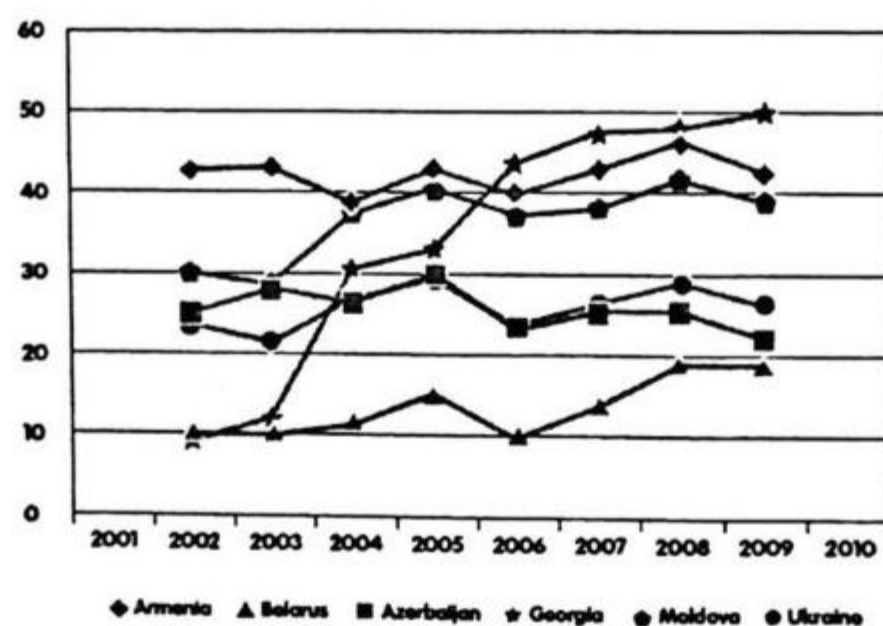
Сильные режимы, слабые государства

Несмотря на колебания от «цветных революций» к «контрреволюциям», основным направлением развития восточных соседей ЕС является установление такого режима, при котором имеет место контроль над государством и авторитарная консолидация, а не свободное политическое и экономическое развитие. Элиты большинства стран-соседей предпочитают «стабилизацию» преобразованиям: они, скорее, предпочтут статус-кво частичных реформ, в том числе за счет тесных связей между олигархами и коррумпированными чиновниками, чем будут заниматься усилением государственных институтов. Элиты, таким образом, получают преимущества от полного контроля над государством (например, фактически приватизировав государственные институты и используя их в частных целях), в то время как издержки перекладываются на общество. Вследствие этого, развитие большинства восточных стран-соседей остановилось где-то посередине между диктатурой и демократией, между командной экономикой и свободным рынком.

Таблица 4

Показатели управления, 2002–2008. Источник: Всемирный банк

Figure 4
Governance scores, 2002-2008



Source: World Bank

¹ К началу 2012 г. переговоры с Молдовой, Грузией начались, а с Украиной de facto завершились (примечание авторов).

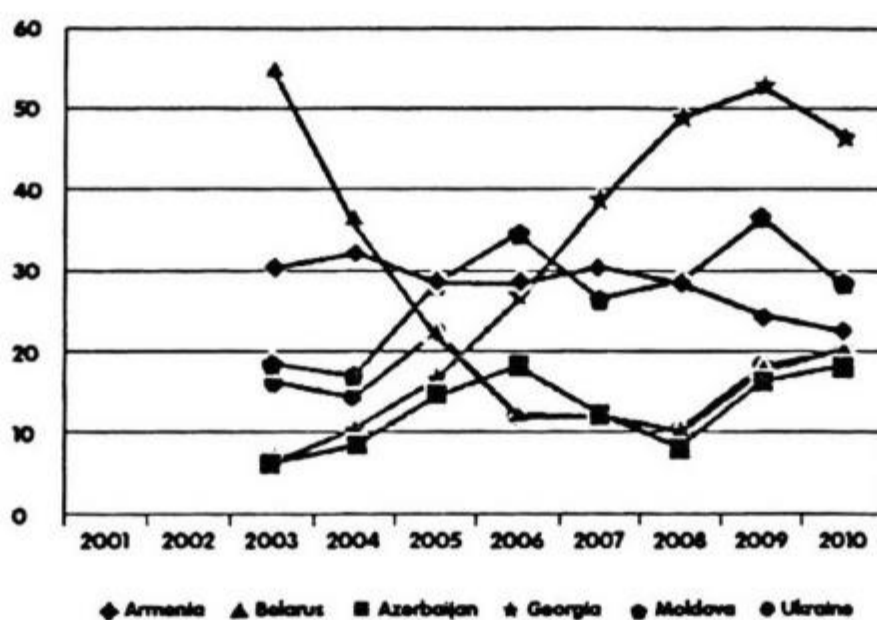
Данный процесс внутренней политической консолидации значительно уменьшил возможности влияния ЕС. Зачастую проблема состоит не в том, что ЕС недостаточно предлагает своим соседям, а в том, что авторитарная консолидация все больше осложняет возможности ЕС инициировать перемены и продвигать свои интересы и ценности. Страны восточного партнерства восприимчивы к влиянию ЕС в гораздо меньшей степени, чем страны Центральной Европы или Балкан. Как указывается в докладе ECFR за 2009 г., «основной подход ЕС в регионе построен на модели расширения, для которой главным является распространение *acquis communautaire* и поддержка в переходный период, однако в странах региона во многом переходный период завис». ¹ С 2009 г. тенденции, рассматриваемые в докладе, продолжились, на что указывает, в частности, приход к власти Януковича и подавление демонстраций в Беларуси в декабре 2010 г., положившее конец осторожному сближению этой страны с ЕС. Продвижение норм ЕС нацелено на создание большей открытости, однако восточные страны-соседи ЕС все более и более закрываются.

Таблица 5

Коррупция в восточных странах-соседях (2003–2010).

Источник: Transparency International

Figure 5
Corruption in the eastern neighbourhood, 2003-2010



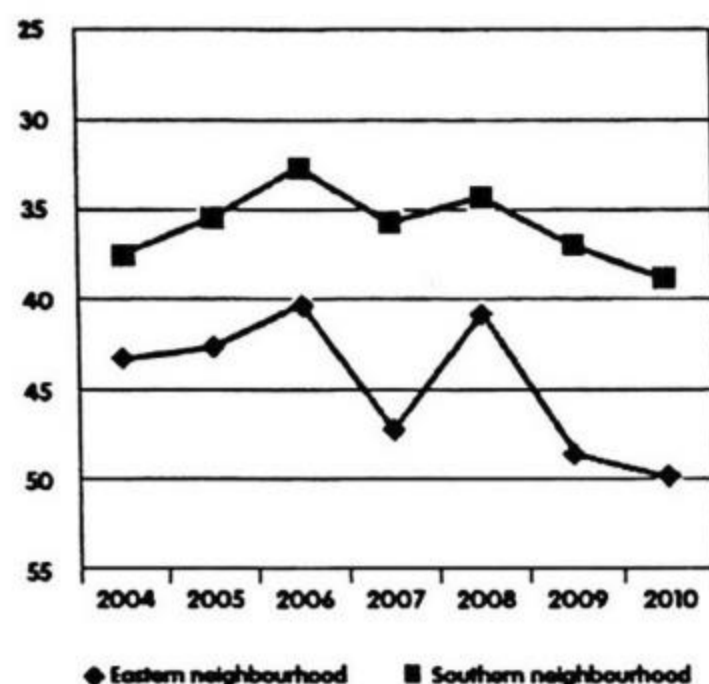
Source: Transparency International

В какой-то мере восточные страны-соседи ЕС в настоящее время напоминают южные страны-соседи до произошедших в них революций в 2011 г. Европейскому союзу приходится иметь дело не со странами, заинтересованными в европейских подходах при решении проблем, а с консолидированными авторитарными режимами. Несмотря на то, что показатели восточных стран-соседей в таких сферах, как демократия, свобода СМИ, коррупция или условия ведения бизнеса, намного выше, чем показатели южных стран-соседей, многие из этих стран рискуют повторить путь стагнации и частичных реформ, который проходили страны Средиземноморья не одно десятилетие. Пока лишь в Молдове не наблюдается тенденции к политической централизации. Что касается Грузии, то она бесспорно является лидером институциональных реформ, однако политическая ситуация в стране чрезмерно поляризована и сконцентрирована вокруг президента.

¹ Popescu N., Wilson A. The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood, European Council on Foreign Relations, June 2009. URL: http://ecfr.eu/page/-/documents/ECFR_eastern_neighbourhood_report.pdf

Свобода СМИ в восточных и южных странах-соседях ЕС.
Источник: Reporters Without borders, World Press index, 2010

Figure 6
 Press freedom in the eastern and southern neighbourhoods, 2004-2010



Source: Reporters Without Borders, World Press Freedom Index 2010

Многополярная среда

Вторая тенденция, которая осложняет проведение привычной внешней политики ЕС — это многополярная среда, в которой действуют страны восточного партнерства. Если в 1990-е гг. Европейский союз обладал своего рода монополией влияния на страны Центральной Европы и Балкан, сейчас он вынужден соперничать с Россией, Турцией, Ираном и даже Китаем за возможность влиять на страны-соседи. Подобная ситуация позволяет этим странам проводить политику балансирования в духе Тито, чтобы заполучить ресурсы и усилить местные элиты. Она также позволяет странам находить оправдания отсутствию реформ.

Тем временем, интерес США к региону становится все более спорадическим. США озабочены усилением Китая и событиями в Афганистане и Иране и ждут, что ЕС сам наладит отношения со своими соседями. В терминах приоритета администрации Барака Обамы Восточная Европа и Кавказ не рассматриваются в настоящий момент ни как необходимая часть глобальных решений, ни как часть глобальных проблем. Подобное невнимание со стороны США к региону должно было подтолкнуть ЕС к более решительным действиям, однако этого не произошло. В то же время, проникновение в регион Китая, который не ставит условий, дает местным элитам больше возможности для маневра. Эти тенденции влияют друг на друга и на политику ЕС в регионе.

Пока некоторые лидеры Восточной Европы высказывают сожаление по поводу отделения США, большинство приветствуют подъем Китая, который, по их мнению, снизит экономическую зависимость стран региона от России и в меньшей степени от ЕС и позволит им избежать условий, выдвигаемых Западом. По большому счету, однако, в экономическом плане Китай предлагает этим странам конкретные сделки и торговые кредиты (экономическая поддержка Китаем Беларуси, например, может быть намного более ограниченной, чем желает продемонстрировать президент А. Лукашенко). Потому Пекин, скорее, является важной опорой при проведении внешней политики, хотя часто эта опора похожа на третью ножку неустойчивого стула.

Что касается России, то она в последние три года изменила свой подход к региону. Возможно, в Москве надеялись, что война 2008 г. с Грузией запугает ее соседей, однако вместо этого война отпугнула их. В результате Россия сменила подход от применения жесткой силы к большему применению мягкой силы в ближнем зарубежье. Мировой экономический кризис также подтолкнул Россию к политике выборочного вмешательства, ограничивая свободу маневра стран-соседей в одних областях (например, в области безопасности), но не в других (например, Москва дает «зеленый свет» коррумпированному бизнесу, на что ЕС ни за что не пошел бы).

Подобная ситуация привела к возникновению уязвимых, персонализированных режимов, которые имеют много проблем и являются нестабильными, как режим Лукашенко в Беларуси или режимы, где каждые выборы ведут к появлению новых лидеров и новых проблем (Украина после «оранжевой революции» в 2005–2010 гг.). Но в отличие от «оригинального» варианта с послевоенной Югославией, из сегодняшнего восточноевропейского «титоизма» извлекают выгоду в основном местные элиты. Если послевоенная Югославия была относительно процветающим государством, то в «неотитоистских» режимах ресурсы, которые извлекают элиты путем проведения политики балансирования, редко достаются народу. Более того, свобода маневра, которой обладают «неотитоистские» режимы, позволяет им пускаться в авантюры. Они также склонны к выходу за пределы своих возможностей, как в случае украинского и белорусского шантажа по поводу транзита энергоресурсов. Перелив «местных» проблем на уровень ЕС является очевидной опасностью.

И наконец, «неотитоизм» подрывает традиционную стратегию ЕС, основанную на сотрудничестве при выдвигании определенных условий («conditional engagement»). Грубо говоря, «неотитоисты» придерживаются стратегии «хватай и беги», по поводу чего в регионе распространена шутка: «нельзя купить политиков, можно только взять их в аренду». В этом плане «неотитоизм» отличается от своего оригинала. Титоизм создал новых потенциальных западных союзников, усилил контакты с Западом, во многом благодаря безвизовому передвижению югославских граждан, и сделал Запад популярным в Югославии. «Неотитоизм» в Восточной Европе и на Кавказе, напротив, подрывает сам подход ЕС к региону. В странах с постоянно колеблющейся внешней политикой все труднее продвигать классическую модель Шумана, где за интеграцией в технических сферах следует политическая интеграция.

Политика соседства ЕС: «сделай сам»

Третья причина, из-за которой политика соседства ЕС проводится неудовлетворительно — это недостаточное внимание самого Европейского союза к региону. Как заявил один высокопоставленный чиновник ЕС, «наши партнеры менее заинтересованы в политике соседства, чем мы. Да и мы не очень-то в ней заинтересованы».¹ Еще один представитель ЕС назвал политику соседства «внебрачным ребенком» ЕС — заменой членству, а не инструментом продвижения своих интересов в регионе. Таким образом, хотя присутствие ЕС в регионе существенно, отношение ЕС к политике соседства, скорее, расслабленное. ЕС не настроен на более глубокое вмешательство, ожидая, что восточные партнеры сами справятся с задачами, словно ЕС не заинтересован в результате.

Наглядным примером такого отношения к политике соседства в духе «сделай сам» может служить объявленный проект о создании свободной авиационной зоны между ЕС и странами-соседями к 2010 г. Пока лишь Грузия провела переговоры о либерализа-

¹ Интервью с чиновником ЕС. Брюссель, февраль 2011.

ции авиаперевозок. Южные страны-соседи (Марокко и Тунис до революции) перехватили инициативу у стран восточного партнерства, таких как Украина.¹

Объяснить такое отношение со стороны ЕС можно тем, что с момента запуска политики соседства в 2003 г., ЕС больше беспокоили свои институциональные реформы, а после того, как они завершились, кризис еврозоны. В результате внешняя политика была отодвинута на второй план. Однако даже в приоритетах внешней политики многие страны-члены ЕС занимались другими вопросами, такими как война в Афганистане и Ираке и усилением Китая. Отсутствие положительной динамики в регионе восточного партнерства, особенно после того, как угасли надежды, связанные с «цветными революциями» 2003–2004 гг., способствовало появлению апатии и усталости. В результате ЕС стал выделять региону восточного партнерства значительно меньше ресурсов: так, большинство европейских лидеров проигнорировали первый европейский саммит в мае 2009 г. После революций в Египте и Тунисе можно ожидать, что ЕС сфокусирует свою внешнюю политику на южном направлении.

Еще одной причиной такого недостатка приверженности данному направлению со стороны ЕС может быть специфика самого Евросоюза. То влияние, которое ЕС имеет в странах-соседях, связано не столько с внешней политикой как таковой, сколько со способностью ЕС использовать другие аспекты интеграции для целей внешней политики — от финансирования программ до свободной торговли. Однако из-за того, что практически во всех восточных странах-соседях (за исключением Украины) экономика слаба, чиновники ЕС слабо заинтересованы в том, чтобы посвящать этим странам время, кадры или политическое внимание. Например, если дипломаты, работающие в дипломатической службе ЕС (External Action Office), считают, что свободная торговля с Арменией или Молдовой является достойной внешнеполитической целью, сотрудники, занимающиеся вопросами торговли, скорее, займутся переговорами о свободной торговле с Южной Кореей. Причиной медленного продвижения по пути установления свободной торговли с соседями ЕС является не то, что страны ЕС выступают против этого, а то, что это мало кому интересно.

Но даже по вопросам, представляющим интерес для общественности, таким, как урегулирование конфликтов, политика ЕС не отличалась последовательностью. До появления Лиссабонского договора политика по урегулированию постсоветских конфликтов проводилась Советом ЕС и, следовательно, не являлась частью политики соседства, проводимой Европейской Комиссией. Однако самую большую трудность представляло нежелание ведущих стран-членов играть существенную роль в разрешении конфликтов в регионе восточного соседства, главным образом из-за опасений осложнения отношений с Россией. Хотя война 2008 г. между Грузией и Россией произошла не по вине ЕС, ЕС не воспользовался множеством возможностей на подходе к войне, которые бы предотвратили конфликт. Например, в 2005 г. ЕС отказался взять на себя функции мониторинговой пограничной миссии ОБСЕ в Грузии, прекращенной по инициативе России, что создало условия для постепенной дестабилизации обстановки и роста напряженности. ЕС также часто пытался компенсировать отсутствие четкой политической стратегии деньгами. Много раз ЕС пытался купить политическое влияние, предлагая ограниченную помощь вместо того, чтобы разработать действенные политические стратегии и стратегии безопасности. Это привело к тому, что ЕС стали рассматривать в качестве «дойной коровы».

¹ Тем временем Молдова тоже завершила переговоры. Communication from the Commission — Common Aviation Area with the Neighbouring Countries by 2010: Progress Report, 1 October 2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0596:EN:NOT>

ЕС вел себя таким образом, словно мягкая сила может заменить жесткую силу, а не служить ее дополнением. Он надеялся, что восточные страны-соседи прислушаются к нему и будут проводить политику сближения только потому, что она привлекательна, а не потому, что они от этого что-то получают. Однако политика мягкой силы не смогла изменить происходившие в этих странах тенденции, более того, полумеры в отношении соседей обошлись ЕС большими потерями во влиянии. Не только элиты, но и общественность все больше и больше рассматривает ЕС как не имеющий к ним отношения институт. Например, поддержка европейской интеграции в Украине снизилась с 65 процентов в 2002 г. до 40 процентов в конце 2008 г.¹ Таким образом, целью любой стратегии по улучшению политики ЕС в регионе должно стать укрепление как мягкой, так и жесткой силы.

Усиление мягкой силы

С момента начала европейской политики соседства в 2003 г. ЕС значительно увеличил свое присутствие в регионе восточного соседства путем увеличения помощи, проведения переговоров об ассоциации, увеличения объемов торговли, создания миссий по управлению кризисами. Однако ЕС не смог превратить присутствие во влияние, чтобы произошли изменения в регионе в соответствии с его представлениями. С момента запуска политики восточного партнерства в 2009 г., демократическая ситуация в странах региона ухудшилась, «цветные революции» привели лишь к частичным переменам в Грузии и практически не привели ни к каким в Украине, свобода СМИ поставлена под угрозу, коррупция выросла. В настоящее время ЕС недостает партнеров, которые бы продвигали его повестку дня, он также частично потерял привлекательность в регионе. Короче говоря, ЕС рискует стать политически нерелевантным.

Это, однако, не означает, что ЕС должен снизить свое присутствие в регионе, наоборот, он должен его увеличивать. Даже если такое присутствие не переходит немедленно и автоматически во влияние, оно поможет ЕС завоевать друзей, усилить рычаги давления, стать более заметным актором с более эффективной позицией, если (и когда) условия изменятся в странах-соседях и внутри ЕС. Короче говоря, это поможет усилить мягкую силу ЕС в регионе. Но в то же время ЕС должен более активно продвигать собственные интересы в регионе и развивать краткосрочную силу путем четкого определения своей политики и основных ее аспектов и путем наблюдения за ее исполнением. ЕС также должен вкладывать гораздо больший политический капитал в соседних странах.

Приоритетом для ЕС должно стать выполнение уже сделанных обещаний, таких как смягчение своей протекционистской позиции в сфере торговли и в переговорах по вопросу визового режима. Часто обещания, сделанные на высшем уровне, блокируются, откладываются или отменяются рабочими группами в Брюсселе. Более эффективное выполнение своих обещаний позволит ЕС с большей уверенностью требовать того же от своих соседей, которые тоже свои обещания выполняют не всегда.

Также необходимо проведение политики, которая сделала бы ЕС более заметным (что может включать даже проведение популистской политики), в духе мероприятий, проводимых Европейской Комиссией внутри самого ЕС. Прежде всего, ЕС должен прилагать больше политических усилий для продвижения либерализации авиаперевозок. Более интегрированные авиаперевозки между ЕС и странами-соседями приведут к

¹ Razumkov Centre, «Does Ukraine need to join the European Union?», sociological poll, 2002–2008. URL: http://www.razumkov.org.ua/eng/poll.php?poll_id=387

развитию туризма, бизнеса и семейных связей. Европейский союз мог бы предложить своим восточным соседям присоединиться к европейским ограничениям на расходы за роуминг, снизить сборы за обслуживание банковских карт при поездках за границу или убедить своих соседей присоединиться к европейским ограничениям курения. Целью таких инициатив стало бы наращивание мягкой силы для того, чтобы справиться с нежеланием местных элит проводить реформы, а также инвестиций в политические программы, которые приносили бы преимущества как для граждан ЕС, так и для граждан других стран.

Подобным образом ЕС мог бы выступать и от имени европейских бизнес-кругов путем создания европейских торговых палат, которые лоббировали бы интересы ЕС на уровне своих правительств. Задача таких палат — улучшение качества управления и создание благоприятного бизнес-климата, что повлияло бы на стандарты ЕС и привело к снижению коррупции. Также необходимо развивать связи между местными бизнес-сообществами и посольствами ЕС. Страны-члены ЕС могли бы присвоить студентам из стран восточного партнерства статус местных студентов, чтобы обучение в европейских странах стало для них дешевле.

ЕС также должен развивать долгосрочное институциональное партнерство с основными государственными структурами в странах восточного партнерства, таких как министерства внутренних дел. Эти структуры в регионе, как правило, являются наиболее коррумпированными и тормозящими реформы, поэтому как раз необходимо более активно вовлекать их в работу. ЕС должен оказать существенную поддержку по улучшению пограничного контроля и развитию полиции в регионе, по примеру того, что проводилось в регионе Западных Балкан и в сотрудничестве с миссией EUBAM в Украине и Молдове. ЕС нужно создать несколько менее многочисленных миссий по типу EUBAM в регионе, которые активно работали бы с пограничниками и полицией. Странам ЕС следовало бы также рассмотреть возможность создания совместных пограничных патрулей и постов таможенного контроля, особенно в Украине и Молдове.

В настоящий период, когда ЕС вынужден экономить средства, вряд ли страны-члены пойдут на значительное увеличение ресурсов в странах восточного партнерства. Это означает, что ЕС должен улучшать качество своей работы и развивать координацию усилий. Двустороннее финансирование должно координироваться общеевропейским консорциумом, чтобы улучшить работу по предоставлению помощи развитию. ЕС должен направить финансовую поддержку тем странам, которые успешнее продвигаются по пути реформ, или тем, кто направляет эту помощь на развитие гражданского общества и демократии. ЕС также должен перенаправить финансовую поддержку, оказываемую таким странам, как Китай, Россия или Индия, в страны-соседи. Вышеперечисленные страны с высоким экономическим ростом могут позволить себе вложить средства в реализацию таких проектов, как строительство высокоскоростных железных дорог, ядерные и космические программы (то, чего не могут себе позволить многие страны-члены ЕС). Те несколько сотен миллионов долларов, что ЕС отправляет в эти страны в качестве помощи, не приносят ЕС никакого влияния. В то же время, эти средства могли бы стать очень значимыми в восточных странах-соседях.

Отношения, построенные на конкретных сделках

Оказывая поддержку реформам в восточных странах-соседях, ЕС не должен предполагать, что он является более привлекательным, чем остальные внешние акторы, с которыми ему приходится соперничать в регионе. Следовательно, ЕС должен развивать партнерство со своими восточными соседями, основанное на конкретных сделках. Ев-

ропейская Комиссия уже разработала так называемую политическую матрицу — список взаимных ожиданий, где реформы, проводимые в странах-соседях, сопоставлены с ответом на них со стороны ЕС (в основном, в форме помощи). Это хорошее начинание, но нужно включать также больше политических вопросов и вопросов безопасности, что поможет установить более прочные связи и обеспечит продвижение в направлении сотрудничества. Разработка подобной политической матрицы для России с включением в нее вопросов европейского соседства (таких как конфликты в Молдове и Грузии) также способствовала бы продвижению европейской политики и мышления.

Следующим шагом для ЕС, как только он определится со своими интересами, должна стать более жесткая позиция в отношении стран-партнеров, даже с лучшими из них. Такой подход пойдет им на пользу: жесткие частные отношения станут щитом против лоббистских группировок внутри правительства, настроенных против реформ.

Например, ЕС должен занять строгую, но справедливую позицию в переговорах по вопросу визового режима. Этот вопрос является важным инструментом продвижения своих интересов в странах-соседях. Такой подход, возможно, приведет к усовершенствованию практики пограничного контроля и реформированию институтов правоохранительных органов. В интересах ЕС найти другие пути усовершенствования системы управления миграционными потоками путем углубления сотрудничества со странами-соседями и совместных затрат на меры по контролю за миграцией. В интересах ЕС, чтобы во всех странах-соседях ввели биометрические паспорта, чтобы существовали действенные пограничные, таможенные и полицейские службы, а также чтобы страны-соседи сотрудничали с Европейским агентством по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах (the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, FRONTEX). Эти инструменты помогут осуществлять более эффективный контроль миграционных потоков.

ЕС должен строго следить за выполнением поставленных задач странами-соседями, чтобы ввести режим безвизового передвижения. ЕС должен подготовиться к отмене визового режима с Украиной и Молдовой (и Россией), чтобы в обмен эти страны участвовали в регулировании мобильности в более широких границах Европы и перенимали институты и политику ЕС. Когда одна из стран выполнит условия ЕС, ее пример будет показательным для других стран. ЕС получит выгоду от увеличения количества туристов, от развития деловых контактов и семейных связей. Произойдет замена нелегальной миграции на круговую. И что самое главное, страны-соседи станут надежными партнерами в сфере регулирования миграционных потоков. В конечном счете, шенгенские визы больше не понадобятся, потому что будут другие, более эффективные способы справляться с миграционными потоками, и в разработке этих способов соседи ЕС будут играть значительную роль.

Не стоит ожидать того, что ЕС достигнет быстрых и легких результатов в большинстве стран восточного партнерства. Невозможно легко преодолеть те три структурные тенденции, негативно влияющие на деятельность ЕС в регионе. Однако как показывают недавние волнения в южных странах-соседях, даже те режимы, которые кажутся устойчивыми, могут пасть за несколько недель. Таким образом, руководствуясь современными реалиями, ЕС должен занять позицию продвижения своих интересов и подготовиться воспользоваться возможностью, когда она возникнет.

Пер. с англ. Г. А. Нелаевой, А. В. Семенова

SUMMARY

Since the launch of its European Neighbourhood Policy (ENP) in 2003, the European Union has become the biggest trading partner of most of the states in the region, embarked on association and free-trade talks, deployed crisis management operations, and offered visa facilitation and visa-free dialogues. But the EU has not succeeded in turning this presence into power. In fact, as the EU has become more involved in the eastern neighbourhood, its ability to influence political developments in the region has stagnated at best. With the exception of Moldova, all of the EU's eastern neighbours have gone in the wrong direction in the last few years.

Behind the EU's failure to turn presence into power in the eastern neighbourhood lie three structural trends: the increasingly authoritarian and semi-authoritarian regimes in most of the neighbourhood states; the emergence of a multi-polar world that allows countries in the eastern neighbourhood to play «neo-Titoist» games of balancing between external actors; and the EU's own limited commitment to the ENP. The EU should continue to increase its own visibility and outreach with the public, business interests and state institutions in the eastern neighbourhood. However, it should not rely on soft power alone. Instead, it should also aim to develop a more transactional relationship with its eastern neighbours — in other words, to decide what its interests are, be less diplomatic with interlocutors and set tough conditions on issues such as visa liberalization.