

«Восточное партнерство»: актуальное состояние и ближайшие перспективы

Андрей Девятков

Abstract

This article aims at analyzing the key results and future prospects of the Eastern Partnership program of the European Union. Usually the criticism toward this initiative is based on two arguments: allegedly, it was the assertiveness of the EU which contributed to the Ukrainian crisis and increased a conflict potential with Russia. Besides, in the end Brussels was not able to deliver more in terms of Ukrainian, Moldovan and Georgian integration into the EU and to counterbalance the Russian foreign policy in the region. The author argues that the Eastern Partnership, driven by the “constitutive power of outsiders”, was an adequate answer to the socio-political changes which have occurred in East European countries. It gave them an opportunity, based on the principle of “more for more”, to include themselves in internal EU regimes without formal accession. On the other hand, the Eastern Partnership is currently facing two main challenges: Russian reaction to EU association agreements with Eastern neighbors as well as disintegration and corruption of the elites. Despite some disappointment of the Euro-enthusiasts and the devastating economic crisis in the region, it is still preserving the pro-European orientation and working on the association agenda. But, in the context of substantial problems with corruption, Brussels has now to apply the policy of “sticks” in order to discipline (and not only support or encourage) the neighborhood countries.

Рижский саммит «Восточного партнерства», прошедший в мае 2015 года, вызвал волну пессимизма у сторонников активной интеграции Молдовы, Украины и Грузии с Европейским Союзом. В преддверии саммита окончательно была определена формула отношений ЕС со своими восточными соседями – «политическое сближение, экономическая интеграция». Таким образом, страны ЕС в очередной раз, даже под нажимом обострившегося геополитического противостояния с Россией, отказались говорить о перспективах членства в контексте программы «Восточное партнерство».

Кроме этого, в ноябре 2015 года появился документ под названием «Обзор внешней политики», который был подготовлен совместно Европейской Комиссией и Высоким представителем ЕС по внешней и оборонной политике. В нем был фактически определен новый ключевой приоритет политики соседства – его стабилизация. Речь шла о том, что эта политика «должна помочь государствам-партнерам стать местом, где люди хотят строить свое



будущее и справиться с неконтролируемым движением людей»¹. Следовательно, на уровне практической политики, в качестве угрозы Евросоюз определил не столько «российскую агрессию», сколько миграционные потоки из стран южного и восточного соседства, порождаемые войнами в Сирии и Украине. Горизонты планирования в Брюсселе по сути сужались до краткосрочных задач обеспечения минимальной стабильности на внешних границах.

Для многих экспертов подобное развитие событий стало поводом в очередной раз говорить о провале программы «Восточное партнерство». В связи с этим данная статья нацелена на то, чтобы дать оценку актуальным результатам этой инициативы для основных вовлеченных в нее сторон и очертить сценарии ее развития в ближайшей перспективе.

Алармисты vs. прагматики

Дискуссии внутри Европейского Союза относительно «Восточного партнерства» резко обострились в связи с внутриюкраинским конфликтом. Образовались две основные точки зрения. По мнению экспертов и политиков, которых условно можно назвать алармистами, в контексте событий, связанных с присоединением к России Крыма и конфликтом на Донбассе, Европейский Союз должен предложить ориентированным на интеграцию с ним государствам (прежде всего, Украине и Молдове) углубленное политическое и экономическое сотрудничество с более амбициозными, нежели сейчас, целями. Речь идет как о признании возможности членства хотя бы в долгосрочной перспективе (10-20 лет), так и о более активном инвестировании ресурсов в интеграцию этих стран в энергетическое, экономическое, научно-образовательное пространство Евросоюза. Как считают алармисты, отсутствие прогресса в том, что ЕС предлагает своим соседям, будет означать ослабление Евросоюза и признание проигрыша в борьбе с Россией. «Противоречивость и слабость будут только показывать, что курс, который избрала для себя Москва, верный, и что ЕС слабеет в своей попытке оставаться единым и сильным против России», пишет эксперт влиятельного аналитического центра ЕРС А. Пол². В свою очередь, как считают аналитики Центра Карнеги Т. де Вааль и Р. Янгс, некоторые страны-члены ЕС из собы-

¹ Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Review of the European Neighborhood Policy”, Brussels, 18.11.2015, http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

² Amanda Paul, The Eastern Partnership Riga Summit should not be a non-event, http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=5599

тий последних двух лет сделали вывод о том, что они должны более активно учитывать российскую позицию относительно Восточной Европы. «В будущем партнерство между ЕС и восточными соседями будет напоминать согласованный порядок, в рамках которого Россия будет иметь де-факто право вето»³.

Прагматики не так представлены в публичном пространстве, но их влияние гораздо сильнее в правительственных кабинетах. Они считают, что европейские политики недооценили готовность России противостоять экономическому и нормативному продвижению Евросоюза в страны постсоветского пространства, а также ее возможности в этом. Реальность же сегодня выглядит таким образом, что Украина не контролирует огромную часть своей территории и находится на грани экономического краха. Конфликт с Донбассом даже не заморожен и в любой момент рискует снова перерасти в открытое военное столкновение. Эскалация конфликтности может затронуть и соседнюю Молдову, которая погрузилась в пучину клановых войн и антиправительственных демонстраций. Армения выбрала Евразийский Союз и пока, в отличие от Казахстана, является его дисциплинированным участником. Кроме этого, необходимо не забывать о том, что Евросоюз в среднесрочной перспективе не сможет стать полноценной заменой для этих стран в плане экспорта.

В итоге, по мнению прагматиков, с Россией в той или иной мере нужно договариваться (в т.ч. через консультации по режиму углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли и, как максимум, обсуждение перспектив либерализации торговли между Россией и Евросоюзом), а в отношении стран соседства делать все усилия для минимальной стабилизации обстановки, в т.ч. военно-политической. Впервые о таком варианте действий заявили министры иностранных дел Веймарской тройки (Германия, Польша, Франция) еще в конце марта 2014 года⁴. В экспертном сообществе также получила широкое распространение идея о том, что Европейский Союз должен начать технические переговоры с Евразийским Союзом для снятия противоречий в сфере торговли⁵.

³ Thomas de Waal, Richard Youngs, Reform as Resilience: An Agenda for the Eastern Partnership, <http://carnegieendowment.org/2015/05/14/reform-as-resilience-agenda-for-eastern-partnership/i8k4>

⁴ Gemeinsame Erklärung zur Ukraine der drei Außenminister des Weimarer Dreiecks Frank-Walter Steinmeier (Deutschland), Laurent Fabius (Frankreich), und Radosław Sikorski (Polen) in Weimar, 31.03.2014, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140331_Gemeinsame_Erkl%C3%A4rung_zur_Ukraine.html

⁵ См., напр., Hrant Kostanyan, The Eastern Partnership after Riga: Review and Reconfirm, https://www.ceps.eu/system/files/HK%20Riga%20summit_0.pdf



Влияние этих аргументов особенно хорошо прослеживалось в связи с заключением Минских соглашений. Несмотря на все попытки представить это соглашение как «сдачу» Украины, в той же Германии, которая являлась архитектором этих соглашений, существует общенациональный консенсус по поводу того, что никаких альтернатив им, по сути, не существует, кроме возобновления вооруженного конфликта.

Факт состоит в том, что Европейский Союз не может за счет обещаний членства импортировать нестабильность, которая проистекает как от наличия неразрешенных конфликтов (Донбасс, Приднестровье, Абхазия и Южная Осетия), так и от нестабильной внутривнутриполитической ситуации в странах-соседах. При «восточном расширении» ЕС в 2004 году во всех странах-кандидатах существовало подавляющее большинство сторонников интеграции, чего нельзя сказать о нынешней Восточной Европе. Причем противников интеграции нельзя редуцировать до понятия «пророссийские силы». Речь идет, прежде всего, о тех силах, которые не желают менять сложившийся в их обществах статус-кво, клиентельную систему отношений и предпочитают «бумажную» европеизацию реальным реформам. В этой связи интересен вывод группы экспертов парижского Института исследований безопасности, являющегося независимым аналитическим агентством Европейского Союза: «Судя по тому, как развивался регион в последнее десятилетие, уровень демократичности или проевропейская риторика не содействовали борьбе с коррупцией... Как представляется, коррупция настолько пустила там корни, что ни демократия, ни авторитаризм не смогли искоренить ее, по крайней мере пока»⁶.

Таким образом, Евросоюз отказался в связи с последними событиями превращать Восточное партнерство в геополитический инструмент противостояния России, сохранив его значение как инструмент углубленного партнерства со странами-соседами. Более чем вероятно, что даже обещание членства в долгосрочной перспективе вряд ли бы значительно улучшило ситуацию с реализацией реформистской повестки дня, но однозначно лишило бы Евросоюз свободы маневра.

«Русский вопрос»

Для некоторых аналитиков, в т.ч. европейских, программа «Восточное партнерство» является одной из главных причин украинского кризиса. Хотя большинство западных экспертов, конечно же, сходится в том, что отрица-

⁶ Florence Gaub, Nicu Popescu, The EU neighbours 1995-2015: shades of grey, Chaillot Paper - No136 - 17 December 2015, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper_136_EU_neighbours.pdf

ние Россией права новых независимых государств на самостоятельную внутреннюю и внешнюю политику привело к трагическим событиям в Украине. Этот вопрос крайне важен, так как ответ на него даст понимание того, насколько «Восточное партнерство» является геополитически эффективной инициативой Евросоюза, т.е. насколько оно выполняет задачу удержания стран соседства в интеграционной орбите ЕС и купирования негативных последствий реакции на это России.

Большинство экспертов связывает возникновение «Восточного партнерства» с российско-грузинской войной в августе 2008 года, однако само предложение о выделении восточного вектора в европейской политике соседства Польша и Швеция выдвинули еще в мае 2008 года⁷. Это предложение стало итогом осмысления того, что политика соседства не учитывает всех различий между странами Восточной Европы и Средиземноморья и носит в основном технический характер.

При этом предложенная инициатива являлась не столько результатом проецирования внешнеполитическими стратегами ЕС своих размышлений на внешний мир (каковым было, например, коммюнике Еврокомиссии 2003 года о т.н. Большой Европе), сколько реакцией на происходившие в восточном соседстве процессы. К. Браунинг и Дж. Кристоу назвали этот феномен «конституирующей силой аутсайдеров»⁸. Европейский Союз на тот момент не мог не осознать, что он оказал недостаточную помощь проевропейским правительствам в Украине и Грузии со времени «оранжевой революции» и «революции роз». Поэтому Евросоюз с тех пор определил свою миссию в рамках «восточного соседства»: содействие европеизации стран-партнеров, их сближению с Европейским Союзом. С помощью программы «Восточное партнерство» Брюссель реагировал на нормативный вызов, который ему бросали внутривосточные процессы в Украине, Грузии, а также Молдове (где в 2009 году произошла т.н. твиттер-революция). В итоге, странам восточного соседства при соблюдении минимума технических условий были обещаны два серьезных механизма сближения с Евросоюзом – углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли и безвизовое пространство.

В 2014 году в Украине был свергнут режим Януковича, формальным поводом чему послужил его отказ подписывать соглашение об ассоциации с ЕС. Поэтому все последующие события послужили для многих аналити-

⁷ Polish-Swedish Proposal on the Eastern Partnership, <http://www.enpi-info.eu/library/content/polish-swedish-proposal-eastern-partnership>

⁸ Christopher S. Browning, George Christou, „The constitutive power of outsiders: The European neighbourhood policy and the eastern dimension”, *Political Geography*, 29 (2010), 109-118.



ков поводом к тому, чтобы определить настойчивость Евросоюза (символом которой стала президент Литвы Д. Грибаускайте, которая на Вильнюсском саммите уговаривала Януковича подписать соглашение об ассоциации без предварительных условий) в качестве одной из причин украинского кризиса. Если же смотреть глубже, отказ Януковича подписать соглашение выступил триггером, но не основной причиной «второго Майдана». Недовольство населения сложившимся социально-экономическим положением, доминированием «донецких», «европейский романтизм» общественного мнения, требовавший реальной, а не технократической европеизации (которую проводил Янукович), являлись более значимыми факторами, которые рано или поздно привели бы к общественному взрыву.

В рамках «Восточного партнерства» Евросоюз решал крайне важную для себя задачу: дать достойный ответ на происходящие в странах-соседах социально-политические изменения в условиях, когда политика расширения должна в первую очередь реализовываться на Южных Балканах и не может распространяться на восточных соседей. Именно вследствие бурных внутривосточных событий в Восточной Европе и в особенности появления проевропейски ориентированного украинского и молдавского национализма столкновение с Россией по вопросу о будущем этих государств было во многом неизбежным.

Для России же на пике ее экономического могущества и в контексте возвращения В. Путина на третий президентский срок проект евразийской интеграции стал инструментом консолидации влияния на постсоветском пространстве, на которое стали активным образом выходить такие игроки, как ЕС, Китай и Турция. Многие российские эксперты прямо говорили о том, что Восточное партнерство несло угрозу для евразийского проекта⁹, поэтому Россия предприняла ряд мер, в т.ч. торгово-политических, по оказанию давления, прежде всего, на Украину и Молдову.

Если говорить об эффективности программы «Восточное партнерство», то она выступила политико-дипломатическим и финансовым инструментом поддержки стран-соседей, в результате чего не были нивелированы, но были значительно смягчены проблемы этих стран, связанные с ограничениями их доступа на российский рынок. Кроме этого, Восточное партнерство выступило институциональным полем, в рамках которого страны-соседи могли на основе принципа «больше за большее» получать доступ к тем или иным внутренним режимам Евросоюза без официального в него вступления.

⁹ См., напр., Пономарева Е., Шишелина Л. „Председательство Латвии в ЕС-2015: «Восточное партнерство» вместо или вместе с Россией”, in *Аналитический доклад* (под ред. О. Гаман-Голутвиной). Российская ассоциация политической науки, Москва, 2014.

С другой стороны, на другие страны участницы Восточного партнерства эта инициатива вряд ли могла изначально оказать серьезное влияние. Беларусь и Азербайджан продолжают придерживаться политики полной изоляции, а гражданское общество, которое могло бы апеллировать к европейским ценностям, в этих странах находится в зачаточном состоянии. Так как Восточное партнерство изначально замышлялось как инструмент реагирования на нужды тех стран, которые выразили свои европейские устремления, в отношении Беларуси и Азербайджана эта инициатива так и осталась нереализованной прежде всеми ими самими возможностью.

Меньше за меньшее

Основной задачей программы «Восточное партнерство» на ближайшую перспективу станет реализация соглашений об ассоциации с Украиной, Молдовой и Грузией, а также выработка специальных форматов партнерства с государствами, не желающими идти на ассоциативные отношения, прежде всего Арменией и Азербайджаном. Причем в случае со странами, подписавшими соглашения об ассоциации, речь идет о процессах, в рамках которых Евросоюз будет применять не только «пряник», но и «кнут».

Реализация реформистской повестки дня в новых ассоциированных партнерах ЕС выглядит не совсем реалистичной на фоне, например, того, как молдавское правительство приводится к присяге втайне, поздно ночью, а украинские высокопоставленные чиновники устраивают ожесточенные перепалки, обвиняя друг друга в коррупции. Казалось бы, у Евросоюза нет инструментов для того, чтобы повлиять на ситуацию. Однако, Брюссель оставил за собой как минимум два рычага воздействия. Во-первых, речь идет о перспективе создания безвизового режима с Украиной и Грузией, а также его сохранении для Молдовы. Несмотря на попытки Европейской комиссии установить какие-то сроки для этого процесса, ключевые страны ЕС настаивают на том, что речь о безвизовом режиме может идти только после выполнения всех необходимых технических условий. Об этом, в частности, недвусмысленно заявила в своем выступлении перед немецким парламентом канцлер Ангела Меркель¹⁰.

Во-вторых, Евросоюз может воздействовать на страны-партнеры через внешнее финансирование. Если взять пример Молдовы, то зависимость ее бюджета от финансирования из ЕС (гранты и займы) составляет не менее 17-19 %¹¹. Так, на период до 2020 года финансирование только реформ (не

¹⁰ Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2015/2015-05-21-regierungserklaerung.html>

¹¹ Горелова Елена, Пойсик Михаил, Экономическая повестка Соглашения об ассоциации



считая программы по макроэкономической стабилизации и других программ) должно составить около 750 млн. евро¹².

Как отмечал Дж. Най, финансовая помощь является скорее проявлением экономической, нежели мягкой силы. На практике она зачастую выступает инструментом обеспечения лояльности локальных элит, так как основным получателем денег выступают именно государственные органы, контролируемые теми или иными клановыми структурами. Поэтому сокращение финансирования или угроза сделать это – действенный инструмент влияния. С другой стороны, даже более значимым моментом, который влияет на поведение государства-партнера, является его зависимость от финансовой помощи в целях макроэкономической стабилизации. Никто, кроме МВФ (даже Россия), не в состоянии такую помощь оказывать на регулярной основе. Поэтому одним из существенных поводов, который был у молдавского истеблишмента для формирования нового правительства Павла Филипа, было стремление возобновить переговоры о выделении очередного кредита с Международным валютным фондом, прервавшим их после финансового скандала с выводом из страны около 1 млрд. евро.

ЕС и МВФ уже замораживали в последний год некоторые свои программы помощи, прежде всего Украине и Молдове. Скорее всего, этот инструмент давления может быть применен и впоследствии. Декларация Рижского саммита ЕС прямо предусматривает, что «финансовая помощь ЕС всем его партнерам будет обусловлена конкретными шагами в сфере реформ»¹³. То есть принцип «больше за большее» может иметь и обратную форму: меньше за меньшее.

Страны-соседи занимают подчиненное положение не только в техническом плане, но и на дискурсивном уровне. Так, Германия интерпретирует программу «Восточного партнерства» как предложение странам-соседям партнерства для модернизации. На заседании немецкого парламента влиятельный депутат от ХДС/ХСС М. Грунд разъяснил, что под этим понимается: по его словам, в странах-соседях, особенно Украине и Молдове, «олигархическая система утвердила современную форму феодализма. Правовое го-

между странами Европейского союза и Республикой Молдова – первые итоги (аналитический доклад), <http://ava.md/analytics-commentary/031712-ekonomicheskaya-povestka-soglasheniya-ob-associacii-mezhdu-stranami-evropeiskogo-soqza-i-respublikoi-moldova-pervie-itogi-analicheskii-doklad.html>

¹² European Neighbourhood Instrument (ENI) 2014-2020 – Single Support Framework for EU Support to the Republic of Moldova (2014-2017), http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/key-documents/moldova_2014_2017_programming_document_en.pdf

¹³ Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May 2015), <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/21-22/>

сударство должно быть утверждено против олигархов, причем при нашей поддержке»¹⁴. Таким образом, проевропейский дискурс в странах-соседах парируется с помощью аргумента о том, что, если следовать классификации Р. Купера, они не только не соответствуют европейскому «миру постмодерна», но со своими внутренними проблемами не дотягивают даже в полной мере до «мира модерна».

Тем не менее, политическая воля и практические усилия Евросоюза также необходимы, прежде всего в сфере поддержки экспорта из стран-соседей. Во-первых, речь здесь идет о том, что Евросоюз должен будет рано или поздно значительно уменьшить квотирование импорта агропромышленной продукции, прежде всего из Украины, Молдовы и Грузии. Именно продукция АПК является ключевой в экономике этих стран, и сохранение квот будет восприниматься ими как несправедливая мера на фоне того, что сами они постепенно ликвидируют все пошлины и нетарифные барьеры, ограничивающие европейский импорт. Во-вторых, Евросоюз должен больше внимания уделять техническому содействию налаживания экспорта из стран-соседей, который зачастую сталкивается с проблемами сертификации, отсутствием необходимых знаний и навыков, а также и контактов среди европейских торговых сетей.

Таким образом, Европейскому союзу предстоит сложная задача побудить страны-партнеры при всей их внутренней политической нестабильности и социально-экономических проблемах выполнить «домашнее задание». В распоряжении Брюсселя для этого есть как «пряник», так и «кнут», причем значимость второго в последнее время серьезно выросла. Эти инструменты скорее всего позволят ЕС держать ситуацию под относительным контролем.

¹⁴ Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht - 106. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 21. Mai 2015, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18106.pdf>