
Перспективы реализации программы «Восточное партнерство» в странах Южного Кавказа на период 2014-2020 гг.

Р.Р. Гайнанов

Принятие плана нового семилетнего бюджета является знаковым событием для ЕС. В конечном итоге, от размера и распределения единого бюджета Евросоюза во многом зависит вектор его развития, успех отдельных инициатив и укрепление позиций на мировой арене.

Между тем, принятие нового бюджета не обошлось без проблем, чему стали причиной противоречия стран-членов ЕС. Для ясности картины укажем на основные группировки внутри ЕС, которые отстаивали различные точки зрения по данному вопросу. Так, Великобритания предлагала сократить текущий бюджет — а это 976 млрд. евро — на 200 млрд., ввиду сохраняющихся экономических проблем. Такую позицию разделяли многие «страны-доноры», а именно Нидерланды, Швеция, Финляндия. Три государства с крупнейшим абсолютным взносом в бюджет — Германия, Франция, Италия — хотели уменьшить его на 130 млрд. евро. Большинство стран Южной и Восточной Европы добивались увеличения до 1 трлн. евро, как ранее предлагала Европейская комиссия (ЕК)¹.

Членам ЕС все-таки удалось прийти к компромиссному решению. Нас же в данной статье интересует та часть бюджета, которая предназначена для «Европейской политики соседства» (ЕПС). В соответствии с предложением ЕК финансовый инструмент (бюджет) ЕПС планируется увеличить до 18,182 млрд. евро². Учитывая, что конечный вариант бюджета составил 960 млрд. евро, можно предположить, что эта сумма изменится незначительно. Напомним, что бюджет ЕПС с

Р.Р. Гайнанов Аспирант Дипломатической Академии МИД России.

2007 по 2013 гг. составил чуть более 11 млрд. евро. Таким образом, рост бюджета ЕПС должен достигнуть 62%.

Попытаемся спрогнозировать, как повлияет повышение финансирования на развитие ЕПС и ее «субпрограммы» «Восточное партнерство» (ВП) на Южном Кавказе. Для России этот вопрос представляет важность, т.к. успешная реализация программы ВП в ее нынешнем виде может нарушить сложившиеся органичные связи между нашей страной и закавказскими республиками (главным образом Азербайджаном и Арменией).

За время существования ВП сотрудничество между ЕС и тремя закавказскими государствами не принесло значительных результатов. Остановимся подробнее на причинах низкой эффективности ВП. В дальнейшем это позволит точнее определить судьбу политики соседства на ближайшие семь лет, а также покажет слабые места ВП, которые Россия могла бы использовать для укрепления своих позиций в регионе.

Обращает на себя внимание недостаточное финансирование программы. Это — та проблема, которую ЕК предполагает решить принятием нового бюджета. На первый взгляд 11 млрд. евро — существенная сумма. Но ЕПС рассчитана на 16 стран, т.е. каждое государство могло рассчитывать в среднем на 100 млн. евро ежегодно. Очевидно, что этого было явно недостаточно для проведения масштабных реформ в странах-адресатах ВП, по крайней мере, соответствующих амбициям инициативы. Для примера, на период с 2011 по 2013 гг. Грузии было выделено до 18 млн. евро на урегулирование конфликтов, Азербайджану и Армении на проведение социально-экономических реформ — до 49 и 71 млн. евро соответственно. Неудивительно, что помощь ЕС в основном ограничивалась консультациями и проведением семинаров и круглых столов.

В ЕК это понимают, поэтому предложение об увеличении бюджета ЕПС предугадывалось заранее. Но высока вероятность, что бюджет будет перераспределен в пользу южного фланга ЕПС — «Союза для Средиземноморья». Причина — нестабильная ситуация в Северной Африке и на Ближнем Востоке. Эти события влияют не только на перераспределение финансовых ресурсов. С декабря 2010 г. внимание ЕС во внешней политике переключилось на урегулирование ситуации в арабских странах. В результате даже Польша была вынуждена скор-

ректировать приоритеты своего председательства во второй половине 2011 г.³ Между тем, именно Варшава является основным лоббистом ВП, была одним из двух инициаторов программы, а также активнее других выступает за предоставление перспективы членства адресатам ВП.

Другой приоритетной темой для ЕС остаются экономические проблемы еврозоны. Тяжелая финансовая ситуация, с одной стороны, заставляет Евросоюз экономить ресурсы, а с другой — заставляет обра-

*Отношение ЕС
к руководству Армении
подвержено влиянию
армянского лобби
в Европе и политической
конъюнктуры*

тить внимание на те проблемы, которые требуют безотлагательных действий.

Немаловажную роль играют существующие различия в интересах Франции и Германии на пространстве реализации политики соседства. Париж, естественно, лоббирует продвижение «Союза для Средиземноморья», тогда как в интересах Берлина — развитие ВП. Текущая ситуация в арабском

мире играет на руку Елисейскому дворцу. Такое «противостояние» можно спроецировать и на весь Евросоюз. Скажем, интерес Испании, Италии, Португалии к адресатам ВП будет не в пример ниже, чем к своим южным соседям. Помимо всего прочего, в Евросоюзе имеются, как сторонники предоставления перспективы членства адресатам ВП, так и те, кто относится к данной идее весьма скептически. К последним относятся такие крупные члены ЕС, как Германия, Италия и Франция, что отвечает интересам России.

Привлекает внимание и то, что когда речь заходит об интересах, ЕС отдает приоритет экономической целесообразности, а не своим ценностям. Так, в Европе Азербайджан считается авторитарным государством. Однако за возможность диверсификации маршрутов доставки энергоносителей ЕС смягчает свою критику и не принимает жестких санкций в отношении руководства Азербайджана. То же касалось режима М. Саакашвили. Конечно, в плане развития демократии Грузия находится впереди Азербайджана. Однако на Западе часто закрывали глаза на притеснения оппозиции, включая убийства оппозиционно настроенных политиков, ситуацию на выборах, высокий уровень коррупции в верхних эшелонах власти и нарушения норм международного права.

Отношение ЕС к руководству Армении подвержено влиянию армянского лобби в Европе и политической конъюнктуры. В частности, Брюссель не заинтересован в дальнейшем укреплении связей между Россией и этой закавказской страной. В такой ситуации, большинство начинаний ЕС, касающихся проведения демократических реформ в странах Южного Кавказа, не привели к ожидаемым результатам. Между тем, первой платформой сотрудничества в рамках ВП указана именно «Демократия, надлежащее управление и стабильность». Кроме того, индивидуальный План действий ЕС с каждой страной-адресатом основывается на демократических принципах, а значительная часть его целей и задач связана с обеспечением прав и свобод человека, демократического управления, развития гражданского общества⁴.

Как следствие, еще одним негативным фактором в реализации ВП стало различие приоритетов сотрудничества между ЕС и странами-адресатами ВП. Брюссель акцентирует внимание на демократизации, энергетических проектах и интеграции рынков закавказских стран с Общим рынком ЕС. В Азербайджане, Армении и Грузии предпочитают скорее «контролируемые» демократические реформы. Все три страны действительно заинтересованы в реализации энергетических проектов, однако, здесь есть нюансы. Принятие предложений ЕС непременно вынудило бы Армению закрыть АЭС в г. Мецамор (вырабатывает 40% электроэнергии страны). Азербайджан не смог бы использовать свой основной инструмент внешней политики, т.к. его нефтегазовая отрасль стала бы частью европейской энергетической системы. Это же относится к Грузии, правда, только в плане предоставления транзита. Закавказские государства заинтересованы в доступе на Общий рынок ЕС, но при условии сохранения некоторых преференций для своих товаропроизводителей. Брюссель же не готов пустить на свой рынок наиболее конкурентоспособные товары Азербайджана, Армении и Грузии — сельскохозяйственную и некоторую химическую продукцию. Помимо этого, малый и средний бизнес в рассматриваемых странах вряд ли сможет на равных конкурировать с фирмами ЕС.

Южнокавказские страны ждут от ЕС скорейшей либерализации визового режима, содействия в модернизации экономики, помощи в спонсировании дорогостоящих инфраструктурных проектов, роста инвестиций. Брюсселю часто напоминают, что демократия пришла в Европу вслед за развитием экономики, а сейчас европейские функционеры пы-

таются привить демократию «сверху». Конечно, такие требования не всегда находят понимание Евросоюза, особенно потому, что многое из того, чего добиваются адресаты ВП, Брюссель использует в качестве предмета торга во внешней политике, чтобы получить от стран-адресатов ВП какие-либо уступки.

Укажем на недостатки стратегии сотрудничества ЕПС. В основных документах ЕПС отсутствуют четкие цели, не разработана система санкций, нет конкретных критериев прогресса, не прослеживается индивидуальный подход к каждому государству (России также необходимо уделить этим моментам значительное внимание при реализации интеграционных проектов на постсоветском пространстве). Непонятная ситуация складывается с Планом действий для Грузии: после операции России по принуждению Грузии к миру в августе 2008 г. минуло несколько лет, а этот план до сих пор не претерпел никаких изменений. В дорожной карте двустороннего сотрудничества на 2012-2013гг. проблеме урегулирования конфликта внимание практически не уделяется⁵. Для России это является положительным фактором. Тбилиси пока не получает от Брюсселя той поддержки, на которую рассчитывает для решения своих главных проблем. В итоге, это отрицательно сказывается на восприятии всей европейской концепции «соседства».

Большие сложности для реализации ЕПС создают региональные конфликты, а именно армяно-азербайджанский и российско-грузинский. Противостояние Азербайджана и Армении из-за Нагорного Карабаха не позволяет полноценно развивать многосторонние проекты в регионе. Это, например, препятствует достижению основной цели ключевой многосторонней инициативы в рамках ВП — «Комплексное управление границами». Речь идет об обеспечении безопасности на границах между странами. Карабахский конфликт, так или иначе, используют все заинтересованные стороны. Все это отражается на эффективности демократических и социально-экономических реформ.

Агрессия режима М. Саакашвили в 2008 г. еще больше дестабилизировала обстановку на Южном Кавказе. Такой шаг свел на нет многие усилия ЕС, проводимые в рамках ЕПС. Ухудшилось положение в экономике, в социальной сфере, области безопасности и стабильности Грузии. Особенно это касается нелегальной миграции, наркомании и преступности. Рассорившись с Россией, Грузия потеряла больше, чем получила от ЕС и США.

Неудивительно, что одной из основных причин отсутствия прогресса в ВП является исключение России из большинства проектов. Между Россией и ЕС наблюдается определенное соперничество в регионе, что является нормальным в отношениях между любыми акторами. Но важнее то, что основные интересы обеих сторон — безопасность на Южном Кавказе, устойчивое развитие и взаимовыгодные связи — совпадают. Между тем, когда речь заходит о стабильности в регионе (включая борьбу с терроризмом и организованной преступностью), социально-экономическом и энергетическом сотрудничестве, взаимодействии в сфере культуры, развитии гражданского общества и демократизации, положи-

*Агрессия режима
М. Саакашвили в 2008 г.
еще больше
дестабилизировала
обстановку на Южном
Кавказе*

тельных результатов невозможно добиться без активного вовлечения России. Развивая отношения с республиками Южного Кавказа на основе равноправия и взаимного уважения, России играет важную роль во всех областях жизнедеятельности закавказских государств. Достаточно указать на то, что Россия содействует модернизации этих стран, углубляет торгово-экономическое сотрудничество, является источником крупных инвестиций, помогает обеспечивать безопасность и противодействовать преступности в регионе, взаимодействует по широкому кругу культурных вопросов и т.д.

Беглый обзор основных факторов, которые обусловили неэффективность реализации ВП на Южном Кавказе, позволяет сделать вывод о том, что они продолжают оказывать отрицательное воздействие на динамику отношений в рамках ВП. Повышение финансирования программы не является кардинальным. Экономические проблемы еще долгое время останутся центральной темой для ЕС (приведем пример Испании, где по прогнозам даже в 2015 г. безработица будет выше 22%⁶). Волнения в арабском мире непременно потребуют длительного периода восстановления и, соответственно, помощи ЕС. Различия интересов отдельных членов Евросоюза в принципе тяжело устранить, пока существуют самостоятельные правительства. Ориентация на экономическую целесообразность вместо своих ценностей — это вопрос менталитета. Маловероятно, что на период 2014-2020 гг. ЕК разработает но-

вую обстоятельную стратегию и эффективный план сотрудничества в рамках ВП. Возможность доказать обратное была во время подготовки дорожных карт на 2012-2013 гг. Но они, по большому счету, не внесли ничего нового (самое яркое свидетельство — указанный пример с Грузией после войны 2008 г.). Региональные конфликты пока далеки от

*Евросоюзу сложно
повысить эффективность
ВП, даже если бы
к власти в Азербайджане
и Армении пришли
прозападные силы*

разрешения. Наконец, ЕС не планирует включить Россию в сотрудничество на Южном Кавказе.

Обратим внимание на некоторые другие аспекты политики соседства.

В период с 2009 по 2012 гг. одно-значно позитивных для ВП событий практически не было. Определенный импульс развитию ВП придали председательства Венгрии и Польши, а

также второй саммит, состоявшийся в 2011 г. в Варшаве. Адресаты ВП вправе были ожидать прогресса во время председательства Швеции — одного из инициаторов программы — во второй половине 2009 г. Тем не менее, в Стокгольме сосредоточились на улучшении экономического положения в ЕС с акцентом на борьбу с высокой безработицей. Кроме того, значительное место заняло решение проблем, связанных с экологией и изменением климата, что традиционно пользуется особым вниманием Швеции.

Председательство Польши также не стало прорывным этапом для сотрудничества в рамках ВП. Наиболее характерный пример — не оправдавший надежд саммит ВП в Варшаве. С одной стороны, лидеры ключевых членов ЕС — Франции и Великобритании — не посчитали нужным его посетить, и вместо себя прислали чиновников рангом ниже. С другой стороны, сами адресаты продемонстрировали, что у них — разные с единой Европой интересы. Отказ Беларуси от участия в саммите был понятен и вряд ли является показательным. Зато тот факт, что декларацию, осуждающую ситуацию с правами человека в Беларуси подписали только члены ЕС, а страны адресаты воздержались от такого шага⁷, вызвал в Европе разочарование.

Весьма показательно, что даже председательство основных лоббистов ВП не дало особого эффекта, хотя данная инициатива и привлекала к себе больше внимания, чем обычно. Между тем, если взглянуть на гра-

фик председательства в Совете ЕС, то окажется, что с 2014 по 2020 гг. нет ни одного государства, которое могло бы вывести ВП на качественно новый уровень. Заинтересованные в этом Латвия, Болгария и Румыния (председательствуют во второй половине 2013, 2018 и 2019-го гг. соответственно) все же не обладают достаточными ресурсами и влиянием в ЕС.

На роль крупнейшего наряду с Польшей (и отчасти Германией), лоббиста ВП могла бы претендовать Турция, если бы ее приняли в ЕС. В таком случае Евросоюз и южнокавказские страны становились бы непосредственными соседями. Это привело бы и к изменению характера отношений, учитывая интерес Анкары к данному региону. Однако проблема в том, что само вступление Турции в Евросоюз по многим причинам видится маловероятным, по крайней мере, в среднесрочной перспективе.

Находившиеся в разное время у власти прозападные правительства в Грузии, а также, если говорить о восточноевропейском фланге ВП, в Молдове и Украине в принципе охотно шли на любое углубление отношений с ЕС. Но политика соседства вызвала у них больше вопросов, поскольку все три страны в будущем видят себя скорее полноправными членами Евросоюза, а не просто «соседями» с глубокой степенью интеграции, но непонятно каким статусом.

Евросоюзу сложно повысить эффективность ВП, даже если бы к власти в Азербайджане и Армении пришли прозападные силы. В Армении после отказа по разным причинам лидера оппозиционной партии «Прцветающая Армения» Г. Царукяна и бывших президентов Л. Тер-Петросяна и Р. Кочаряна участвовать в выборах, у С. Саргсяна просто не оставалось соперников. В конечном итоге, он одержал уверенную победу. Его основной оппонент Р. Ованнисян набрал неожиданно много голосов — более 36%. Впрочем, успех вряд ли связан с тем, что он предложил проевропейский путь развития. Гораздо вероятнее, что ему элементарно удалось привлечь голоса большинства оппозиционно настроенных граждан.

Что касается Азербайджана, то победа И. Алиева выглядит даже более вероятной. Правда, это произойдет в том случае, если не появится кандидат от клана Пашаевых, одной из наиболее могущественных семей Азербайджана. Самым известным его представителем является супруга И. Алиева — Мехрибан. Но в любом случае резкая переориентация режима практически исключена. Азербайджан продолжит избегать исла-

мизации, будет поддерживать хорошие отношения с Турцией, лавировать между Западом и Россией. В качестве подтверждения можно отметить две основные причины. Во-первых, охлаждение отношений Азербайджана с одной из мировых или региональных держав чревато ослаблением его позиций в решении карабахского конфликта. Во-вторых, сохранение внешнеполитического курса обезопасит значительные капиталы, сконцентрированные в руках обоих кланов. Не приходится сомневаться, что ЕС, Россия, США, Турция при желании могли бы «надавить» на обе темы.

Предложение предоставить перспективу членства, вероятно, могло бы углубить сотрудничество в рамках ВП. Но стоит напомнить, что программа изначально задумывалась как альтернатива членству. В противном случае изменится сама суть политики соседства, которая превратится в стратегию расширения. Тем более, пока Германия и Франция не заинтересованы в полноценной интеграции адресатов программы, всерьез на это рассчитывать не стоит. Причины, по которым Берлин в ближайшей перспективе воздержится от такого шага, очевидны: экономические проблемы ЕС, позиция Парижа, низкая сплоченность союза, нежелание осложнять отношения с Москвой.

Впрочем, было бы неправильно переоценивать эффект от предоставления перспективы членства. По задумке это должно побудить страны-адресаты к проведению реформ. На деле же картина несколько иная. Грузия зависит от дешевых западных кредитов, поэтому ЕС может на нее надавить, не используя тему членства. В Тбилиси испытывают финансовые трудности, которые значительно ограничивают возможности проведения реформ. Азербайджан в действительности стремится сохранять значительную степень независимости. Армения же имеет глубокие связи с Россией, особенно в плане обеспечения обороны. Поэтому даже предоставление членства вряд ли заставит закавказские республики встать на путь реализации глубоких демократических и прочих реформ в том виде, в котором их хотели бы видеть в ЕС. Кроме того, функционеры Евросоюза обеспокоены тлеющими этническими конфликтами, преступностью и наркотрафиком, терроризмом, соседством Ирана и т.д. и т.п.

Брюссель пока не готов удовлетворить такие запросы закавказских республик, как введение безвизового режима, предоставление доступа на Общий рынок, выделение существенной технической и финансовой

помощи, включая дешевые кредиты. К тому же сама программа ВП по идее должна была способствовать подготовке и продвижению этих интересов. В противном случае цели будут подменять собой средство.

В 2011 г. ЕС «принял на вооружение» принцип «more for more», в соответствие с которым, углубление отношений Евросоюза с каждым отдельным адресатом ВП, а также получение каких-либо преимуществ, зависит от глубины и интенсивности проводимых реформ (в первую очередь демократических)⁸. Однако по прошествии двух лет результаты ВП так и не улучшилось. Не стоит забывать, что большая часть средств, которые ЕС «сэкономит» на недемократических режимах пойдет на финансирование различных институтов гражданского общества в тех же странах. Это, в свою очередь, станет еще одним раздражителем в двусторонних отношениях (в особенности в Азербайджане и Беларуси).

*В ЕС заинтересованы
в сотрудничестве
с Азербайджаном,
Арменией и Грузией
и хотели бы создать здесь
зону «стабильности
и процветания»*

Таким образом, можно подвести следующий итог. Те факторы, которые негативно сказались на интенсивности ВП на Южном Кавказе с 2009 по 2013 гг., в большинстве своем сохранятся и в период реализации нового бюджета ЕС в 2014-2020 гг. Помимо этого, в кратко- и среднесрочной перспективе не предвидится каких-либо изменений или событий, которые могли бы придать значительный импульс ВП. Евросоюз может пойти на предоставление перспективы членства или некоторые уступки адресатам ВП (введение безвизового режима, открытие Общего рынка, предоставление дешевых кредитов, привлечение инвестиций, помощь в модернизации и доступ к некоторым технологиям). Но в первом случае изменится сама суть политики соседства, а во втором — цель превратится в средство. Импульсом для ВП может стать вступление Турции в ЕС, но, Брюссель в ближайшем будущем на это не пойдет.

В ЕС заинтересованы в сотрудничестве с Азербайджаном, Арменией и Грузией и хотели бы создать здесь зону «стабильности и процветания». Тот факт, что ЕК планирует значительно увеличить бюджет ЕПС, нагляднее всего подтверждает намерения Евросоюза. Однако, как было

показано выше, дополнительное финансирование само по себе мало-значимо, когда сохраняется целый ряд серьезных проблем и противоречий, как внутри ЕС, так и в отношениях с соседними странами. Учитывая эти обстоятельства, Евросоюзу будет весьма сложно повысить эффективность ВП в период с 2014 по 2020гг. Это, в свою очередь, предоставляет хорошую возможность для России укреплять связи с Азербайджаном и Арменией, а также попытаться нормализовать отношения с Грузией. Однако Москве необходимо учитывать интересы и реагировать на потребности стран Южного Кавказа. Это подразумевает дальнейшее развитие сотрудничества с закавказскими государствами для привлечения инвестиций, получения дешевых кредитов, модернизации, либерализации торговли, борьбы с трансграничной преступностью, обеспечения безопасности. При этом России важно уважать независимость Азербайджана, Армении и Грузии и относиться к ним, как к равным партнерам, а не как к объекту внешней политики. Что касается отношений с ЕС, то России необходимо избегать конфронтации. В интересах нашей страны сохранение тесных контактов с крупными членами ЕС, выступающими против предоставления членства в ЕС странам-адресатам ВП. Евразийские интеграционные проекты не стоит противопоставлять европейским. Кроме того, перед Россией стоит задача выработать собственную идейную основу или ценностные ориентиры евразийской интеграции. **МП**

Примечания

- ¹ Портал о Восточном партнерстве, «Политическое противостояние продолжается. Последние приготовления перед принятием бюджета ЕС на 2014-2020 годы», <http://eastbook.eu/ru/2012/11/topic-ru/economy-ru/poslednie-prigotovleniapered-priniatiem-budzheta-2014-2020>;
- ² European Commission, Multiannual Financial Framework 2014-2020, Strengthening Europe's place in the world, http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm;
- ³ Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, Report Polish Presidency of the Council of the European Union 1 July – 31 December 2011, Warsaw, April 2012, p. 135;
- ⁴ См. например, EC ENP EU/Azerbaijan Action Plan, COM(2006) 637 final, Brussels, 26.10.2006, EU/Armenia Action Plan, COM(2006) 627 final, Brussels, 25.10.2006, EU/Georgia Action Plan, 2006;
- ⁵ EC, Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the bilateral dimension, Brussels, 15.5.2012, SWD(2012) 109 final, p.5-6;
- ⁶ El Mundo, El Gobierno prevé que la tasa de paro será mayor en 2015 que en 2011, 27/04/2012, <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/27/economia/1335519360.html>;
- ⁷ В. Гулевич, «Зыбкие перспективы Восточного партнерства», 04.10.2011, Фонд Стратегической Культуры, <http://www.fondsk.ru/news/2011/10/04/zybkie-perspektivy-vostochnogo-partnerstva.html>;
- ⁸ Polskie Radio, «More for more» – EU re-launches «Neighbourhood Policy», 26.05.2011, <http://www.thenews.pl/1/10/Artykul/25034,%E2%80%98More-for-more-EU-relaunches-%E2%80%98Neighbourhood-Policy>.