



# ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

*аналитическое агентство*

СЕРИЯ «ПОЛИТИЧЕСКИЕ РУКОВОДСТВА»

## Стратегия и идеология в проекте ЕС “Восточное партнерство”

Хотя связи со странами постсоветского пространства не имеют для Брюсселя высокой значимости, именно политика по отношению к Восточной Европе и Южному Кавказу стала первой попыткой коллективной работы стран Европейского Союза. Неудача “Восточного партнерства” не облегчает жизнь российской дипломатии. Как и прежде на стороне России будет слабость и разновекторность европейских политик и лучшее понимание политической действительности постсоветских стран.

**Дмитрий Офицеров-Бельский**

*к.ист.н.*

*Ведущий аналитик  
агентства «Внешняя политика»*

Москва  
Февраль 2014

Внешняя политика ЕС - это проблема, обернутая в загадку. На протяжении последних нескольких лет европейские политики живут с ощущением того, что Европе необходима скорейшая выработка общих целей и подходов к вопросам внешней политики. Не в последнюю очередь это нужно для укрепления единства, пошатнувшегося после провала Евроконституции, с развитием экономического кризиса и неоднозначной политикой Великобритании в отношении ЕС.

Объединение Европы, по крайней мере в нынешних формах, не дало синергетического эффекта и не вывело её на новый уровень мирового влияния, соответствующий имеющемуся потенциалу. В этой связи вопрос европейской внешней политики имеет болезненный характер и неопределенные перспективы. Европейские страны имеют достаточно разнообразные интересы в мире, а некоторые из них ограничиваются очень локальным набором приоритетов. Хотя связи со странами постсоветского

пространства не имеют для европейских столиц первостепенной значимости, именно выработка общих целей в направлении Восточной Европы и Южного Кавказа стали первой попыткой коллективной работы стран Европейского Союза.

#### **Назначение «Восточного партнерства»**

Прежде в региональной повестке дня в Восточной Европе и на Кавказе практически отсутствовал европейский фактор, а понятие “европейского выбора” было элементом риторики. Исправить это должна была программа “Восточное партнерство”, целью которой было заявлено сближение ЕС с рядом стран бывшего СССР: Беларуссией, Украиной, Молдавией, Арменией, Азербайджаном и Грузией. Назначением программы было конвертировать ресурс “пассивной” привлекательности ЕС в политические и экономические результаты. “Восточное партнерство” стало способом предложить постсоветским странам такую модель

отношений, в котором ЕС в обмен на консультации и небольшую финансовую помощь получал рынки сбыта и ресурсы стран Восточной Европы и Южного Кавказа, а также рычаг в борьбе за цены на энергоресурсы с Россией.

Главным локомотивом этого сближения стали те страны ЕС, которые непосредственно граничили с постсоветскими государствами - и, прежде всего, Польша. С середины 2000-х годов польской дипломатии удалось позиционировать себя в качестве экспертов по постсоветскому пространству. В том числе и Оранжевую революцию в Украине в Варшаве были склонны считать в определенной мере успехом миссии А. Квасневского. Неудивительно, что именно Польша попыталась взять на себя миссию формулирования и проводника интересов Запада на Востоке.

На протяжении нескольких лет в европейской части постсоветского пространства наблюдалось оживление в политической сфере. Признаки его разнообразны – от Оранжевой революции в Украине 2005 года и попытки переворота в Молдавии в 2009 году, до череды транзитных газовых кризисов и, наконец, российско-грузинского вооруженного конфликта 2008 года. Однако ЕС принимал в этих процессах незначительное эпизодическое участие. В региональной повестке дня до последнего времени практически отсутствовал европейский фактор, а понятие “европейского выбора” было не более чем элементом риторики. Исправить это должна была программа “Восточное партнерство”, проект которой составлялся в польском министерстве иностранных дел ещё с 2007 года, как дополнение к Европейской политике соседства. Её целью было заявлено сближение ЕС с рядом стран бывшего СССР: Беларуссией, Украиной, Молдавией, Арменией, Азербайджаном, и Грузией.

У ЕС уже имелся опыт региональной политики, примерами которого являются “Средиземноморский союз” и “Северное измерение”, а на постсоветском пространстве программы “Восточное измерение” и “Новое соседство”. Все

перечисленные проекты были попыткой трансформировать региональные амбиции отдельных стран в общеевропейские внешнеполитические проекты, однако до сих пор не оправдали связанных с ними ожиданий. Одной из причин неуспеха следует считать институциональную слабость ЕС и отсутствие эффективных процедур принятия внешнеполитических решений. Эти факторы будут влиять и на результативность инициатив “Восточного партнерства”, но, вероятно, в меньшей степени. Польская инициатива за последние три года не породила ни одной серьезной дискуссии в ЕС, что указывает на относительную слабость польской дипломатии.

Проект “Восточного партнерства” был представлен министром иностранных дел Польши Р. Сикорским 26 мая 2008 года на Совете ЕС по общим вопросам и внешним связям. Менее чем через месяц, 19-20 июня 2008 года, на Европейском совете состоялась первая открытая дискуссия о “Восточном партнерстве”. Чехия подписала предложение в полном объеме, в то время как Болгария и Румыния были осторожнее, полагая, что Черноморский форум за диалог и сотрудничество и Организация черноморского экономического сотрудничества утратят смысл в случае реализации программы партнерства.

Помимо Польши, инициатором “Восточного партнерства” является Швеция, имевшая уже опыт “Северного измерения”. Ее участие в “Восточном партнерстве” создавало основу для более глубокой интеграции двух проектов и усиления внешнеполитической активности Стокгольма, прежде ограниченной Балтийским регионом. Играл роль и календарный фактор - Швеция должна была вступить в Президентство в ЕС 1 июля 2009 года и сформировать повестку дня с прицелом на реформирование восточной политики ЕС. В то время, когда партнерству только ещё предполагалось дать старт, совместная инициатива Польши и Швеции имела ещё одну важную подоплеку – обе страны активно выступали против проекта “Северный поток” и в рамках “Восточного партнерства” рассчитывали существенно

расширить список стран участвующих в обсуждении вариантов транзита энергоресурсов из России в Европу. Например, ими могли бы стать прибалтийские страны, Украина и Белоруссия. США увидели в «Восточном партнерстве» дополнительный ресурс для ослабления связей постсоветских государств с Россией и поддержали программу.

Для Польши «Восточное партнерство» являлось источником целого спектра возможностей. Во-первых, это удовлетворение собственных экономических и политических интересов на постсоветском пространстве; во-вторых, это политические и репутационные дивиденды на европейском политическом поле, а также поддержание статуса важнейшего регионального партнера США. Польское лидерство в «Восточном партнерстве» должно способствовать оживлению ещё одного регионального сообщества – Вышеградской группы, которая могла получить импульс развития от контактов с постсоветскими странами. С ними страны Вышеградской группы объединяет ряд общих проблем, в частности в энергетической сфере. Всё перечисленное должно было подкрепить претензии Польши на региональное лидерство.

В период российско-грузинского вооруженного конфликта «Восточное партнерство» стало ответом России, тем более актуальным, что ни Европа, ни США не смогли существенно воспрепятствовать Москве в ее действиях. Европейские политики отнеслись к польскому кураторству в целом положительно, полагая, что жесткая позиция Польши в отношении России стала как никогда уместной. Позиция «сомневающихся» стран, прежде всего Франции и Германии, основывалась на том, что «Восточное партнерство» - это ещё не вся политика ЕС в регионе. Они полагали, что возможное напряжение в отношениях с Россией в ходе реализации программы будет автоматически проецироваться на саму Польшу и, возможно, на институты ЕС, но не скажется негативно на их двусторонних отношениях с Россией. Более того, заинтересованность России в

политических контактах с Францией и Германией в такой ситуации должна была бы только возрасти.

Немалую роль в расширении европейской заинтересованности в «Восточном партнерстве» сыграл украинский газовый кризис рубежа 2009 года, а также возникшая угроза транспортировке энергоресурсов через территорию Белоруссии. С одной стороны было очевидно, что нажим со стороны России не влечет за собой искомым результатов, с другой - оказалось, что иных методов в арсенале российской дипломатии просто нет. Таким образом, любой из двух вариантов: принуждение со стороны России и отсутствие проблем с транзитом или неуспех принуждения и сохранение проблем с транзитом, - оказывался неблагоприятным с точки зрения интересов ЕС.

### **Пассивная привлекательность как стратегия ЕС**

В рамках программы «Восточное партнерство» Европейской комиссией были определены четыре направления сотрудничества:

**Демократия, качество государственного управления и стабильность.** В рамках этой приоритетной темы сотрудничества планируется осуществление административных реформ, обучение административных кадров, введение антикоррупционных мер, развитие институтов гражданского общества и независимых СМИ.

**Экономическая интеграция и сближение с ЕС в области отраслевой политики.** Данное направление предполагает гармонизацию законодательства стран-членов партнерства с правовой базой ЕС и далее создание зон свободной торговли с каждой страной партнерства при условии их вступления в ВТО<sup>1</sup>. Польские политики полагают, что западное деловое присутствие в регионе способно обеспечить альтернативу российским компаниям, контролируемым

---

<sup>1</sup> Не являются членами ВТО в настоящее время из стран партнерства Азербайджан и Белоруссия.

государством, а программы надлежащего управления ЕС помогут бороться с коррупцией, что ослабит российское политическое и экономическое влияние.

**Энергобезопасность.** Это направление охватывает меры по повышению энергетической безопасности ЕС и стран партнерства путем диверсификации путей доставки энергоресурсов, вопросы транзита энергоресурсов в обход России, а также меры по развитию энергосбережения и возобновляемых источников энергии. В отдаленной перспективе обозначен курс на интеграцию энергетических рынков ЕС и стран партнерства, что связано в первую очередь с транзитным потенциалом стран партнерства, но возможно лишь в отдаленной перспективе, поскольку регион является энергодефицитным и единственной страной-производителем углеводородов является Азербайджан.

**Контакты между людьми.** Направление содержит меры по либерализации визового режима между ЕС и странами партнерства, а также по пресечению нелегальной миграции. Предусматривается заключение «пактов о мобильности и безопасности» и начало диалога о безвизовом пересечении границ в перспективе. Облегчение визового режима с рядом государств постсоветского пространства становится всё более распространенной и, нужно отметить, удачной формой укрепления сотрудничества. Предлагая бывшим советским республикам перспективу свободной торговли и безвизовых поездок в ЕС, «Восточное партнерство» может поощрить необходимые реформы для возможного членства этих стран в ЕС и остановить российское влияние. Владелец российского паспорта в Грузии, например, по-прежнему имеет меньшее количество ограничений в передвижении по Европе, чем обладатель грузинского паспорта.

Заметно, что в проектах партнерства присутствует избыточное внимание к второстепенным вопросам, относящимся не столько к взаимоотношениям стран партнерства с ЕС, сколько к вопросам многосторонних внутрирегиональных отношений. Однако помимо заявленных тем сотрудничества можно предположить

существование ещё целого ряда актуальных тем. К числу наиболее очевидных, если судить по дипломатической активности, относятся мониторинг социально-политической ситуации и экономических показателей, а так же посредничество в неразрешенных до сегодняшнего дня конфликтах – приднестровском, карабахском, абхазском и юго-осетинском.

Программа партнерства является первой попыткой комплексной дипломатии ЕС на постсоветском пространстве. Значимый акцент сделан на работе с неправительственными организациями и другими институтами гражданского общества, что более характерно для американской дипломатии, чем для европейской. Эти и некоторые другие специфические черты «Восточного партнерства» убедили отечественных экспертов в том, его реальным вдохновителем являются Соединенные Штаты. Эту уверенность укрепляет то, что хотя в документах «Восточного партнерства» роль Европейской комиссии вполне основательно прописана, фактически же основную работу выполняет польская дипломатия.

В ходе реализации программы в 2012-2014 гг. не было предложено ни одного проекта, в котором зримо присутствовали бы интересы стран «старой Европы», хотя такие интересы есть и они реализуются ими в двусторонних отношениях. США тоже, казалось бы, не замечают существования партнерства, но трактовать это следует иначе – учитывая масштаб интересов США в регионе, реакция на инициативу последовала бы обязательно, если только сам проект «Восточного партнерства» не был американским. Особенностью внешней политики администрации Б. Обамы стало то, что американская дипломатия нашла общий язык с европейскими партнерами по многим вопросам и часто выступает не напрямую, а действует завуалировано под «прикрытием» европейской дипломатии. В данном случае, невмешательство стран «старой Европы» в политику партнерства выглядит как результат согласия между ними и США.

Можно увидеть определенные параллели в целеполагании «Восточного партнерства» и ГУАМ, но также очевидна ревизия идей и методов<sup>2</sup>. В проекте «Восточного партнерства», в отличие от ГУАМ, не содержится открытых намеков на региональную конкуренцию с Россией. Участие России в «Восточном партнерстве» авторами проекта не предполагалось, хотя предложение о сотрудничестве должно было снять видимость его антироссийской направленности. 24 мая 2010 года Польша предложила в рамках партнерства создать «группу друзей» и пригласила участвовать в этой структуре Российскую Федерацию. Также министр иностранных дел Польши отметил, что помимо России в этой группе могли бы быть Норвегия, Канада, США, Япония и другие страны.

Вполне очевиден и принципиально новый подход к принципам сотрудничества, декларируемым партнерством. В 1990-е годы в проекте ГУАМ делалась ставка исключительно на лояльность руководства стран-членов организации США, что открывало им широкие возможности эксплуатации риторики сотрудничества и извлечения выгод как от Запада, так и от России. Еще одним аспектом «Восточного партнерства», отличающим его от прежних инициатив стало то, что оно имеет видимость исключительно европейского проекта в отличие от ГУАМ, который неизменно ассоциировался с влиянием США. Для российских политиков это однозначно фактор понижающий градус опасений, даже несмотря на то, что существенная роль США в этом проекте достаточно хорошо понятна.

Прежнее участие США в политических процессах на постсоветском пространстве не было активным и зачастую представляло собой не более чем игру в «перетягивание каната» в с Россией. Это стоило России затраты

значительных ресурсов, которые шли на спонсирование лояльности в странах СНГ. США, напротив, не затрачивали ресурсы на те элиты, на которые не делали ставки, однако им удалось стать необходимым элементом региональной политики, путем создания условий для торга с Россией, которыми многие страны СНГ успешно пользовались. Региональная стратегия США и ЕС принципиально изменилась после того, как состоялся последний на ближайшие годы раунд расширения ЕС, а в Грузии и Украине прошли цветные революции. На новом этапе политика США и ЕС в европейской части постсоветского пространства стала более ресурсоемкой, и приобрела новые очертания. Теперь сделана ставка на формирование новых элит и на внутренние демократические преобразования. «Восточное партнерство» принципиально отличается от ГУАМ тем, что способно быть не только сообществом стран, эксплуатирующих тематику отдаления от России, но способных сближаться с западным миром в политической, экономической и культурно-идеологической сферах.

Понимая большую привлекательность Европы для постсоветских стран, нежели России, инициаторы «Восточного партнерства» не только не опасаются того, что оно превратится в новый инструмент торга бывших советских республик, но даже изначально закладывают в проект эту возможность. Бюджет «Восточного партнерства», составлявший до 2013 года 600 млн. евро, был явно недостаточен для реализации даже публично заявленных целей партнерства. Объем финансирования на следующий период 2014-20 годов, судя по ряду заявлений, будет схож с суммами выделенными в 2010-13 годах. Но мы склонны предполагать, что сумма ассигнований будет всё же несколько увеличена, хотя не все они пойдут через бюджет Восточного партнерства. На это предположение наводит неопределенность в вопросе объема выделяемых средств, которая сохранится до середины 2014 года. Эта задержка, видимо, как раз и связана с пересмотром объемов и каналов

---

<sup>2</sup> Суздальцев А.И., Михайленко А.Н. «Восточное партнерство»: проблемы реализации и возможные последствия. Материалы заседания Экспертного совета Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств. 19 ноября 2009 года. URL: <http://council.gov.ru/files/journalsf/number/20100824163131.000000.pdf>.

финансирования. В любом случае сложно ожидать, что на финансирование “Восточного партнерства” будет выделена действительно значимая сумма из 17 млрд. евро, которые будут израсходованы по статьям общего бюджета “Инструменты европейской политики соседства” и “Европейские инструменты для поддержки демократии и прав человека”

(именно по этим статьям проходит финансирование Восточного партнерства). И если это окажется так, то это означает, что расчет по-прежнему делается на то, что Россия, следуя своей обычной политике повышения ставок в торге, фактически выступит спонсором сближения постсоветских республик и западных институтов.

### **Размер ассигнований со стороны ЕС странам «Восточного партнерства» в 2010-2013 годах**

Страны “Восточного партнерства”	Размер ассигнований в 2010-2013 гг.
Украина	526 млн. евро
Молдова	366,6 млн. евро
Грузия	239,9 млн. евро
Армения	186,8 млн. евро
Азербайджан	82,5 млн. евро
Беларусь	73,1 млн. евро

Помимо формирования выгодной для стран партнерства конфигурации, одним из главных элементов привлекательности партнерства является тема европейской интеграции. Пока она еще достаточно двусмысленна. С одной стороны, дипломаты Франции и Германии настаивают на том, что программа “Восточное партнерство” представляет собой альтернативный интеграции в ЕС формат сближения с Европой для постсоветских республик. С другой стороны, польские политики хотя и не утверждают напрямую, что проект будет иметь следствием очередное расширение ЕС, но одновременно дают понять, что у стран партнерства уже сейчас очевидно европейское будущее. Польские политики поддерживают интеграцию в ЕС даже тех стран, европейский выбор которых совсем не очевиден. Например, о готовности содействовать Армении на пути вступления в ЕС заявил польский президент Б. Коморовский во время визита в Армению в июле 2011 года.

Правда формулировка была весьма осторожной: «Содействовать... делаясь своим как положительным, так и отрицательным опытом»<sup>3</sup>.

Есть и пока не разыгранная карта “спасения” постсоветских республик от давления Москвы, особенно актуальная в случае Украины. Однако использовать её - означает вступить в более жесткую политическую конфронтацию с Россией. Возможно, Германия готова сейчас к такому повороту, но практика показывает, что действовать в одиночку во внешнеполитических вопросах она до сих пор избегала. Ожидать поддержки других европейских стран, а также их более глубокого вовлечения в политические процессы на постсоветском пространстве с соответствующей затратой ресурсов сейчас не приходится.

<sup>3</sup> Президент Польши сравнил победу армянских шахматистов на ЧМ с процессом интеграции Армении в ЕС. URL: <http://www.panarmenian.net/rus/news/75124>

## **Ограничения “Восточного партнерства”**

Достаточно ли у ЕС ресурсов и политической воли, чтобы реализовать задачи Восточного партнерства? Ответ на этот вопрос будет зависеть от многих переменных. В частности, от развития кризиса на Украине, так и не завершившегося с приходом новой власти. Будет иметь значение и успешность российской дипломатии в осуществлении своих интересов в регионе. Если прежде в Европе могли позволить себе “несоперничество” с Россией на постсоветском пространстве, то сейчас, после вступления Крыма и Севастополя в Российскую Федерацию, попытка европейцев устраниться от борьбы за влияние будет однозначно воспринята как сигнал слабости.

ЕС стоит перед дилеммой, выход из которой совсем не очевиден. Союз не может позволить себе сейчас демонстрацию слабости, но и не может дать странам “Восточного партнерства” конкретных обещаний более глубокой интеграции и не готов тратить на политику в регионе существенные ресурсы (из которых большая часть, очевидно, пойдет Украине). Однако выбор придется сделать, причем в ближайшей перспективе, поскольку его задержка будет равносильна признанию неудачи восточной политики в целом (включая отношения с Россией). Мы рассматриваем сценарий дальнейшего усиления соперничества как наиболее вероятный, хотя оно будет развиваться, в основном, уже вне контекста “Восточного партнерства”. Проект фактически уже перестал существовать, но теперь острая ситуация на Украине способна дать ему второе дыхание. Внимание к институтам гражданского общества, СМИ, экспертным группам, - всё это доказало свою эффективность на примере Украины. Но сам принцип взаимоотношений ЕС с постсоветскими странами подлежит кардинальному пересмотру. Главные процессы и основное финансирование будут проходить теперь в новом формате –

адресно и с участием европейских держав. Польша потеряет роль ключевого оператора европейской внешней политики на Востоке, но куратором «Восточного партнерства» останется.

В условиях жесткого противостояния России и запада «Восточное партнерство» имеет шансы стать лишь вспомогательной программой в политике ЕС. Экзистенциальная проблема “Восточного партнерства” состоит в том, что оно изначально опиралось на два ненадежных основания - абстрактное намерение сформировать единую восточную политику ЕС и специфические интересы польской дипломатии. В Брюсселе не учли особенности стран региона, которые по прошествии более чем двух десятилетий независимости потеряли похожест, живут разными интересами, рисуют себе очень непохожие перспективы и порой имеют неустраиваемые противоречия. Попытка предложить им общий для всех путь была обречена на провал.

Проект “Восточного партнерства” немислим как вечно продолжающаяся история содействия демократии и невозможен как история коллективной трансформации режимов. Антидемократические тенденции в Азербайджане, выжидательная позиция Армении, сохранение качества российско-белорусских отношений и политическая неопределенность на Украине не позволят быть проекту таким, каким он декларируется уже много лет. А способность организации к гибкой трансформации логики, инструментов и региональной роли крайне мала.

Так или иначе, даже несмотря на падение роли “Восточного партнерства” в новых гораздо более конфликтных реалиях, российской дипломатии придется избегать столь характерного прежде невнимания к этой организации. Теперь с ней придется соседствовать и соперничать на одном поле. То время, когда мы могли полагать, что все вопросы будут решены напрямую с Западом через голову ближайших соседей, по всей видимости, уже окончательно прошло.





# ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

*аналитическое агентство*



## ОБ АВТОРЕ

Дмитрий Офицеров-Бельский – к.ист.н., ведущий аналитик агентства «Внешняя политика». Выпускник Пермского государственного университета им. А.М. Горького.

Доцент НИУ Высшая школа экономики (Пермь). Стажер Варшавского университета и Университета им. Марии Кюри-Склодовской в Люблине (Польша).

Автор публикаций в журналах «Международные процессы», «Мировая экономика и международные отношения», «Восточная Европа. Перспективы» и др.

E-mail: [dmitriybelskiy@gmail.com](mailto:dmitriybelskiy@gmail.com).

Аналитическое агентство «Внешняя политика» - московская исследовательская организация, которая анализирует текущую политику и консультирует в сфере международных отношений. Агентство основано в 2014 году выпускниками МГИМО (У) МИД России. Миссия агентства – производить наиболее актуальный, точный и объективный анализ международных процессов среди всех аналогов в открытом доступе.

Агентство производит спектр профессиональных продуктов и консультирует в сфере международных отношений. «Внешняя политика» анализирует для своих подписчиков и клиентов текущие международные события и выявляет в них потенциальные

возможности и скрытые риски. Материалы агентства позволяют правильно понимать логику международных процессов, трезво оценивать и прогнозировать политические риски и дают почву для действий.

В коллективе агентства участвуют два десятка специалистов с широкой региональной и тематической специализацией. Наши аналитики ежедневно следят за развитием международной ситуации и работают с источниками на 15 иностранных языках. Ведущие аналитики агентства – известные эксперты-международники Сергей Маркедонов, Дмитрий Офицеров-Бельский, Николай Силаев и Андрей Сушенцов.

[www.foreignpolicy.ru](http://www.foreignpolicy.ru)

[www.внешняяполитика.рф](http://www.внешняяполитика.рф)