

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ

РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Ю. А. Борко

**ВОСТОЧНОЕ
ПАРТНЁРСТВО:
ПРОЕКТ,
РЕАЛЬНОСТЬ,
БУДУЩЕЕ**

A stylized, semi-transparent map of Europe is centered on the right side of the cover. It is surrounded by several five-pointed stars of varying sizes, some solid and some dotted, set against a background of a fine grid of dots. The entire design is in shades of blue and white.

МОСКВА 2018

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы
Российской академии наук**

Ю.А. Борко

**ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЁРСТВО:
ПРОЕКТ, РЕАЛЬНОСТЬ, БУДУЩЕЕ**

Монография

**Доклады Института Европы
№ 355**

Москва 2018

УДК 061.1ЕС:327(476/479.25)
ББК 64.4(4),60+64.4(4),9(45/531.7)
Б82

Редакционный совет:
Ал.А. Громыко (председатель),
Е.В. Ананьева (шеф-редактор), Ю.А. Борко,
В.В. Журкин, М.Г. Носов, В.П. Фёдоров

Ответственный редактор Е.В. Ананьева,
редактор Е.В. Дрожжина

Рецензенты:
Носов Михаил Григорьевич, член-корреспондент РАН
Стрежнева Марина Вадимовна, доктор политических наук

Тема государственной регистрации:
«Россия и Европа: проблемы и вызовы»

Борко Ю.А. Восточное партнёрство: проект, реальность, будущее
– The Eastern Partnership: project, realities, future : [монография] / Ю.А. Борко ; отв. ред. Е.В. Ананьева, Е.В. Дрожжина. – М. : Ин-т Европы РАН , 2018. – 70 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 355) – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-98163-113-9.

Работа посвящена межгосударственному объединению Восточное партнёрство (ВП) в составе Европейского союза и шести постсоветских государств – Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины. Автор освещает историю ВП, анализирует обстоятельства, в которых оно возникло, и его цели. Особое внимание уделено отношениям между ЕС и его шестью партнёрами, а также месту и роли Восточного партнёрства в отношениях между Евросоюзом и Россией.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

ISBN 978-5-98163-113-9

© ИЕ РАН, подготовка текста, 2018

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

Yu.A. Borko

**THE EASTERN PARTNERSHIP:
PROJECT, REALITIES, FUTURE**

Monography

**Reports of the Institute of Europe
№ 355**

Moscow 2018

Аннотация

Восточное партнёрство (ВП) – одна из новых форм международного объединения, творцом которого стал Европейский союз. Для исследователя эта тема интересна и актуальна по ряду причин. Во-первых, ВП родилось совсем недавно, в 2009 г., и ещё не дожидается своего 10-летия. Во-вторых, создание ВП было стартом нового этапа в развитии общей внешней политики и политики безопасности ЕС. В-третьих, в состав ВП наряду с ЕС вошли шесть постсоветских государств, имеющих давние экономические, политические и культурные связи с Россией и сотрудничающих с ней в рамках СНГ. Рождению ВП предшествовали два этапа в отношениях между ЕС и его партнёрами: в 1990-е гг. – на основе соглашений о партнёрстве и сотрудничестве, в 2000-е – в рамках Европейской политики соседства. В истории ВП чётко различаются два периода. В 2009–2013 гг. оно развивалось в контексте действующей системы европейской безопасности и отношений партнёрства между ЕС и Россией. С 2014 г. по настоящее время Восточное партнёрство функционирует в условиях кризиса в Украине, краха системы европейской безопасности и конфронтации между Евросоюзом и Россией.

Annotation

The Eastern Partnership (EP) is a new model of international associations founded by the European Union. This topic is interesting and up-to-date for researchers due to several reasons. Firstly, established in 2009, the EP is a very new phenomenon. Secondly, the EP set a new stage of the EU Common External and Security Policy. Thirdly, the EU six eastern partners had traditional economic, political and cultural links with Russia; they continued to cooperate with it as members of the Commonwealth of Independent States. The EP was a third phase of the EU – post-Soviet states relations. They cooperated in the 1990's on the basis of the Partnership and Cooperation Agreements; in the 2000's – in the framework of the European Neighbourhood Policy. As far as the EP is concerned, it passed from the first stage to the second one. In 2009–2013 it developed in the context of the European security system and the EU-Russia partnership relations. From 2014 on the EP has been working under conditions of the Ukrainian crisis, the crash of the European security system, and the EU–Russia confrontation.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	7
1. Откуда есть пошло Восточное партнёрство?.....	8
– Евросоюз и постсоветские государства в 1990-е гг.	8
– От СПС к Европейской политике соседства.....	11
2. Восточное партнёрство: первый этап (2009–2013 гг.).....	14
– Прага-2009: трудное начало.....	14
– Вильнюс-2013: провал вместо прорыва.....	17
3. Восточное партнёрство в условиях украинского кризиса и конфронтации между ЕС и Россией.....	19
– Рига-2015: новый старт Восточного партнёрства.....	19
– Брюссель-2017: между дифференциацией и консолидацией.....	21
4. Восточное партнёрство после Брюссельского саммита.....	28
5. Сегодня и завтра Восточного партнёрства.....	36
6. Кризис Евросоюза и судьба Восточного партнёрства.....	45
Заключение.....	61
Об авторе.....	65

CONTENTS

Introduction.....	7
1. How the Eastern Partnership Came into Being?	8
– The EU and the Post-soviet States in the 1990's.....	8
– From the PCA to the European Neighbourhood Policy.....	11
2. The Eastern Partnership: the First Stage (2009–2013).....	14
– Prague-2009: A Difficult Start.....	14
– Vilnius-2013: A Downfall Instead of a Breakthrough.....	17
3. The Eastern Partnership within the Context of the Ukrainian Crisis and the EU–Russia Confrontation.....	19
– Riga-2015: A Fresh Start of the Eastern Partnership.....	19
– Brussels-2017: Between Differentiation and Consolidation...	21
4. The Eastern Partnership after the Brussels' Summit.....	28
5. Present and Future of the Eastern Partnership.....	36
6. The EU Crisis and the Fate of the Eastern Partnership.....	45
Conclusion.....	61
About the author.....	65

ВВЕДЕНИЕ

Восточное партнёрство (ВП) – одна из новейших форм международного объединения, учреждённого по инициативе Европейского Союза с целью развивать экономические, политические и культурные взаимосвязи с шестью постсоветскими государствами. Оно основано на принципах межгосударственного сотрудничества. ВП – молодая организация: в мае 2019 г. она отпразднует своё 10-летие. Возникла она не на пустом месте: её с полным основанием можно назвать очередным этапом развития новых отношений между Евросоюзом и суверенными государствами, которые возникли после распада СССР и объединились в Содружество Независимых Государств (СНГ).

В политических, общественных и научных кругах западных и постсоветских государств с самого начала высказывались разные мнения по поводу реальных целей, которыми руководствовались «верхи» Евросоюза, проектируя создание ВП. Известный российский историк и политолог А.А. Язькова в вводной статье к докладу ИЕ РАН, посвящённому Восточному партнёрству, проиллюстрировала эту разногласицу конкретными примерами. Испанская «Паис», отметила она, расценивала программу ВП «как противовес инициированному Францией Средиземноморскому союзу с тем, чтобы “не нарушалось равновесие в ЕС в ущерб интересам стран Центрально-Восточной Европы”. Однако были и другие оценки: главная задача, как она представлялась “одному западноевропейскому дипломату”, состояла в том, чтобы посредством “мягкой силы” “заякорить шестёрку, как это уже удалось сделать на Балканах”, тем самым ослабить контакты входящих в неё [программу ВП – Ю.Б.] стран с Россией»¹. Разброс мнений с тех пор не сузился. Тем не менее, на наш взгляд, два обстоятельства сыграли решающую роль в рождении Восточного партнёрства: с одной стороны, активизация Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) Евросоюза, с другой – эволюция отношений между ЕС и Россией.

¹ Язькова А.А. Саммит ЕС в Вильнюсе и программа «Восточное партнёрство». Международный аспект. Восточное партнёрство до и после Вильнюса. Доклады Института Европы №301. М., изд-во «Нестор-История», 2014. С. 9-10.

Сразу после подписания в 2007 г. Лиссабонского договора, и не дожидаясь его ратификации, в Брюсселе началась подготовка к созданию Европейской службы внешнеполитической деятельности (или Европейской дипломатической службы), своего рода министерства иностранных дел ЕС. Официально она была учреждена в конце 2009 г., после вступления в силу Лиссабонского договора, но первые программы ОВПБ были разработаны ещё в 2008 г. В соответствии с ними Евросоюз предложил южным и восточным государствам – участникам Европейской политики соседства (ЕПС) создать два международных объединения – Союз для Средиземноморья и Восточное партнёрство. Они были учреждены, соответственно, в июле 2008-го и мае 2009 г. Что касается последнего, то ЕС предложил войти в него тем же шести государствам, которые были участниками ЕПС – Украине, Беларуси, Молдове, Азербайджану, Армении и Грузии. Тем самым он провёл еще более жирную черту между ними и остальными государствами – членами СНГ, включая Россию.

1. ОТКУДА ЕСТЬ ПОШЛО ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЁРСТВО?

Евросоюз и постсоветские государства в 1990-е гг.

Первой реакцией Европейского союза на распад СССР и трансформацию советских союзных республик в суверенные государства было Совместное заявление, принятое министрами государств – членов ЕС на чрезвычайной сессии 16 декабря 1991 г. Евросоюз и его государства-члены, говорилось в нём, выразили готовность признать все новые государства, возникшие на территории СССР, и установить с ними дипломатические отношения.

Политико-правовые основы двусторонних отношений между ЕС и постсоветскими государствами сформировались в первой половине 1990-х гг. Этот процесс происходил в уникальной политической атмосфере, возникшей в мире после окончания холодной войны, атмосфере эйфории и огромных надежд. Он был запечатлён в «Парижской хартии для новой Европы», принятой на Совещании глав государств и правительств стран –

членов Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), состоявшемся в столице Франции 19-21 ноября 1990 г. «Эра конфронтации и раскола Европы, – объявили участники Совещания, – закончилась... Европа освобождается от наследия прошлого... Наше время – это время осуществления тех надежд и ожиданий, которые жили в сердцах наших народов на протяжении десятилетий: твёрдая приверженность демократии, основанной на правах человека и основных свободах; процветание через экономическую свободу и социальную справедливость и равная безопасность для всех наших стран»².

Инициаторами разработки базового документа, определяющего цели и содержание новых отношений, были брюссельские высшие институты ЕС, особенно Европейская комиссия, получившая мандат на переговоры со странами СНГ. Именно она дала название типовому базовому документу – Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве (СПС) – и внесла конкретные предложения, касающиеся его содержания. Образцом такого документа должно было стать СПС между Евросоюзом и Россией, переговоры о котором продолжались более двух лет и завершились подписанием на о-ве Корфу 24 июня 1994 г. Там же на 10 дней раньше было подписано СПС между ЕС и Украиной. Соглашения с остальными будущими участниками ВП были подписаны несколько позже – с Молдовой – 28 ноября 1994 г., с Беларусью – 6 марта 1995 г., с Арменией, Азербайджаном и Грузией – 22 апреля 1996 г. в Люксембурге.

Все СПС были заключены сроком на 10 лет с ежегодной автоматической пролонгацией, если ни одна из сторон не заявит заранее о его денонсации. По сути, это были типовые соглашения с очень сходным содержанием, предусматривавшие развитие диалога и сотрудничества сторон по политическим, экономическим и культурным вопросам, с акцентом на содействие Евросоюза переходу стран СНГ к рыночной экономике и демократии. СПС, однако, не предусматривали ни создания в будущем общей зоны свободной торговли между ЕС и этими странами, ни, тем более, их вступления в Евросоюз. Вместе с тем,

² Парижская хартия для новой Европы. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/39520?download=true>.

каждое соглашение было в каких-то частях уникальным и фиксировало конкретные вопросы сотрудничества с учётом специфики отношений данной страны СНГ с ЕС. В этом смысле оно представляло собой рамочное соглашение. Многие его положения требовали конкретизации в рамках двусторонних специализированных соглашений.

К середине 1990-х гг., когда были подписаны СПС, характер отношений между странами ЕС и СНГ значительно изменился. В ЕС на смену эйфории и завышенным ожиданиям пришли трезвая оценка ситуации в странах СНГ. Власть в них перешла в руки той части советской партийно-государственной бюрократии, которая мгновенно превратилась в сторонников капитализма и решила использовать её (власть) в целях личного обогащения. Переход к рыночной экономике сопровождался быстрым ростом «теневого» и даже криминального секторов, коррупции. Несмотря на то, что почти все страны СНГ перешли к многопартийным системам, фактически везде установились авторитарные режимы, в одних относительно «мягкие», в других – диктаторские, что сказалось на сроках ратификации СПС в Европарламенте и национальных парламентах государств – членов ЕС. СПС между Россией и ЕС вступило в силу через три с половиной года после подписания – в ноябре 1997 г., а остальные СПС – в течение 1998–1999 гг. Но СПС с Беларусью Европарламент отказался одобрить, мотивируя своё решение установлением в стране диктаторского режима президента А. Лукашенко.

Тем не менее, практическое сотрудничество стран СНГ на уровне двусторонних отношений со странами ЕС и Союзом в целом развивалось, особенно в сферах экономики, образования и культуры. В течение всего десятилетия действовала программа ТАСИС (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States – TACIS), призванная содействовать ускорению реформ в СНГ. С 1991 по 1999 г. ЕС выделил в рамках ТАСИС 4226 млн евро, благодаря которым было выполнено более чем 3000 проектов, главным образом в приоритетных секторах – развитии частного сектора, особенно средних и малых предприятий, реформе государственного управления, в образовании, сельском хозяйстве, энергетике, транспорте и телекоммуника-

ции, окружающей среде³.

От СПС к Европейской политике соседства

В 2003–2004 гг. ЕС разработал и ввёл в действие новую внешнеполитическую программу – Европейскую политику соседства (ЕПС; European Neighbourhood Policy – ENP)⁴. Появление ЕПС было следствием продвижения европейской интеграции на восток. После того как в Евросоюз вступили Финляндия и страны Центральной и Восточной Европы, его соседями на всём протяжении от Баренцева до Чёрного моря стали страны СНГ. Согласно докладу Еврокомиссии «Европейская политика соседства. Стратегия и доклады по странам» (май 2004 г.), цель ЕПС состояла в том, чтобы создать «кольцо дружественных стран» на границах Евросоюза. Она не предусматривала их вступления в ЕС, но предлагала им привилегированные отношения с ним, развитие сотрудничества в сферах политики, безопасности, экономики и культуры, содействие реформам, направленным на создание рыночной экономики и демократического государства. Эти цели предполагалось включить в разработанные с каждым государством-соседом Планы действий, основанные на приверженности общим ценностям, особенно в области верховенства закона, надлежащего управления и соблюдения прав человека. Предусматривалось также, что страны-партнёры возьмут на себя обязательства в отношении некоторых важнейших аспектов внешней политики, включая борьбу с терроризмом и распространением оружия массового уничтожения, содействие мирному разрешению конфликтов.

ЕПС была адресована двум группам соседей Евросоюза: девяти государствам в Средиземноморском регионе и шести государствам на востоке – Беларуси, Украине, Молдове, Армении, Азербайджану и Грузии, которую Брюссель впервые выделил как особую группу стран СНГ. Была приглашена участвовать в

³ The European Union's Tacis Programm. URL: <http://www.rsci.ru/grants/fonds/100.php>.

⁴ Европейская политика соседства. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D1%81%D0%BE%D1%81%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B.

ЕПС и Россия, но она ответила предложением продолжать сотрудничество в рамках стратегического партнёрства с перспективой создания четырёх общих пространств, в соответствии с решениями Санкт-Петербургского саммита в мае 2003 г.

Фактически, как отмечает российский историк И.Ф. Селиванова, автор обстоятельного исследования, посвящённого ЕПС⁵, сотрудничество ЕС с названными государствами развивалось по разным сценариям.

Беларусь с самого начала была исключена из проекта добрососедства как авторитарное государство, но рассматривалась Евросоюзом в качестве потенциального участника ЕПС. Через пару лет в Брюсселе был принят план восстановления сотрудничества с Беларусью под названием «12 условий ЕС». План был нацелен на формирование в стране демократического и правового государства, основанного на европейских ценностях. Поскольку никаких сущностных перемен в политической системе Беларуси не произошло, она так и осталась вне ЕПС. На практике, сотрудничество между ЕС и Беларусью осуществлялось на уровне её двусторонних отношений со многими его государствами-членами, прежде всего в экономике (рост взаимной торговли и иностранных инвестиций), а также в образовании, культуре, туризме. Однако ситуация тупика в политических отношениях негативно сказывалась и в этих областях.

Украина и Молдова, напротив, находились в авангарде постсоветских стран – участниц ЕПС. Это было логическим продолжением проевропейского курса, объявленного Киевом и Кишинёвом в начале 1990-х гг., с целью перестроить экономическую и политическую системы по западноевропейским образцам и вступить впоследствии в ЕС. Планы действий Евросоюза с Молдавией и Украиной были приняты в конце 2004 – начале 2005 гг. Согласование планов с кавказскими государствами затянулось, а затем было прервано, так как разразился скандал с использованием бюджета ТАСИС на 2000–2006 гг. Он был запланирован в размере 3138 млн евро на все страны СНГ⁶. В ап-

⁵ Селиванова И.Ф. Европейская политика соседства и страны СНГ. URL: <http://www.nest-expert.ru/node/88>.

⁶ The European Union's Tacis Programm. URL: <http://www.rsci.ru/grants/fonds/>

реле 2006 г. ревизионная комиссия ЕС провела проверку и заявила, что средства были потрачены неэффективно. Аудиторы установили, что в России только 5 из 29 проектов принесли ощутимый результат. Не лучше обстояло дело и в других странах СНГ. В числе главных причин, не позволивших добиться такого же эффекта, которого достигли страны ЦВЕ, в докладе были названы невнятная экономическая политика, коррупция и слабость государственных институтов в странах СНГ⁷. В 2007 г. в связи с разработкой проекта расходов ЕС на 2007–2013 гг. Европейская комиссия решила рационализировать механизм финансирования ЕПС и контроля над его исполнением. Бюджет ЕПС был увеличен на треть, до 12 млрд евро.

На этом концептуальная и организационная модернизация ЕПС не закончилась. На сей раз Евросоюз предпринял её в контексте активизации Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). В декабре 2009 г., сразу после вступления в силу Лиссабонского договора, в институциональной системе ЕС была учреждена ещё одна структура – Европейская служба внешнеполитической деятельности (ЕВВД, она же – Европейская дипломатическая служба). Однако фактически её создание и разработка программы начались в 2007 г., сразу после подписания Лиссабонского договора, ещё до его ратификации. Евросоюз предложил южным и восточным государствам – участникам ЕПС создать два международных объединения – Союз для Средиземноморья и Восточное партнёрство; они были учреждены, соответственно, в июле 2008-го и мае 2009 г. В первом государства – члены ЕС объединились с 11 государствами Северной Африки и Ближнего Востока, а также Палестинской автономией; во втором – с шестью государствами СНГ, участвовавшими в ЕПС.

100.php.

⁷ Селиванова И.Ф. Европейская политика соседства и страны СНГ URL: <http://www.nest-expert.ru/node/88>.

2. ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЁРСТВО: ПЕРВЫЙ ЭТАП (2009–2013 гг.)

Прага-2009: трудное начало

Первый саммит Восточного партнёрства состоялся 7 мая 2009 г. в Праге. Его участники официально учредили новое объединение и приняли основополагающий документ – «Совместную декларацию Пражского саммита Восточного партнёрства»⁸. Главной целью новой инициативы, говорилось в Декларации, было «создание необходимых условий для ускорения политической и экономической интеграции между Европейским союзом и заинтересованными странами-партнёрами путём содействия политическим и социально-экономическим реформам в странах – участницах Восточного партнёрства». По настоянию Брюсселя в Декларацию был включён пункт, согласно которому участники ВП будут руководствоваться в своей деятельности принципом «кондициональности», то есть развития их сотрудничества с ЕС и его помощи в проводимых ими реформах при условии, что в этих странах примут и будут соблюдать основополагающие европейские ценности.

В Декларации были названы приоритетные реформы в странах – партнёрах ЕС и наиболее важные области сотрудничества с ним:

- демократия, совершенствование системы управления и обеспечение стабильности;
- экономическая интеграция и конвергенция с отраслевой экономической политикой ЕС, включая создание зон свободной торговли;
- энергетическая безопасность;
- развитие контактов между людьми (либерализация визового режима и усиление борьбы с незаконной миграцией).

Декларация не содержала никаких идей относительно политико-правовых основ и организационных форм сотрудничества в рамках ВП. В ней были сформулированы лишь два конкретных предложения – создать Форум гражданского общества

⁸ Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнёрства. URL: <http://n-europe.eu/glossary/term/3434>.

стран – участниц ВП и привлечь финансовые институты, прежде всего Европейский инвестиционный банк, для развития малого и среднего предпринимательства в странах-партнёрах⁹. В Декларации, разумеется, не были упомянуты некоторые экономические и геополитические интересы, которыми руководствовался ЕС, создавая ВП. Впрочем, один из мотивов был обозначен, а именно: создание пояса стабильности и безопасности на восточной границе ЕС. Однако ни слова не было о том, что оба партнёрства, Восточное и Средиземноморское, укрепят позиции и повысят роль Евросоюза как субъекта мировой политики; ни слова о том, что в обмен на сравнительно небольшую финансовую помощь, некоторые торговые преференции партнёрам и обещанную зону свободной торговли европейский бизнес сразу же получит доступ на их рынки и будет экспортировать туда свои товары и инвестиции. И, тем более, ни слова о том, что ЕС вступает в соперничество с Россией за политическое влияние в странах ВП. За этим решением стояло разочарование высших институтов Евросоюза и большинства его государств-членов в декларированном ранее стратегическом партнёрстве с Россией, критическое отношение к внутренней и внешней политике Москвы.

Реальное состояние отношений ЕС–Россия никак не проявилось ни на Пражском, ни на следующем саммите, который состоялся в Варшаве 29-30 сентября 2011 г. Он был посвящён обсуждению конкретных форм, этапов и перспектив Восточного партнёрства. В нём приняли участие президенты Армении, Азербайджана, Грузии и Украины, соответственно, С. Саргсян, И. Алиев, М. Саакашвили и В. Ющенко, а также премьер-министр правительства Молдовы В. Филип. Минск направил на саммит своего посла в Польше, который в первый же день покинул зал заседания. В ходе дискуссии быстро выявилась главная особенность ВП, где под общей вывеской выстраивались шесть сценариев развития сотрудничества между ЕС и его партнёрами, причём выбор сценария зависел, прежде всего, от их геополитической ориентации.

⁹ В Праге завершился саммит ЕС Восточное партнёрство. URL: <https://korrespondent.net/world/829648-v-prage-zavershilsya-sammit-es-vostochnoe-partnerstvo>.

Грузия, Молдова и Украина сразу же подтвердили на саммите свой «европейский выбор», объявленный ими ещё в 1990-е гг. ВП они рассматривали как этап на пути к вступлению в ЕС, подобно тому, что прошли страны ЦВЕ. Особенно энергично настаивал на этом М. Саакашвили. Премьер-министр Польши Д. Туск заявил на итоговой пресс-конференции после саммита, что, несмотря на успехи в проведении реформ, удовлетворить надежды Грузии, Молдовы и Украины на «чёткую перспективу членства в ЕС» пока невозможно¹⁰.

Армению, Беларусь и Азербайджан объединяло то, что они не объявляли своей целью присоединение к ЕС. Тем не менее, обстоятельства и мотивы такого решения были у них различными, у первых двух – высокая степень взаимосвязи и зависимости от России, у Азербайджана – принадлежность к другой мировой религии, отрицающей европейские ценности, и жёсткий авторитарный режим.

По итогам обсуждения была принята Совместная декларация саммита «Восточного партнёрства»¹¹, которая во многом повторяла текст декларации, принятой в Праге. Было отмечено, что многое уже достигнуто: «В странах-партнёрах осуществлены политические и экономические реформы. ... Сейчас между ЕС и большинством партнёров имеется более тесное экономическое и торговое взаимодействие, чем когда-либо». Главной инициативой, с которой выступил на саммите Брюссель, стало предложение приступить к подготовке соглашений об ассоциации между Евросоюзом и каждым его партнёром, предусматривавших создание общих зон свободной торговли. С Грузией и Молдовой была достигнута договорённость о том, что переговоры начнутся в конце 2011 г. В декларации приветствовалось завершение переговоров ЕС с Грузией об упрощении визового режима и отмечалось, что подобные переговоры идут с Украиной и Молдовой. Предполагалось начать их также с Азербайджаном, Арменией и Беларусью.

¹⁰ Грузия и Варшавский саммит Восточного партнёрства. URL: <https://inosmi.ru/europe/20111003/175471181.html> 03.10.2011.

¹¹ На Варшавском саммите была принята Совместная Декларация «Восточного партнёрства». URL: <https://regnum.ru/news/1451275.html>, 30.09. 2011.

Бюджет ВП на 2010–2013 гг. в размере 600 млн евро был явно недостаточен для реализации заявленных целей партнёрства. Общий объём ассигнований Евросоюза его партнёрам был выше – 1485 млн евро, в том числе: Украине – 526 млн; Молдове – 366,6 млн; Грузии – 239,9 млн; Армении – 186,8 млн; Азербайджану – 82,5 млн; Беларуси – 73,1 млн евро¹². В расчёте на душу населения в шести странах это составило примерно 20 евро за указанный период, или 5 евро ежегодно.

Вильнюс-2013: провал вместо прорыва

Вильнюсский саммит ВП, состоявшийся 28-29 ноября 2013 г., был первой встречей партнёров на высшем уровне, итоги которой были в решающей степени predeterminedены соперничеством и взаимными контрдействиями Евросоюза и России в 2012–2013 гг., то есть после саммита в Варшаве. Благодаря чёткой программе действий, дипломатическому опыту и энергии Брюсселя в сотрудничестве с Киевом удалось подготовить Соглашение об ассоциации ЕС и Украины с перспективой создания общей зоны свободной торговли. Его подписание должно было стать центральным, однако не единственным событием в Вильнюсе. Были готовы к подписанию аналогичные соглашения об ассоциации с Грузией и Молдовой, а также к парафированию – подобное соглашение с Арменией. Руководители ЕС надеялись, что в праздничной атмосфере им удастся уговорить президента И. Алиева начать подготовку соглашения об ассоциации с Азербайджаном.

Однако за считанные недели до саммита президент Украины В. Янукович объявил, что подписание соглашения откладывается на будущее. Причиной переноса стало то, что Киев и Брюссель не договорились о цене соглашения. Катастрофическое состояние украинских финансов, разбалансированный бюджет и огромные долги международным финансовым институтам, а также российскому «Газпрому», вынудили Киев обратиться в Брюссель с просьбой об экстренной помощи, а именно: создать с помощью Евросоюза многомиллиардный Стабилизационный фонд и ввести преференции для экспорта украинских товаров на его

¹² Стратегия и идеология в проекте ЕС «Восточное партнёрство». URL: <http://www.foreignpolicy.ru/analyses/eu-eastern-partnership>.

внутренний рынок. Высшие институты Евросоюза ответили на обе просьбы отказом¹³. Между тем, незадолго до Вильнюсского саммита Москва предложила Киеву в общей сложности 15 млрд долл. в виде прямой помощи, кредитов и различных преференций. Кроме того, Украине было обещано снижение цен на газ, что должно было принести её бюджету ещё несколько миллиардов долларов. На фоне 600 млн евро, которые были обещаны Украине в случае подписания Соглашения об ассоциации с ЕС, российские условия выглядели гораздо более привлекательными. Москва настойчиво предлагала украинским властям вступить в таможенный союз ЕврАзЭС, но в Киеве не собирались отказываться от «европейского выбора» и подтвердили намерение подписать через некоторое время соглашение об ассоциации, рассчитывая договориться о более приемлемых для Украины условиях¹⁴.

Итоги Вильнюсского саммита ВП оказались намного более скромными, нежели планировалось. Соглашения об ассоциации Евросоюза с Грузией и Молдовой были не подписаны, а парафированы, также как и соглашение об ассоциации ЕС и Армении. Было также подписано соглашение об упрощении визового режима между Евросоюзом и Азербайджаном. В принципе, такие результаты можно было бы расценить как некоторый, хотя и скромный, успех, но в сравнении с задуманным сценарием Вильнюсский саммит выглядел не как «прорыв» в стратегии ВП, а как провал.

¹³ Вильнюс-2013, саммит «Восточного партнёрства». URL: https://lb.ua/news/2013/11/29/243391_vilnyus2013t_sammit.html.

¹⁴ Политический кризис на Украине (2013–2014). URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%81_%D0%BD%D0%B0_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD%D0%B5_\(2013%E2%80%942014\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%81_%D0%BD%D0%B0_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD%D0%B5_(2013%E2%80%942014)).

3. ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЁРСТВО В УСЛОВИЯХ УКРАИНСКОГО КРИЗИСА И КОНФРОНТАЦИИ МЕЖДУ ЕС И РОССИЕЙ

Рига-2015: Новый старт Восточного партнёрства

Четвёртый, Рижский саммит ВП состоялся 21-22 мая 2015 г. Прежде чем анализировать его повестку и результаты, следует напомнить о двух событиях, которые кардинально изменили ситуацию в Украине и Европе, повернув на 180° отношения России с Украиной и важнейшими партнёрами на Западе – Евросоюзом, США, НАТО и обрушили Хельсинскую систему европейской безопасности. Первое событие – политический кризис в Украине в ноябре 2013 – феврале 2014 гг., завершившийся свержением президента В. Януковича и досрочными президентскими выборами в июне 2015 г., на которых победил радикальный сторонник «европейского курса» П. Порошенко. Второе событие – присоединение Крыма к России и возникновение на востоке Украины двух самопровозглашённых государств – Донецкой и Луганской народных республик, при активной фактической поддержке России. Эти события стали рубежом в истории ВП. В 2009–2013 гг. оно функционировало в контексте деградировавших, но ещё сохранявшихся партнёрских отношений Евросоюза и России. С марта 2014 г. ВП действует в условиях конфронтации между Россией и ЕС (и Западом в целом), равной по своей напряжённости худшим временам холодной войны.

Рижский саммит ожидали с повышенным интересом, потому что он должен был ответить на вопрос, как повлияли эти перемены на отношения ЕС с его восточными партнёрами. Подогревался интерес и тем, что во второй половине 2014 г. были подписаны и частично вступили в силу соглашения об ассоциации ЕС с Грузией, Молдовой и Украиной, предусматривавшие создание «глубоких и всеобъемлющих» зон свободной торговли. Не свидетельствовало ли это о возросшем стремлении названных стран к укреплению политических связей с ЕС и их интеграции в европейское экономическое пространство? Саммит подтвердил такую гипотезу и, более того, засвидетельствовал, что поворот в сторону сближения с Евросоюзом обозначился в

политике всех его восточных партнёров.

Участники Рижского саммита приняли Итоговую декларацию¹⁵, в которой были сформулированы четыре приоритетных сферы сотрудничества и помощи Евросоюза участникам ВП:

1. укрепление экономики: экономическое развитие и улучшение рыночных возможностей;

2. укрепление системы управления – её институтов и надлежащей практики;

3. укрепление взаимных связей: увеличение взаимосвязанности, особенно в сфере транспорта и энергетики, окружающей среды и изменения климата;

4. укрепление общества: расширение мобильности и контактов между людьми.

Рижская декларация представляла собой самый содержательный документ подобного рода за всю историю саммитов ВП. В 29 её пунктах была изложена конкретная программа действий во всех сферах экономического, политического, научного и культурного сотрудничества между Евросоюзом и его партнёрами, а также в области международных отношений и безопасности. Были перечислены десятки проведённых и планируемых мероприятий. В документе нашёл отражение и курс Евросоюза на дифференцированный подход к отношениям с партнёрами: выделена тройка в составе Украины, Грузии и Молдовы, которые подписали и начали реализацию соглашений об ассоциации с ЕС, а также обозначены задачи и области сотрудничества с Арменией, Азербайджаном и Беларусью.

За два с половиной года, с мая 2015 г. по ноябрь 2017 г., разделившие Рижский и последний, Брюссельский саммит, в пространстве Восточного партнёрства произошло множество событий. В 2016 г. в полную силу вступили упомянутые соглашения об ассоциации: с Украиной – в январе, с Грузией и Молдовой – в июле. Значительно возрос объём торговли между ЕС и этими странами. В марте 2017 г., после ряда реформ для граждан Грузии и Украины, получивших биометрические паспорта, был введён режим безвизовых поездок в страны Шенгенского пространства (для Молдовы он был введён в 2014 г.). Продвинулось

¹⁵ Итоговая декларация Рижского саммита. URL: <https://sharij.net/22644>.

сотрудничество с Арменией, Азербайджаном и Беларусью.

В течение 2017 г., как правило, по инициативе высших органов ЕС, состоялось несколько встреч с участием НПО, СМИ, парламентов и бизнеса: 3-й Молодёжный форум Восточного партнёрства (22-23.06.2017, Варшава); 2-я Медиа-конференция ВП (13.09.2017, Киев); Конференция об электронном партнёрстве ВП (04.10.2017, Таллинн); Конференция гражданского общества ВП вместе с 9-й Ежегодной ассамблеей Форума гражданского общества ВП (25-26.10.2017, Таллинн); Бизнес-форум ВП (26-27.10.2017, Таллинн)¹⁶. Таким образом, в развитии ВП явно усилилась тенденция к выходу за пределы межправительственных отношений и активному участию широких кругов общества в реализации программ и проектов сотрудничества.

Брюссель-2017: между дифференциацией и консолидацией

4 ноября 2017 г. в Брюсселе состоялся Пятый саммит Восточного партнёрства. (ВП). Мероприятие чрезвычайно громоздкое: руководители высших органов ЕС, главы государств и правительств (или заменяющие их лица) 28 стран Евросоюза и шести стран-участниц ВП. Применительно к Пятому саммиту можно не раз употребить слово «впервые». Первая встреча участников ВП на высшем уровне, прошедшая в Западной Европе, тем более в неформальной столице ЕС. Впервые были приглашены главы государств и правительств всех шести постсоветских участников ВП, включая президента Беларуси А. Лукашенко, с которым ранее ЕС и его государства-члены не вступали в прямые контакты. Фактически в саммите участвовали три президента – С. Саргсян (Армения), П. Порошенко (Украина) и И. Алиев (Азербайджан). Вместо А. Лукашенко, оставшегося в Минске, в Брюссель приехал министр иностранных дел В. Макей с намерением занять конструктивную позицию. Грузию и Молдову представляли премьер-министры, соответственно, Г. Квирикашвили

¹⁶ Саммит Восточного партнёрства 2017: Сильнее вместе. URL: https://eeas.europa.eu/ru/eu-information-russian/36207/%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%B8%D1%82-%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0-2017%D1%81%D0%B8%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B5%D0%B5-%D0%B2%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B5_ru.

и П. Филип. Наконец, впервые на саммите ВП был достигнут прогресс в отношениях ЕС со всеми шестью партнёрами.

Участники встречи обсудили итоги сотрудничества в рамках ВП за два года, прошедшие после Рижского саммита, приняли Совместную декларацию, зафиксировав в ней задачи и программу сотрудничества на период до 2020 г., и заключили на полях саммита ряд соглашений. Самым важным из них было Соглашение о партнёрстве Евросоюза с Арменией. В отличие от соглашений об ассоциации с Грузией, Молдовой и Украиной, которые предусматривали создание зон свободной торговли с ЕС, в данном соглашении такой пункт отсутствовал, т.к. в январе 2015 г. Армения вступила в ЕАЭС. Зато, чтобы подчеркнуть высокий статус новых отношений ЕС и Армении, в заголовке соглашения они были определены как «всеобъемлющее и продвинутое партнёрство» (The Comprehensive & Enhanced Partnership Agreement)¹⁷. Если отвлечься от словесной эквилибристики, то само по себе соглашение никаких быстрых изменений в отношениях не предвещает. Тем не менее, оно создало более широкую политико-правовую базу двустороннего сотрудничества и содержит перечень основных направлений его развития. В числе приоритетных в нём названы: улучшение условий и рост взаимной торговли, улучшение инвестиционного климата и поддержка малого и среднего бизнеса в Армении; помощь в борьбе с преступностью, повышение качества и прозрачности действий государственных институтов, реформа судебной системы, создание постоянной платформы диалога гражданских организаций; политический диалог в целях поддержания мира, безопасности и стабильности в регионе. Кроме того, стороны парафировали Соглашение о едином авиационном пространстве, которое станет частью Авиационной стратегии ЕС для Европы.

Заметный прогресс достигнут в переговорах о новом рамочном соглашении с Азербайджаном. Наконец, сдвинулись с места отношения ЕС с Беларусью, чему способствовало создание совместной Координационной группы. Комментируя новый

¹⁷ Айвазян А. О подписании Соглашения о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве Армении и ЕС. Аналитическая записка №23(96), 2017. URL: <http://instituteofeurope.ru>.

климат отношений, глава белорусского МИД В. Макей заявил: «Никто не бежит вступать в Евросоюз. Но я убеждён, что новое соглашение у Белоруссии с Евросоюзом будет, рано или поздно. Мы с нашими европейскими партнёрами работаем над этим»¹⁸. С обеими странами, как и с Арменией, Брюссель ведёт диалог о будущих приоритетах партнёрства; с Арменией они уже согласованы, с Беларусью и Азербайджаном их обсуждение продолжается. В сфере транспортных взаимосвязей Евросоюз и страны-партнёры согласовали ориентировочные карты, которые предусматривают распространение Трансевропейской опорной транспортной сети (TEN-T) на территорию стран ВП, чтобы создать общее европейское транспортное пространство.

Стратегия дальнейшего развития ВП и задачи сотрудничества до 2020 г. изложены в Совместной декларации саммита Восточного партнёрства¹⁹ и двух её приложениях. Первый документ оправдывает своё название, в нём много декларативных положений. Тем не менее, из его текста можно извлечь многое. Прежде всего, участники ВП подтвердили свою «приверженность укреплению демократии, верховенству права, правам человека и основным свободам». Таковы базовые европейские ценности, и под ними подписались все партнёры ЕС, хотя политический режим в некоторых из них находится в контрасте с этими принципами. Не случайно, в декларацию включено напоминание о том, что «ключом к дальнейшему успеху Восточного партнёрства» является «устойчивый и эффективный прогресс в области реформ».

С большим трудом согласовали участники саммита ту часть декларации, в которой говорится об изменении ситуации в Восточной Европе, вызванном действиями России в марте 2014 г.

¹⁸ Вщенко В. «Восточное партнёрство»: союзники Москвы уходят на запад. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2017/11/24_a_11003330.shtml.

¹⁹ Совместная декларация Саммита Восточного партнёрства. Брюссель, 24. 11.2017 г. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/belarus_ru/36180/%D0%A1%D0%BE%D0%B2%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%A1%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B0%20%D0%92%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BF%D0%B0%D1%D1%82%D0%BD%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.

Украина, поддержанная Грузией и Брюсселем, настаивала на открытом осуждении России как агрессора, против чего категорически возражали Минск и Ереван. В итоговом тексте осталась одна фраза: «Европейский союз по-прежнему привержен поддержке территориальной целостности, независимости и суверенитета всех своих партнёров». Ясно, какое государство-нарушитель имелось в виду, но оно не было названо. Принципиально важным представляется включённый в декларацию тезис о возросшей дифференциации в двусторонних отношениях между ЕС и его партнёрами. Подчёркнуто также «суверенное право каждого партнёра выбирать уровень амбиций и цели, к которым он стремится в своих отношениях с Европейским союзом». На брюссельском саммите Евросоюз удостоверял, что ВП фактически представляет собой шесть вариантов (модификаций) двустороннего сотрудничества – так было, так есть и так будет впредь. В Брюсселе Украина, Грузия и Молдова вновь напомнили о своих европейских устремлениях. Президент Порошенко добивался того, чтобы в декларации была как-то обозначена перспектива вступления участников ВП в Евросоюз, и был весьма настойчив. Включённая в текст фраза о том, что соглашения об ассоциации «предусматривают ускорение политического сближения и экономической интеграции с Европейским союзом», адресована именно этим трём государствам. В декларации и приложениях определены задачи и направления дальнейшей реализации соглашений об ассоциации ЕС с Украиной, Грузией и Молдовой. Но в том, что касается их членства, председатель Европейского совета Д. Туск счёл необходимым заявить на итоговой пресс-конференции: «Мы должны быть честны и откровенны. Никто не обещал, что “Восточное партнёрство” будет автоматическим путём к членству в ЕС. Это долгий процесс, у него есть враги и друзья, энтузиасты и скептики»²⁰.

О партнёрстве Евросоюза с Азербайджаном, Арменией и, тем более, Беларусью вплоть до Рижского саммита можно было говорить лишь в сослагательном наклонении. Они никогда не

²⁰ Химшиашвили П. Крым не помеха: о чём договорились на саммите «Восточного партнёрства». URL: <http://top.rbc.ru/politics/22/05/2015/555f1cb89a7947aa60a55af3>.

заявляли о «европейском выборе». У Беларуси и Армении приемлемой альтернативой сотрудничеству с Россией в рамках ЕвразЭС нет. Ограниченные пределы сближения Азербайджана с Евросоюзом обусловлены тем, что это мусульманская страна, к тому же, с жёстким авторитарным режимом. Тема общих фундаментальных ценностей в их диалоге практически отсутствует. Однако в экономическом плане Азербайджан с его нефтяными и газовыми месторождениями был и остаётся для ЕС важнейшим участником ВП. В Риге, как было отмечено, произошёл поворот в сторону сближения Азербайджана, Армении и Беларуси с Евросоюзом, закреплённый в последующие два года. В Брюсселе участники саммита сочли нужным зафиксировать эту тенденцию, заявив в декларации, что они «приветствуют подписание Соглашения о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве» между ЕС и Арменией; «приветствуют значительный прогресс» в переговорах между ЕС и Азербайджаном о новом рамочном соглашении; «ценят то, что критическое взаимодействие ЕС с Беларусью стало более комплексным, в том числе в рамках Координационной группы ЕС-Беларусь», а также диалогов по правам человека и по торговле.

В дополнение к Совместной декларации в Брюсселе был принят ещё один документ – «20 задач до 2020 года»²¹, в котором изложена программа действий до следующего саммита ВП, запланированного на 2020 г. В её основу легли четыре перечисленные выше приоритетные сферы действий, утверждённые на Рижском саммите.

«20 задач», разъясняется в начале документа, задуманы «как рабочий инструмент,... ориентированный на достижение ощутимых результатов для граждан» стран – участниц ВП. В нём выделены пять разделов: сквозные цели; экономическое развитие

²¹ Приложение I – 20 конкретных задач на период до 2020 года. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/belarus_ru/36180/%D0%A1%D0%BE%D0%B2%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%A1%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B0%20%D0%92%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0

и рыночные возможности; укрепление институтов и надлежащее управление; взаимосвязанность, энергоэффективность, окружающая среда и изменения климата; мобильность и контакты между людьми.

В числе направлений деятельности, призванных принести ощутимые выгоды гражданам, выделены:

- расширение охвата и адресной поддержки, в частности, организаций гражданского общества на базовом уровне;
- поддержка бизнеса и предоставление кредитов в местных валютах при участии ключевых международных финансовых институтов;
- расширение потенциала стран-партнёров по использованию возможностей для торговли;
- принятие обязательств по реформам и конкретным инвестициям в области энергоэффективности;
- долгосрочные инвестиции в налаживание более эффективного и безопасного транспортного сообщения стран-партнёров с ЕС и между собой к 2030 г.;
- цифровой пакет, включающий конкретные шаги по гармонизации ценообразования в сфере услуг роуминга и снижение тарифов на роуминг среди стран-партнёров, упрощение и удешевление подключения к Интернету с помощью широкополосной связи и содействия созданию рабочих мест в цифровых отраслях;
- обширный пакет новых мер по поддержке молодёжи и образования;
- новый комплексный коммуникационный подход к предоставлению помощи Восточному партнёрству и активизация стратегических коммуникаций.

Как явствует из перечисления, «20 задач» – документ амбициозный. Каждая из названных задач, а они весьма объёмны, требует разработки детального проекта и, скорее всего, не одного, а также процедур их согласования и утверждения, организационной работы и реализации. И всё это – за два года. Но есть ещё один, притом наиважнейший вопрос, от которого зависит судьба «20 задач», – финансирование проектов. Выше уже отмечалось, что сумма ассигнований, выделенных Евросоюзом

странам ВП в 2010–2013 гг., – около 1,5 млрд евро – была явно недостаточна для реализации заявленных целей партнёрства. К сожалению, в доступных автору источниках отсутствуют точные данные о сумме запланированных расходов Евросоюза рамках ВП и её распределении по странам-партнёрам. Тем не менее, некоторые опубликованные сведения дают общее представление о размерах финансовой помощи ЕС и позволяют оценить, насколько она адекватна заявленным задачам.

Основным источником финансирования Европейской политики соседства, в том числе Восточного партнёрства, служит созданный в 2014 г. Европейский инструмент соседства (ЕИС). Его бюджет в рамках финансовой сметы ЕС на 2014–2020 гг. составляет 18,2 млрд евро. Однако главным его бенефициаром стал Евро-Средиземноморский союз – и государств вдвое больше, а по численности населения втрое больше, чем в ВП. И, что важнее всего, сложившаяся в последнее десятилетие ситуация в этом регионе – переплетение межгосударственных, религиозных и гражданских войн, распад ряда государств, возникновение государства исламских фундаменталистов ИГИЛ (запрещён в России – ред.), представляет собой наибольшую угрозу стабильности и безопасности Евросоюза и всей Европы. Так что Восточному партнёрству выпала роль пасынка ЕС. Судя по имеющимся данным, объём финансирования ВП на период 2014–2020 гг. схож с суммами, которые были выделены в 2010–2013 гг. По отдельным странам помощь варьируется от примерно 150 млн евро за семь лет для Азербайджана и Беларуси до почти 1 млрд для Украины, на которую приходится примерно треть всех запланированных Евросоюзом затрат на ВП. По сведениям из Брюсселя, в 2014–2016 гг. при поддержке ЕС в шести постсоветских странах-партнёрах были начаты 260 проектов, в которых приняли участие свыше 600 организаций²². Всего за время действия программы Евросоюз выделил государствам – участникам Восточного партнёрства 3,2 млрд евро на различные программы развития²³.

²² ЕС будет воздействовать на страны Восточного партнёрства финансово. URL: <https://regnum.ru/news/2338411.html>.

²³ Проект ЕС «Восточное партнёрство». URL: <https://ria.ru/spravka/20160523/>

Приведённые цифры говорят о том, что Евросоюз и впредь будет выделять на программы и конкретные проекты ВП гораздо меньше средств, чем на помощь странам Южного и Восточного Средиземноморья. Иными словами, среди международных приоритетов Евросоюза Восточное партнёрство занимает весьма скромное место. В «верхах» Евросоюза, видимо, нет особого беспокойства по поводу того, насколько будут выполнены, и в какой срок, объявленные «20 задач». В общем, согласно Эдварду Бернштейну, «движение – всё, конечная цель – ничто».

4. ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЁРСТВО ПОСЛЕ БРЮССЕЛЬСКОГО САММИТА

События первых месяцев 2018 г. в пространстве ВП являются следствием и воплощением тех решений, которые были приняты на Брюссельском саммите. В ходе подготовки общего бюджета ЕС статья расходов на программы ВП была увеличена Еврокомиссией, а затем – по предложению Бюджетного комитета Европарламента. В итоге, бюджет ВП был утверждён в сумме 619 млн евро²⁴, или на 13,8% больше, чем в 2017 г. В заявлениях официальных лиц и депутатов ЕП неизменно подчёркивалось, что ЕС будет расширять помощь государствам – участникам ВП в их усилиях, направленных на реформы и модернизацию институтов.

24-25 января 2018 г. в Брюсселе состоялось заседание Руководящего комитета (Steering Committee) Форума гражданского общества (ФГО) Восточного партнёрства²⁵. Форум был создан в том же году, что и ВП, как постоянная площадка для встреч организаций гражданского общества государств – членов ВП, их сближения, обмена опытом и активного участия в программах ВП. Национальные правозащитные, экологические и другие

1437041568.html 23.05.2016.

²⁴ Европейский союз увеличит финансирование Молдовы в 2018 году. URL: <https://www.timpul.md/ru/articol/Yevropeyskiy-soyuz-uvlichit-finansirovaniye-Moldovy-v-2018-godu-Eto-pomozet-120455.html>.

²⁵ Руководящий комитет встретился в Брюсселе с целью определить повестку дня на 2018 год. URL: <http://eap-csf.eu/the-steering-committee-met-in-brussels-to-discuss-the-new-eap-architecture-and-2018-priorities/?lang=ru>. 8.02.2018.

НКО/НПО заинтересованы участвовать в Форуме, потому что он укрепляет их позиции в непростых отношениях со своими властями. В октябре 2017 г. в Таллинне прошла уже 9-я Ассамблея ФГО-ВП, а в ноябре Руководящий комитет утвердил стратегию Форума на 2018–2020 гг.²⁶ Его упомянутое выше заседание было посвящено обсуждению проблем перестройки архитектуры ВП. В кратком коммюнике не сообщалось о содержании дискуссии, но очевидно, что тема была избрана с учётом её возросшей актуальности после Брюссельского саммита, в Совместной декларации которого подчёркивалась необходимость дифференцированного подхода ЕС к отношениям с государствами – членами ВП. Такой подход чётко проявился в рамках двусторонних отношений Евросоюза с его шестью партнёрами.

Продолжен курс на развитие сотрудничества ЕС с Арменией. 21 февраля 2018 г. глава дипломатической службы ЕС Ф. Могерини и глава МИД Армении Э. Налбандян подписали документ, определяющий приоритеты партнёрства ЕС – Армения на ближайшие годы в соответствии с Соглашением о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве. Выделены четыре главных направления сотрудничества: укрепление институтов и надлежащее управление; экономическое развитие и возможности рынка; связь, энергоэффективность и противодействие изменениям климата; мобильность и контакты между людьми²⁷. Для выполнения этой программы Евросоюз в 2018–2020 гг. предоставит Армении грант на сумму около 176 млн евро²⁸. В апреле 2018 г. армянский парламент ратифицировал Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве, и с 1 июня оно частично вступило в силу.

Важное событие произошло в отношениях между Азербайджаном и ЕС. 9 февраля 2018 г. в Брюсселе состоялось заседа-

²⁶ Стратегия Форума гражданского общества Восточного партнёрства на 2018–2020 гг. URL: <http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/%D0%A4%D0%93%D0%9E-%D0%92%D0%9F-%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F-2018-2020-1.pdf>.

²⁷ Европейский Союз и Армения подписали документ о Приоритетах партнёрства. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_ru/40246/Европейский%20Союз%20и%20Армения%2C202018.

²⁸ Рамочное соглашение с Арменией обойдётся ЕС по меньшей мере в 176 млн евро. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2424513.html>, 10.06.2018.

ние Совета сотрудничества ЕС–Азербайджан, первое после 5-летнего перерыва, хотя такие встречи, по условиям СПС, должны были проходить ежегодно. Застой в двусторонних отношениях был обусловлен острыми политическими разногласиями. Высшие органы ЕС, правительства и общественные организации его государств-членов постоянно критиковали азербайджанские власти за нарушения прав человека, репрессии против демократических организаций и их лидеров. Вместе с тем, обе стороны заинтересованы в развитии экономического сотрудничества: ЕС – первый торговый партнёр Азербайджана (48% его внешней торговли в 2017 г.) и его крупнейший инвестор.

Поворот в их отношениях произошёл после визита президента И. Алиева в Брюссель в феврале 2017 г. Там и была достигнута договорённость: начать переговоры о замене действующего СПС новым, более продвинутым соглашением и расширить сотрудничество в энергетическом секторе, прежде всего, значительно увеличить экспорт азербайджанского газа в Европу²⁹.

На заседании Совета сотрудничества 9 февраля 2018 г. делегации Азербайджана и ЕС, возглавляемые министром иностранных дел Э. Мамедьяровым и руководителем европейской дипломатической службы Ф. Могерини, обсудили общую ситуацию в регионе Южного Кавказа, уровень двустороннего сотрудничества по ряду актуальных направлений, повестку предстоявшей в Баку конференции министров стран – участниц строительства Южного газового коридора. За несколько дней до заседания Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) принял решение предоставить строившему газовый коридор консорциуму кредит в 1,5 млрд евро³⁰. Участники заседания одобрили итоги очередного раунда переговоров о новом соглашении о стратегическом партнёрстве, состоявшегося в 20-х числах декабря 2017 г. Комментируя переговоры, Э. Мамедьяров сказал, что «документ оп-

²⁹ Подробнее см.: Айвазян А.С. ЕС и государства Южного Кавказа. Европейский Союз: факты и комментарии, 2016–2017, Выпуски 83-90. URL: <http://www.edc-aes.ru/ru/union/archive>.

³⁰ Энергетика и транспорт – главные темы переговоров ЕС–Азербайджан. URL: <https://regnum.ru/news/2378822.html>. См. также: Айвазян А. ЕС и государства Южного Кавказа. «Европейский Союз: факты и комментарии, выпуск 91, январь-февраль, 2018. С. 70-72.

ределяет перспективы сотрудничества в политической, экономической, торговой, энергетической, транспортной и гуманитарной сферах»³¹. Переговоры идут трудно. Камнем преткновения служат кардинальные расхождения в базовых ценностях и политических системах, однако стороны не спешат. В центре их внимания общая прагматическая ценность – завершение строительства проходящего через Грузию и Турцию газопровода. 12 июня состоялась торжественная церемония открытия его первой части – газопровода TANAC, по которому будет прокачиваться 16 млрд м³ азербайджанского газа, том числе 10 млрд – в Европу и 6 млрд – в Турцию.

Насыщенным оказалось начало 2018 г. в отношениях между ЕС и Беларусью. Их противоречивый характер проявился в двух событиях, привлёкших внимание политиков, экспертов и журналистов в европейских и постсоветских государствах. 30 января, в ходе визита в Минск члена Еврокомиссии Й. Хана, ответственного за политику соседства ЕС, у него состоялись переговоры с главой белорусского МИД В. Макеем и встреча с президентом А. Лукашенко. 18 февраля в стране прошли выборы в органы местной власти, при участии более 50 иностранных наблюдателей, главным образом из стран Евросоюза.

Й. Хан и В. Макей отметили позитивную динамику двусторонних отношений в последние годы. В частности, экспорт белорусских товаров в страны ЕС возрос за 11 месяцев 2017 г. на 32%, шенгенской визой воспользовались в 2016 г. около 700 тыс. белорусских граждан. Была обсуждена дорожная карта сотрудничества в 2018–2020 гг., в которой выделены несколько приоритетных областей – эффективное управление, экономическое развитие, транспорт, эффективная энергетика, борьба с негативными изменениями климата, человеческие контакты. Стороны договорились продолжить переговоры о либерализации визового режима и диалог о правах человека³².

Вместе с тем, отношения ЕС–Беларусь отягощены фундаментальными различиями между их политическими системами

³¹ Стало известно, когда пройдёт следующий раунд переговоров по поводу соглашения Азербайджан–ЕС. URL: <https://news.day.az/politics/977462.html>. 14.02.2018.

³² Bulletin quotidien europeen (далее – BQE), № 11950-11, 31.01.2018.

и лежащими в их основе ценностями, а также геополитическими ориентирами. Отменив в 2016 г., исходя из прагматических интересов, подавляющую часть введенных ранее санкций, Евросоюз продолжает резко критиковать белорусские власти за пренебрежение законом, попрание прав человека и репрессии против демократической оппозиции. В очередной раз это произошло в феврале 2018 г., когда Брюссель подверг жесточайшей критике только что прошедшие в стране выборы в местные органы власти³³.

По-разному складываются отношения Евросоюза и со второй тройкой участников ВП – Грузией, Молдовой и Украиной.

Наиболее спокойно развивается сотрудничество Евросоюза с Грузией. Оно охватывает все основные сферы жизни – экономическую, политическую и культурную. В течение 2010–2016 гг. ЕС оказывал финансовую помощь Грузии в размере примерно 120 млн евро ежегодно, главным образом в поддержку реформ государственного управления и судебной системы, проектов в области менеджмента, малого и среднего бизнеса, образования и т.д.

5 февраля 2018 г. в Брюсселе состоялось 4-е заседание Совета Ассоциации ЕС–Грузия под председательством главы европейской дипломатической службы Ф. Могерини и премьер-министра Грузии Г. Квирикашвили. В совместном пресс-релизе они подвели итоги развития двустороннего сотрудничества за период с декабря 2016 г., когда состоялось предшествующее заседание Совета³⁴. Брюссель положительно оценил проведенные в Грузии административные, политические и экономические реформы и предложил ей новый пакет финансовой помощи на 2017–2020 гг. в размере от 370 до 450 млн евро. Фактически помощь остаётся на прежнем уровне – примерно 120 млн евро в год, что составляет 4% бюджетных расходов самой Грузии, в

³³ Тяжелова В.В., Шарапова К.Ю. Отношения ЕС–Беларусь: трудный путь к сближению. «Европейский Союз: факты и комментарии», выпуск 91, январь-февраль, 2018. С. 62-70.

³⁴ Joint press release following the 4th Association Council meeting between the European Union and Georgia. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/02/05/joint-press-release-following-the-4th-association-council-meeting-between-the-european-union-and-georgia>.

некоторых секторах экономики и управления доля помощи может быть и выше.

25 мая глава Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер, прибывший в Тбилиси на празднование 100-летия провозглашения Грузии республикой, и президент Г. Маргвелашвили обсудили состояние двусторонних отношений и очередные действия, которые следует предпринять для дальнейшего наращивания сотрудничества³⁵. К его приезду правительство Грузии утвердило «дорожную карту» продвижения страны к вступлению в Евросоюз.

Гораздо больше проблем у Брюсселя в отношениях с Молдовой. Они порождены её внутренней спецификой – крайне низким уровнем жизни населения и политической нестабильностью. Молдова – самая бедная европейская страна. По уровню ВВП на душу населения в 2009–2017 гг. она находилась на 130-140-х местах в мире. Следствием этой ситуации стала колоссальная по масштабам эмиграция. От 1,2 млн до 2 млн молдавских граждан (почти 45% всего населения) работают за рубежом, причём абсолютное большинство из них – нелегально. В последние годы денежные переводы от молдавских граждан за рубежом держатся на уровне 25% ВВП³⁶.

Политическая нестабильность в стране обусловлена расколом в «верхах», да и в «низах», на сторонников «проевропейского» и «пророссийского» выбора. Страна разделилась в своих гео-предпочтениях примерно поровну, с небольшими колебаниями в обе стороны. В парламенте, избранном в 2014 г., большинство принадлежит трём «проевропейским» либерально-демократическим партиям, сформировавшим коалиционное правительство. На президентских выборах в конце 2016 г. победил лидер «пророссийской» Партии социалистов И. Додон. С тех пор президент находится в постоянном противостоянии с парламентом и правительством. Президент объявил о своём намерении прекратить действие Соглашения об ассоциации с ЕС, заменив его

³⁵ Глава Еврокомиссии обсудил с президентом Грузии интеграцию страны в ЕС. URL: <https://ria.ru/world/20180525/1521417945.html>. 25.05.2018.

³⁶ Эмиграция из Молдавии. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%B8%D0%B7_%D0%9C%D0%BE%D0%BB%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%B8.

соглашением о сотрудничестве с Россией. Парламент ответил на это изменением законодательства, резко сократив полномочия президента в сфере внешней политики. Переговоры с Брюсселем находятся в ведении правительства во главе с П. Филипом.

В Брюсселе, принимая решение о распределении бюджета ВП, учли критическую ситуацию в стране. По размерам финансовой помощи ЕС, полученной Молдовой в период действия программы ВП, она уступает только Украине и значительно опередила Грузию, Азербайджан, Армению и Беларусь. По данным Европейской счётной палаты ЕС, всего за 2007–2016 гг. Молдова получила из бюджета ЕС 782 млн евро³⁷. В расчёте на год это составляет примерно 6-7% бюджета Молдовы.

Выделенные ей средства были предназначены, как и всем партнёрам Евросоюза, для содействия кардинальным реформам в соответствии с европейскими моделями и ценностями. Представительство ЕС в Кишинёве и периодически приезжавшие в страну брюссельские эксперты отмечали некоторые успехи молдавских властей в проведении реформ, но в целом оценивали их критически. В конце 2016 г. Брюссель даже пригрозил приостановить финансовую помощь Молдове. Окончательное решение было принято лишь в ходе брюссельского саммита ВП. 23 ноября 2017 г. был подписан меморандум о предоставлении Евросоюзом Республике Молдова финансовой помощи в объёме 100 млн евро³⁸. От молдавских властей требуется повысить эффективность, прозрачность и ответственность в управлении государственными финансами, усилить борьбу против коррупции и отмывания денег³⁹.

На состоявшемся в середине февраля 2018 г. в Тбилиси заседании рабочей группы, созданной для мониторинга выполнения соглашений об ассоциации ЕС с Грузией, Молдовой и Ук-

³⁷ Финансовая помощь: кто поддерживает Молдову. URL: <https://ru.sputnik.md/infographics/20160906/8885339/finansovaia-pomosi-moldove.html>.

³⁸ Саммит «Восточного партнёрства: что получила Молдова от ЕС. URL: <https://ru.sputnik.md/politics/20171124/15772246/moldova-es-partnerstvo-vostoch-noe.html>. 24.11.2017.

³⁹ Молдова и ЕС подписали соглашение о предоставлении макрофинансовой помощи в размере 100 млн евро. URL: <http://newsmaker.md/rus/novosti/moldova-i-es-podpisali-soglashenie-o-predostavlenii-makrofinansovoy-pomoshchi-v-ra-34823>. 23.11.2017.

раиной, были отмечены успехи Молдовы в экономической реформе, снижении административных расходов и развитии экономических связей с Евросоюзом⁴⁰. Тем не менее, неопределённость в том, как будет развиваться молдавская экономика, и сомнения в эффективности политики правительства и использования финансовой помощи Евросоюза сохраняются.

Самым важным и в то же время самым проблемным для Евросоюза участником ВП была и остаётся Украина. Причины и обстоятельства, выделяющие её среди восточных партнёров ЕС, проанализированы многими отечественными и зарубежными экспертами⁴¹. Подчеркнём лишь, что в геополитическом контексте стратегическое значение для ЕС имеет в шестёрке только Украина.

В 2018 г. Украина вступила на волне крупных достижений в сотрудничестве с Евросоюзом в предыдущем году. Полностью вошло в силу Соглашение об ассоциации, введён в действие безвизовый режим, за девять месяцев 2017 г. экспорт украинских товаров на единый внутренний рынок ЕС возрос на 29%. В отчёте об имплементации Соглашения, опубликованном в феврале 2018 г., отмечен прогресс в осуществлении некоторых реформ на Украине. Отношения ЕС с Украиной, подчёркивается в отчёте, «никогда не были настолько интенсивными», отныне их сотрудничество вступило в фазу рутинной работы по выполнению Соглашения. Однако, говорится далее, у Брюсселя есть немалые претензии к Киеву. Выполняются далеко не все обязательства украинских властей, и прежде всего в борьбе с коррупцией. По этой причине Украине так и не был выплачен третий транш программы макрофинансовой помощи. Программа завер-

⁴⁰ Молдова добилась прогресса в создании зоны свободной торговли с ЕС. URL: <https://noi.md/ru/jekonomika/moldova-dobilasi-progressa-v-sozdanii-zony-svobodnoj-torgovli-s-es-272112>. 16.02.2018.

⁴¹ См.: Мироненко В. ЕС – Украина. Европейский Союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность. М., «Весь мир», 2015. С. 93-110; Мироненко В.И. Украина: революция обманутых надежд. «Современная Европа», 2015, №1. С. 131-143; Картунов А. Гибридное сотрудничество. Как выйти из кризиса в отношениях России с ЕС. Московский Центр Карнеги. 29.08.2017. URL: <http://carnegie.ru/commentary/72922>; Тренин Д. Россия и Украина: когда-то братья, теперь соседи Московский центр Карнеги. URL: <https://carnegie.ru/commentary/75893>.

шается, и важнейшей темой 2018 г. обещает стать новая программа⁴².

Недавно в отношениях Евросоюза и Украины возникла ещё одна проблема. В сентябре 2017 г. вступила в силу новая редакция украинского закона «Об образовании». Он вызвал острую критику со стороны Болгарии, Венгрии, Греции и Румынии. Глава МИД Венгрии П. Сиярто даже пообещал, что Будапешт использует все инструменты, чтобы помешать евроинтеграционным стремлениям Украины. К тому же, между Варшавой и Киевом возник конфликт из-за резкого расхождения во взглядах на историю Польши и Украины. Летом 2017 г. министр иностранных дел Польши В. Ващиковский пригрозил блокировать европейскую перспективу Киева. Позже, в одном из своих интервью он предупредил: «Наше послание простое: с Бандерой в Европу не войдём»⁴³. Очевидно, брюссельским евроинститутам предстоит принять участие в решении деликатной задачи – урегулировать возникшие осложнения в отношениях Украины с её соседями – членами Евросоюза.

5. СЕГОДНЯ И ЗАВТРА ВОСТОЧНОГО ПАРТНЁРСТВА

Возможные варианты будущих отношений между Евросоюзом и его партнёрами следует рассматривать отдельно по каждой стране. Более определённо выглядят сценарии отношений с тремя государствами, не претендующими на вступление в ЕС.

Армения отличается наиболее сбалансированными отношениями с Россией и Евросоюзом. Правда, на первом этапе развития ВП Брюссель и Ереван договорились заключить Соглашение об ассоциации. Его собирались подписать на Вильнюсском саммите ВП в 2013 г., но в последний момент армянское руководство отказалось от этого намерения. После того как в 2014 г. Армения вступила в ЕАЭС, вместо соглашения об ассоциации

⁴² Украина и ЕС в 2018 году: старый подход больше не будет действовать. URL: <https://europa.com/ukraine/eurointegration/11818-ukraina-i-es-v-2018-godu-staryj-podkhod-bolshe-ne-budet-dejstvovat>. 01.01.2018.

⁴³ Украина и ЕС в 2018 году: старый подход больше не будет действовать. URL: <https://europa.com/ukraine/eurointegration/11818-ukraina-i-es-v-2018-godu-staryj-podkhod-bolshe-ne-budet-dejstvovat>. 01.01.2018.

Ереван и Брюссель подписали Соглашение о продвинутом сотрудничестве, вступившее в силу в июне 2018 г. Именно оно определяет содержание и характер отношений Армении и ЕС в обозримый период. Главным партнёром Армении остаётся Россия, и не столько по экономическим, сколько по геополитическим причинам. Россия – главный и единственный гарант независимости и стабильного положения Армении на Южном Кавказе. Отвечая на вопрос, какова финальная точка отношений Армении с Западом в рамках ВП, глава армянского МИД З. Мнацаканян напомнил, что Армения – член ЕАЭС и, к тому же, «у нас партнёрство с ЕС, повестка с США. Есть повестка с Грузией и с Ираном – они наши соседи. Назовите это финальной или ещё какой-нибудь точкой, но у нас есть сложившиеся форматы и платформы сотрудничества, которые рассчитаны, исходя из того, как мы видим наше развитие и безопасность. Мы видим, что всё, что мы делали до сих пор, служит этим целям – развитию и безопасности»⁴⁴.

Отношения Азербайджана с двумя главными партнёрами – Евросоюзом и Россией, на наш взгляд, следует определить как равноудалённые. Скорее всего, такими они останутся и в долгосрочной перспективе, которая предопределена тем, что страна, как уже было сказано, принадлежит к мусульманской цивилизации. На практике эти отношения определяются прагматическими интересами. Их интерпретирует президент И. Алиев, занимающий этот пост с 2003 г. и чётко осознающий, в чём заключаются интересы страны. К ним относятся, прежде всего, экономические интересы, связанные с огромными запасами природного газа, который Азербайджан уже начал экспортировать в Турцию и Европу и будет наращивать объём поставок. В экономических связях с Россией газ также занимает одно из первых мест. Азербайджан закупает российский газ для внутреннего потребления, увеличивая тем самым потенциал экспорта своего газа в Европу. Такая комбинация – надолго. Что касается внешнеполитических интересов страны, то они почти целиком сосре-

⁴⁴ Зограб Мнацаканян: «Восточное партнёрство» – это платформа сотрудничества и диалога. URL: <http://novostink.ru/politics/239530-zograb-mnacakanyan-vostochnoe-partnerstvo-eto-platforma-sotrudnichestva-i-dialoga.html#ixzz5126TxZf6>, 08.06.2018.

доточены на проблеме Нагорного Карабаха. Масштабной войне с Арменией, если её начнёт Баку, будут противодействовать и Россия и ЕС, но решающее слово останется за Москвой. Следовательно, будут продолжены периодически прерываемые многосторонние переговоры с целью договориться о частичных компромиссных решениях локального характера, устраивающих Баку и Ереван. Такой переговорный процесс – тоже надолго.

Беларусь, если сравнивать с 2004–2005 гг., когда она была включена в состав стран – участниц ЕПС, добилась наибольшего прогресса в отношениях с ЕС. Неожиданный вывод, но таков факт. Положительная динамика выявилась ещё до учреждения ВП: было отменено большинство санкций, начался рост взаимной торговли и т.д. Однако, как было отмечено выше, крутой поворот в отношениях ЕС и Беларуси произошёл уже после 2014 г. В «верхах» Евросоюза не осталось незамеченным то, что Минск не признал *de jure* Крым частью России и избегает любых действий, которые могли бы быть восприняты как признание самопровозглашённых ДНР и ЛНР. По инициативе Брюсселя установлены официальные контакты с белорусским президентом.

На встрече с Й. Ханом, членом Еврокомиссии по Европейской политике соседства, состоявшейся 30 января 2018 г., А. Лукашенко положительно отзывался о сотрудничестве в рамках ВП, однако счёл нужным уточнить: «Наше пожелание, чтобы “Восточное партнёрство” было более приземлено, чтобы оно было практико-ориентированным, чтобы мы в рамках “Восточного партнерства” могли решать те задачи, которые стоят перед Европой, и продвигать те проекты, которые сейчас очень актуальны, допустим, энергетика, транспорт, логистика, другие вопросы и проблемы, в том числе и жизнь людей, визовые вопросы... И не дай Бог поставить цель перед странами “Восточного партнёрства”, чтобы этот пояс стал разделительной зоной между Евросоюзом и Россией, Китаем, Востоком»⁴⁵. Эту точку зрения президент повторил в апреле, обращаясь с посланием к парламенту.

⁴⁵ Лукашенко: «Нельзя допустить, чтобы «Восточное партнёрство» стало чисто политизированной организацией». URL: <http://www.ctv.by/novosti-minskai-minskoy-oblasti/lukashenko-nelzya-dopustit-chtoby-vostochnoe-partnerstvo-stalo>. 30.01.2018.

Тем не менее, в предстоящие годы отношения между Евросоюзом и Беларусью будут развиваться, скорее всего, в достаточно узком коридоре между экономическим сближением и расхождениями в ценностных и геополитических приоритетах. Обе стороны заинтересованы в развитии сотрудничества. Минск стремится к взаимодействию, прежде всего, в сфере экономики, поскольку ЕС – его второй, после России, торговый партнёр. На его долю в 2017 г. пришлось 26,9% белорусского экспорта и 19,5% импорта. Минск нацелен также на привлечение европейских инвестиций и развитие промышленной кооперации с европейскими (особенно немецкими) фирмами.

Для Евросоюза Беларусь с экономической точки зрения особого значения не имеет. Страна не входит даже в третью десятку его торговых партнёров. Тем не менее, европейский бизнес и малыми внешними рынками не пренебрегает. Главный же стимул для Евросоюза состоит в том, что Беларусь входит в Евразийский экономический союз, с которым Евросоюзу, раньше или позже, придётся иметь дело. Первые шаги с целью установить прямые контакты с ЕАЭС Брюссель уже сделал. Если (и когда) нынешнее противостояние ЕС и России сменится трендом к нормализации и восстановлению сотрудничества, институализация отношений между ЕС и ЕАЭС будет делом практики. В таком контексте Минск может стать площадкой для диалога между ними. Что же касается принципиальных расхождений в основополагающих ценностях и политических системах, то они периодически будут выливаться в конфликты, подобные тому, который произошёл во время упомянутых выборов в местные органы власти Беларуси. Тем не менее, судя по всему, Брюссель и Минск пришли к молчаливому согласию в том, что расхождения в одних областях взаимоотношений не должны мешать практическому сотрудничеству в сферах взаимного интереса. С большой степенью вероятности можно предположить, что такого курса обе стороны будут придерживаться в течение всего времени деятельности нынешнего президента Беларуси, если не произойдут неожиданные и экстремальные события.

По-разному будут складываться отношения Евросоюза и со второй тройкой участников ВП – Грузией, Молдовой и Украи-

ной. Все они сотрудничают с ЕС в рамках соглашений об ассоциации, всем предоставлен безвизовый режим для краткосрочных поездок их граждан в страны Шенгенской зоны. Общим для них звучит и лейтмотив будущих отношений – реализация их заявки на вступление в Евросоюз. Но развиваться их отношения с ЕС будут главным образом в зависимости от внутренней ситуации в каждом из трёх государств, степени её стабильности.

Ситуация в Грузии, с этой точки зрения, выглядит гораздо лучше, чем в Молдове и особенно на Украине. Она дальше продвинулась в осуществлении реформ. Грузинское общество гораздо больше консолидировано, особенно после того как в 2008 г. Россия оказала военную помощь Южной Осетии и Абхазии в их конфликте с Грузией. Курс на интеграцию и вступление в ЕС поддерживают все её общественно-политические силы и почти всё население. В начале 2018 г. правительство Грузии разработало и утвердило «дорожную карту» сотрудничества с Евросоюзом, которая, по словам главы грузинского МИД М. Джанелидзе, идёт значительно дальше, чем предусматривает Соглашение об ассоциации⁴⁶. Грузия по-прежнему верна своей цели – стать полноправным членом ЕС.

Позиция Евросоюза сводится к двум пунктам: подать заявку на вступление может любое государство; ответ зависит от того, насколько оно соответствует предъявленным к нему требованиям. Впервые такое условие было сформулировано в 2003 г. в так называемых «Копенгагенских критериях», предложенных десяти государствам ЦВЕ, которые официально заявили о своём желании вступить в ЕС. На выполнение критериев они затратили 12-14 лет. Хорошо, если Грузия уложится в такой срок, но, скорее всего, ей понадобится больше времени. Программа действий, которую ей предстоит выполнить, известна и внушительна: создание конкурентоспособной рыночной экономики, её модернизация и перестройка, повышение качества экономической политики государства и менеджмента, более эффективная борьба

⁴⁶ Грузия разработает «дорожную карту» сотрудничества с ЕС. URL: <https://russian.rt.com/ussr/news/483852-gruziya-dorozhnaya-karta-es>, 19.02.2018; См. также: Айвазян А. ЕС и государства Южного Кавказа. «Европейский Союз: факты и комментарии», выпуск 91, январь-февраль, 2018.

с коррупцией, создание правового государства и действенное обеспечение прав и свобод личности, развитие гражданского общества и совершенствование демократической политической системы. Решение этих задач будет главным содержанием сотрудничества Грузии и Евросоюза, как минимум, в следующие два десятилетия.

Гораздо труднее прогнозировать, как будут развиваться отношения Евросоюза с Молдовой. Основная причина – перманентное состояние внутренней политической нестабильности. Ключевая для Молдовы тема в отношениях с Евросоюзом – интеграция и членство в нём. Кишинёв обозначил эту цель на первом же саммите ВП в 2009 г., и она остаётся высшим внешнеполитическим приоритетом правительства в будущем.

Среди успехов, достигнутых Евросоюзом и Молдовой в рамках Соглашения об ассоциации, наиболее важным, с точки зрения перспектив, является переориентация её внешнеэкономических связей. Россия – традиционный главный торговый партнёр и инвестор Молдовы – уступила первое место Евросоюзу. В 2017 г. его доля в экспорте страны возросла до 63,7%⁴⁷. Из стран ЕС поступают в Молдову более 60% прямых иностранных инвестиций⁴⁸. Казалось бы, эти и другие свидетельства прогресса в сотрудничестве ЕС и Молдовы должны были резко изменить общественное мнение в пользу европейского выбора, чего, однако, не случилось. Дело в том, что среди молдавских граждан, выехавших на заработки в другие страны, наибольшее количество, примерно 600 тыс., трудятся в России, и оттуда поступает на родину наибольшая сумма денежных переводов. Их

⁴⁷ Молдова добилась прогресса в создании зоны свободной торговли с ЕС. URL: <https://noi.md/ru/jekonomika/moldova-dobilasi-progressa-v-sozdanii-zony-svobodnoj-torgovli-s-es-272112>, 16.02.2018.

⁴⁸ Почему Россия теряет позиции на инвестиционном рынке Молдавии. URL: <http://www.dw.com/ru/%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B5%D0%BC%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%8F-%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%8F%D0%B5%D1%82-%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%BC-%D1%80%D1%8B%D0%BD%D0%BA%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BB%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%B8/a-42164158>, 16.01.2018.

семьи (примерно половина населения страны) понимают, какую роль играют в их жизни связи с Россией. Есть и другая причина. Правительство, нынешний парламент, все «проевропейские» общественно-политические силы, пропагандируя идею вступления в ЕС, сеют иллюзию, что оно произойдёт достаточно скоро. Однако страна настолько не соответствует критериям вступления, что его срок скрыт за всеми ближними и дальними горизонтами. Часть населения не верит в скорое вступление в ЕС уже сейчас, а среди верящих появляются разочарованные, и их будет всё больше.

Общество по-прежнему расколото. О расколе в «верхах» сказано выше, о расколе в «низах» свидетельствуют последние опросы общественного мнения. Самый авторитетный в Молдове опрос «Барометр общественного мнения» дал в ноябре 2017 г. следующий итог: если бы респондентам предложили сделать выбор между двумя объединениями, 38,1% опрошенных проголосовали бы за ЕС, 32,6% – за ЕАЭС, а 18,2% – не определились. Согласно опросу, проведённому агентством IMAS по заказу Демократической партии в декабре 2017 г., 56% респондентов поддерживают сближение с ЕС, тогда как 36% считают, что будущее Молдовы – в Евразийском Союзе. Наконец, по данным опроса Vox Populi в январе 2018 г., за вступление в ЕАЭС высказались 42,5% респондентов, за членство в ЕС – 37,6%⁴⁹. Расхождения в итогах опросов объясняются в основном не изменением настроений населения, а различиями в их методике и выборке респондентов. В целом же, опросы свидетельствуют о глубине раскола, примерном равенстве двух частей молдавского общества и полной неопределённости в том, каких перемен можно ожидать в общественном мнении. Между тем, в конце 2018 г., вероятно, в ноябре-декабре, состоятся очередные выборы в национальный парламент. Кстати, по данным январского опроса Vox Populi, «пророссийская» Социалистическая партия получает более 50% голосов. Однако прогноз может и не оправдаться.

Некоторые предположения относительно того, как будут

⁴⁹ Россия или Европа? Что говорили о Молдове на Мюнхенской конференции по безопасности. URL: <http://newsmaker.md/rus/novosti/rossiya-ili-evropa-chtogovorili-o-moldove-na-myunhenskoy-konferentsii-po-bezopasn-36160>, 19.02.2018.

складываться отношения между ЕС и Молдовой после выборов, можно всё-таки сделать. Самое главное: как бы ни завершились выборы, никаких резких поворотов в отношениях Кишинёва с Брюсселем и Москвой не будет. Тему взаимодействия с Россией оставим в стороне, а сотрудничество Молдовы с Евросоюзом будет продолжаться в рамках Соглашения об ассоциации. «Дорожная карта» взаимодействия в 2018–2020 гг. утверждена, как и размеры её финансирования Брюсселем. Руководство и аудиторская служба ЕС будут ещё жёстче контролировать её выполнение и эффективность использования выделенных средств. Соответствующие отчёты будут представлены к следующему саммиту ВП, который состоится во второй половине 2019 г.

Что касается Украины, пространство её будущих отношений с Евросоюзом подобно *terra incognita*. В них есть две сферы, взаимосвязанные, но всё же разные по содержанию и составу участников. Первая – двусторонние отношения Украины и ЕС в рамках Восточного партнёрства, будущее которых определяется содержанием Соглашения об ассоциации. Вторая сфера – восстановление Украины как целостного суверенного государства в границах, признанных ООН и подавляющим большинством её государств-членов. Эту задачу невозможно решить без участия России, а наиболее приемлемым форматом её решения рассматривается в настоящее время Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Позиция Евросоюза в данном вопросе однозначна. Он решительно поддерживает Украину в её конфликте с Россией, осудил действия РФ в Крыму и Донбассе, настаивает на восстановлении суверенитета Украины в рамках признанных границ. Не входя формально в «Нормандскую четвёрку», ЕС солидарен с той позицией, которую занимают в ней его государства-члены – Германия и Франция, настаивающие на выполнении Минских договорённостей. Того же добивается и Россия, однако она кардинально расходится с другими участниками «четвёрки» в интерпретации этого документа. В последние месяцы на неформальном уровне идёт обсуждение новых подходов к нормализации обстановки в Восточной Украине. Активно обсуждается идея расширить полномочия и повысить роль миротворческой мис-

сии ОБСЕ в зоне военного конфликта. Эта тема и проблема выполнения Минских договорённостей обсуждались на состоявшейся в июне 2018 г., после долгого перерыва, встрече «Нормандской четвёрки» в составе министров иностранных дел. «Прорыва» на встрече не произошло. Тем не менее, как заявили министры, диалог был полезным и будет продолжен⁵⁰. Как бы то ни было, поиск путей с целью восстановить систему Европейской безопасности будет важнейшей частью деятельности Европейской службы внешнеполитической деятельности, и данная тема будет одной из приоритетных в повестке сотрудничества Евросоюза с Украиной.

Возвращаясь к двусторонним отношениям ЕС и Украины в рамках ВП, нельзя не заметить, что при всём недовольстве ходом выполнения Соглашения об ассоциации официальные лица в брюссельских высших органах ЕС избегают публичной критики в адрес Киева, видимо, из чувства солидарности с Украиной, за которой на Западе прочно закрепился образ жертвы «козней Москвы». Отсюда кажущаяся непоследовательность действий Евросоюза. В самом деле, согласно объявленным в феврале 2018 г. данным последнего мониторинга осуществляемых Киевом реформ, в целом они выполнены на 41%. Центральные органы исполнительной власти выполнили их на 42%, а Верховная Рада – только на 33%⁵¹. В Брюсселе намерены изменить подход к выделению средств – только адресное финансирование конкретных проектов с точными обязательствами и фиксацией сроков их исполнения. Тем не менее, в июне 2018 г. Европарламент, как бы забывая об этих фактах, одобрил выделение Украине нового пакета макрофинансовой помощи в размере 1 млрд евро сроком на 2,5 года⁵².

И всё-таки, время от времени официальные лица, представ-

⁵⁰ Переговоры глав МИД «нормандской четвёрки» в Берлине: прорыва нет. URL: <https://ria.ru/world/20180612/1522544986.html>, 12.06.2018.

⁵¹ У 2017 році Україна виконала лише 41% завдань за Угодою про асоціацію з ЄС. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/02/23/7077940>, 23.02.2018.

⁵² Европарламент одобрил новую финансовую помощь Украине до €1 млрд. URL: https://www.gazeta.ru/business/news/2018/06/13/n_11651659.shtml, 13.06.2018.

ляющие Европейский совет, Еврокомиссию или Европарламент, публично критикуют Киев, главным образом за низкую эффективность борьбы с коррупцией и недостаточно действенную защиту прав человека⁵³. Основные направления развития сотрудничества Украины и Евросоюза просматриваются достаточно чётко:

- совершенствование государственного управления на центральном и местном уровнях;
- реальный прогресс в строительстве правового государства и защите прав человека;
- последовательная и эффективная борьба с коррупцией;
- здоровая экономическая политика и повышение конкурентоспособности национальной экономики;
- укрепление демократических институтов и, в этом контексте, борьба с национализмом и правым радикализмом;
- развитие сотрудничества в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры;
- урегулирование отношений с соседними государствами – членами ЕС;
- сотрудничество в области внешней политики и политики безопасности.

Такова долговременная повестка внутренней и внешней политики Украины. Вопрос о вступлении в Европейский Союз в неё не входит. Главное условие прогресса в выполнении данной повестки – постепенное снижение напряжённости и угрозы перерастания военного конфликта в Восточной Украине в масштабную войну с участием России и НАТО.

6. КРИЗИС ЕВРОСОЮЗА И СУДЬБА ВОСТОЧНОГО ПАРТНЁРСТВА

Изложенные выше сценарии развития отношений Евросоюза с его восточными партнёрами исходят из предположения, что при всех трудностях и проблемах, с которыми он столкнулся в начале XXI в., в нём не произойдёт никаких радикальных перемен, которые вынудят его пересмотреть стратегию внутренней

⁵³ См., например: ВQE, № 11922-17, 09.12.2017; № 11988-17, 24.03.2018.

и внешней политики. В таком случае ревизии подверглись бы и отношения ЕС с множеством государств, а также его внешнеполитические программы, включая Восточное партнёрство. Но такой сценарий представлялся маловероятным. С одними проблемами Евросоюз более или менее удачно справлялся, одновременно предпринимая энергичные усилия к тому, чтобы найти пути к решению других проблем, имеющих долгосрочный характер.

Однако в 2015–2017 гг. произошли события, которые, по мнению ряда политиков и немалого числа экспертов, поставили под сомнение само существование Евросоюза или, как минимум, создали угрозу его частичного распада. В возникшей экстремальной ситуации, считают они, Евросоюзу и его государствам-членам, во всяком случае, тем государствам, которые не видят альтернативы его существованию, предстоит провести глубокие реформы в институциональной системе, внутренней и внешней политике. Возможно, чем-то придётся пожертвовать, и не исключено, что в числе жертв окажутся Европейская политика соседства и Восточное партнёрство.

Речь идёт о трёх событиях – беспрецедентном потоке нелегальных беженцев в Европу из стран Ближнего Востока и Северной Африки, прорвавших границы ЕС и обанкротивших его миграционную политику; официальное заявление Лондона о выходе из Евросоюза в соответствии с итогами общенационального референдума; резкое усиление влияния в большинстве государств – членов ЕС националистических и праворадикальных партий, призвавших последовать примеру Великобритании или, по крайней мере, требующих перераспределить полномочия между высшими институтами ЕС и национальными правительствами в пользу последних. В самое последнее время страсти несколько приутихли, однако проблемы, порождённые или обострённые вышеназванными событиями, далеки от решения. Дискуссии о судьбе Евросоюза продолжаются.

И поскольку речь идёт о судьбе уникального интеграционного объединения, на наш взгляд, имеет смысл бросить ретроспективный взгляд на его историю, начиная с создания Европейского сообщества угля и стали (1951 г.) и Европейского экономического сообщества (ЕЭС, 1957 г.).

Не будем задерживаться на всех этапах развития европейской интеграции. Отметим лишь, что к началу 1990-х гг. было завершено строительство таможенного союза и выполнена программа создания единого внутреннего рынка. Количество участников ЕЭС удвоилось – с «шестёрки» до 12. Не будь итоги его 40-летней истории столь успешными, возможно, оно и не решилось бы на принятие новой, весьма амбициозной стратегии развития. Но к этому его руководителей в не меньшей мере побуждали и фундаментальные перемены в мире, происшедшие на рубеже 1980–1990-х гг., – окончание холодной войны, крах коммунизма в Восточной Европе и Советском Союзе и его распад. В 1992 г. был подписан Договор об учреждении Европейского Союза, объединившего сообщества и поставившего своей целью строительство экономического и валютного союза (ЭВС). В 1993 г. Евросоюз принял решение принять в будущем 10 государств Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), вставших на путь строительства рыночной экономики и демократии по западноевропейским образцам. Все они заявили о намерении войти в ЕС, и в Брюсселе были разработаны критерии и планы их подготовки к вступлению. На достижение обеих целей Союза ушло немногим более 10 лет. В 2002 г. была закончена программа создания ЕВС с единой валютой евро. В 2004 г. членами ЕС стали 8 государств ЦВЕ плюс Кипр и Мальта. Фактически его участниками были признаны также Болгария и Румыния, но их официальное вступление было отложено до 2007 г., чтобы они полностью выполнили все требования, предъявляемые к государствам-кандидатам.

Завершить обе программы развития интеграции «вглубь» и «вширь» должна была ратификация уже подписанного Договора о Конституции для Европы, призванного заменить все подписанные ранее базовые договоры и стать прелюдией к грядущему преобразованию ЕС в Европейскую Федерацию. Провальные результаты референдумов во Франции и Нидерландах (май-июнь 2005 г.) вызвали шок в Евросоюзе. Тогда они были восприняты как недоразумение, досадная случайность. Сегодня они выглядят как рубеж между двумя его эпохами. Закончилась эпоха быстрого развития и беспрецедентных успехов европей-

ской интеграции; началась эпоха стагнирующего развития, перманентной нестабильности с периодическими кризисами. Когда и как она завершится, мы не знаем, но пока она выглядит контрастом в сравнении с первой эпохой.

За минувшие 13 лет ЕС прошёл через серию кризисов: институциональный (2005–2009); финансовый и экономический (2008–2010); чрезмерных, на грани дефолта, внешних государственных долгов и нестабильности еврозоны (начался в 2010 г. и не преодолен по сей день), экономическая рецессия (2012 г.), миграционный кризис (2015–2018 гг.). Конкретные причины и природа кризисов различны. Тем не менее, у них есть общий знаменатель – инерция мышления, сформировавшегося в эпоху динамичного развития интеграции. В 1990-е гг. и почти всё следующее десятилетие ему были присущи два изъяна – с одной стороны, переоценка собственных сил, своей способности успешно решать поставленные задачи и преодолевать возникшие трудности, с другой – недооценка масштаба перемен как внутри ЕС, так и в окружающем мире.

В ходе институционального кризиса «верхи» ЕС впервые на практике столкнулись с тем, что после расширения он из относительно однородного сообщества преобразовался в разнородное объединение. Различия между его участниками увеличились буквально по всем важнейшим параметрам – уровням экономического и социального развития, особенностям политических систем, географическому положению, историческим судьбам, культуре. Соответственно, возросли различия в национальных интересах. Подготовка двух новых договоров – о Европейском союзе и о функционировании Евросоюза – проходила в острейших спорах о распределении полномочий между наднациональными органами ЕС и национальными правительствами. Другим предметом дискуссий стали требования многих государств-членов зафиксировать в специальных протоколах те или иные изъятия из общих правил с учётом их экономической, социальной или политической специфики. В итоге, подготовленные и подписанные в Лиссабоне договоры вступили в силу лишь в декабре 2009 г.

Финансово-экономический кризис пришёл в Европу из США

осенью 2008 г. Он засвидетельствовал далеко зашедший процесс глобализации экономики и возросшую уязвимость Евросоюза от перепадов мировой конъюнктуры. Вновь чётко проявились его неоднородность и асимметричность расширенного экономического пространства. В верхнюю группу 12-13 государств-членов, легче перенёсших кризис и быстрее его преодолевших, вошли высокоразвитые страны Западной и Центральной Европы, а также Польша и Словакия. В нижней половине списка остались восемь «новичков» из региона ЦВЕ плюс четыре государства-«старожила» со среднеразвитой экономикой – Греция, Ирландия, Испания и Португалия. У верхней группы показатели лучше, чем у нижней, по всем важнейшим параметрам – динамике ВВП, инвестиций, внешней торговли, безработицы, внешней задолженности. Отдадим должное руководству государств-членов, особенно его высшим органам – Евросовету и Комиссии. В критические моменты, когда возникала угроза финансового банкротства ряда государств с последующим их выходом из еврозоны и даже из ЕС, им была оказана экстренная помощь⁵⁴. В итоге, такая опасность была сведена к минимуму. В столкновении двух тенденций: с одной стороны, сплочении на основе принципа солидарности, а с другой стороны, конкуренции «национальных эгоизмов», – возобладала первая. Тем не менее, по прошествии семи лет после кризиса Евросоюз пока не добился возобновления устойчивого и динамичного роста экономики, повышения её конкурентоспособности, существенного снижения уровня безработицы и сокращения чрезмерной внешней задолженности большей группы стран.

Состояние шока и растерянности, вызванное итогами британского референдума и миграционным кризисом, прошло в столицах государств – членов ЕС довольно быстро. Вскоре выяснилось, что «развод» обойдётся Великобритании в десятки миллиардов евро; что переговоры об условиях её выхода и новых отношениях с ЕС будут тяжёлыми и длительными, и это сулит ей дальнейшие экономические и политические потери. В са-

⁵⁴ См. подробнее: Ю. Борко. Европейский Союз после экономического кризиса. Европейский Союз в XXI веке: время испытаний. М., «Весь мир», 2012. С. 35-72.

мой Великобритании возник глубокий раскол, с одной стороны, между сторонниками и противниками выхода, с другой стороны, в Консервативной партии – между адептами «мягкого» и «жёсткого» вариантов «развода»⁵⁵. В итоге, ни одно государство в ЕС примеру Великобритании не последовало; так называемый «эффект домино» не сработал. Большинство националистических партий в Евросоюзе заменили призыв «хлопнуть дверью» предложением реформировать его институциональную систему в пользу государств-членов.

Примечательно, что тенденция к стабилизации Евросоюза проявилась и в проводимых дважды в год опросах общественного мнения «Евробарометр». В частности, респондентов регулярно спрашивают, (1) как они оценивают экономическую ситуацию в Евросоюзе, (2) как воспринимают его имидж, (3) испытывают ли они доверие к нему и (4) кем себя считают – евро-оптимистами или евро-пессимистами. В опросе «Евробарометр-89» (весна 2018 г.) приведена динамика ответов на эти вопросы в период 2006–2018 гг.

Лучшие показатели по всем четырём параметрам были в 2007 г.: экономическую ситуацию в ЕС считали хорошей 58% респондентов, плохой – 27%; позитивный имидж ЕС – 52%, негативный – 15%; доверие к Евросоюзу испытывали 57% респондентов; 69% числили себя евро-оптимистами, 24% – евро-пессимистами. Наихудшие показатели, опять же по всем параметрам, пришлось на 2011–2013 гг.: хорошая экономическая ситуация в ЕС (2011 г.) – 18%, плохая – 77%; позитивный имидж ЕС (2012–2013 гг.) – 30-31%, негативный – 28-29%; доверие к ЕС (2013 г.) – 23%; евро-оптимисты – 49-50%, евро-пессимисты – 45-46%. В последующие два года показатели опросов начали улучшаться, затем вновь ухудшились в 2016 г. под влиянием иммиграционного кризиса и британского референдума. Переломными стали два последних опроса. Осенью 2017 г. впервые за 10

⁵⁵ См.: Громько Ал.А. День, который изменил Европу. «Современная Европа», №3, 2016. С. 5-10; Громько Ал.А. Структуры сотрудничества и опыт истории. «Современная Европа», №4, 2016. С. 6-20; Ананьева Е. Разобщённая Британия. «Современная Европа», №5, 2017. С. 5-15; Ананьева Е. Тереза Мэй между Брекзитом и Брино. Аналитическая записка №6(102), 2018. URL: <http://instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2018/an102.pdf>.

лет хорошая оценка экономической ситуации в ЕС перевесила плохую: соответственно, 48% и 39%. Весной 2018 г. разрыв в пользу первой оценки возрос: 50% против 37%. Заметно улучшились и другие результаты последнего опроса: позитивно оценивают имидж ЕС 40% респондентов, негативно – 21%; доверяют Евросоюзу – 42%; евро-оптимисты и евро-пессимисты разделились в пропорции 58% и 36%⁵⁶. Устойчива ли эта тенденция, покажут следующие опросы.

Что же касается единодушного нежелания 27 государств – членов ЕС следовать примеру Великобритании, то оно вызвано не только и даже не столько масштабом негативных последствий, которые она создала самой себе, сколько необходимостью их консолидации перед лицом фундаментальных проблем, от решения которых зависит будущее ЕС, Европы в целом и европейской цивилизации. Они сконцентрированы в трёх сферах – экономике, безопасности (в широком смысле этого понятия), межэтнических и межконфессиональных отношениях в странах Евросоюза. Подробный их анализ выходит за рамки данного доклада, а в кратком виде они выглядят следующим образом.

В сфере экономики предстоит, как минимум, отстоять место и роль Европы в мировом хозяйстве в условиях жесткой конкуренции со стороны развивающихся стран, прежде всего, Китая и Индии, а также Бразилии, Южной Кореи и т.д.

Ряд сложных задач предстоит решить в сфере внутренней и внешней безопасности:

- противодействие экспансии исламских фундаменталистов и их террористическим акциям;
- помощь Украине в преодолении внутреннего кризиса, в первую очередь прекращение военного конфликта в Донбассе и восстановление контроля центральной власти над всей территорией страны в рамках законных границ;
- продолжение диалога с Россией в целях решения этой задачи в рамках «Нормандской четвёрки» и Минских договорённостей;
- содействие прекращению войн и стабилизации в странах

⁵⁶ Eurobarometer 89, First results. URL: [file:///C:/Users/Yury/Downloads/eb89_first_en%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Yury/Downloads/eb89_first_en%20(2).pdf).

Ближнего Востока и Северной Африки, а также увеличение помощи их развитию;

– наращивание собственного военного потенциала в рамках Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО) и одновременно увеличение вклада ЕС в НАТО.

В сфере межэтнических и межконфессиональных отношений конечной целью усилий Евросоюза должно стать преобразование христианской в своей основе Европы в мирное сообщество автохтонного и мусульманского населения.

Брекзит неизбежно вызвал дискуссию о будущем Евросоюза, стратегии его дальнейшего развития. 1 марта 2017 г. Еврокомиссия представила Белую книгу о будущем Европы, в качестве вклада в подготовку саммита в Риме 27 марта 2017 г.⁵⁷

Предлагаются пять сценариев возможного развития ЕС до 2025 г.

- Сценарий 1 «Живём, как раньше»: 27 стран – членов ЕС реализуют позитивную повестку реформ в духе «Нового начала для Европы», предложенного Комиссией в 2014 г., и Братиславской декларации, согласованной 27 странами-членами в 2016 г.

- Сценарий 2 «Только Единый рынок»: страны ЕС возвращаются к идее единого рынка, так как более не могут договориться по растущему количеству сфер политики.

- Сценарий 3 «Кто хочет большего, делает больше»: 27 стран ЕС действуют, как сейчас, но позволяют заинтересованным странам-членам делать больше совместно в таких конкрет-

⁵⁷ Европейская Комиссия представила доклад о будущем Европы. Пути сохранения единства в рамках Союза 27 стран. URL: https://eeas.europa.eu/generic-warning-system/taxonomy/404_ru/22040/%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F%20%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%BE%20%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%83%D1%89%D0%B5%D0%BC%20%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D1%8B%20%D0%9F%D1%83%D1%82%D0%B8%20%D1%81%D0%BE%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%20%D0%B2%20%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BA%D0%B0%D1%85%20%D0%A1%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D0%B0%2027%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD.

ных сферах, как оборона, внутренняя безопасность или социальные вопросы. Появляются одна или несколько «коалиций заинтересованных»".

- Сценарий 4 «Делаем меньше, но с большей эффективностью»: 27 стран ЕС концентрируются на более эффективной и оперативной работе в отдельных сферах политики и делают меньше там, где, как полагают, нет эффекта.

- Сценарий 5 «Делаем вместе намного больше»: страны-члены решают в большей степени делиться полномочиями, ресурсами и создать общие процедуры принятия решений по всему спектру взаимодействия. Решения согласовываются быстрее и реализуются без промедления.

Доклад был представлен на широкое публичное обсуждение, результаты которого Ж.-К. Юнкер должен был подвести в конце года. Следует отметить, что различие между сценариями было изложено в докладе расплывчато, а содержание будущих реформ вообще осталось за его рамками. Один из сценариев предусматривает, что все участники ЕС будут продвигаться по пути интеграции вместе.

Между тем, механизм Евросоюза давно уже функционирует в соответствии с концепцией «гибкой интеграции». У неё есть несколько вариантов, по-разному именуемых, но первым из них и воплощённым в многолетнюю практику с существенными результатами стала концепция интеграции на разных скоростях. Путь к её применению открыл Мaaстрихтский договор о ЕС (1992 г.), к тексту которого был приложен протокол, предоставивший Великобритании и Дании право не входить в ЭВС и сохранить национальную валюту. Позже право самостоятельно решать вопрос о сроках присоединения к ЭВС было предоставлено государствам, вступившим в ЕС в 1990-е и 2000-е гг. Часть из них вошла в еврозону, а восемь стран – Дания, Швеция, Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Чехия и Хорватия – остаются вне её и никаких конкретных обязательств относительно вступления в еврозону на себя не берут. В контексте начавшихся дебатов о будущем Евросоюза естественно встал вопрос, что делать с такой двойственностью.

Эта тема с самого начала стала одной из центральных в дис-

Пять сценариев о возможном развитии ЕС до 2025 года

	Живем, как раньше 27 стран-членов ЕС уделяют внимание реализации позитивной повестки реформ	+	Позитивная повестка действий продолжает давать конкретные результаты
		+	Сохраняется единство ЕС, состоящего из 27 стран-членов
		-	Единство 27 стран-членов может подвергаться испытаниям при возникновении серьезных разногласий
		-	Разрыв между обещаниями и их выполнением постепенно сократится, если будет принято общее решение выполнять их сообща
	Только Единый рынок Не считая ключевых аспектов единого рынка, 27 стран-членов ЕС не могут договориться делать больше во многих областях политики	+	Процесс принятия решений станет понятней
		-	Сложнее снимать обеспокоенности двух и более стран-членов, и потому в том, что касается общих вызовов, разрыв между ожиданиями и результатами увеличивается
		-	Права граждан, гарантированные законодательством ЕС, со временем могут быть ограничены
	Кто хочет большего, делает больше 27 стран ЕС действуют, как сейчас, но позволяют заинтересованным странам-членам делать больше совместно в конкретных сферах	+	Единство Союза 27 стран сохраняется, при этом те, кто хочет большего, могут продвигаться вперед
		+	Разрыв между ожиданиями и результатами ликвидируется в тех странах, которые хотят и решают делать больше
		-	Возникают вопросы касательно прозрачности и подотчетности различных уровней процедуры принятия решений
		-	Права граждан, гарантированные законодательством ЕС, варьируются в зависимости от их места жительства
	Делаем меньше, но с большей эффективностью 27 стран ЕС концентрируются на более эффективной и оперативной работе в отдельных сферах политики и делают меньше там, где, как полагают, нет эффекта	+	Граждане ЕС понимают, что ЕС действует только в тех сферах, где может обеспечить дополнительный эффект
		+	Четкая ориентация на ресурсы и внимание к отдельным сферам помогают 27 странам ЕС действовать быстрее
		-	Поначалу ЕС трудно договориться, какие сферы считать приоритетными
	Делаем вместе намного больше Страны-члены принимают решение делать вместе намного больше во всех сферах политики	+	На уровне ЕС принимается больше решений, и это происходит быстрее
		+	У граждан больше прав согласно законодательству ЕС
		-	Рискует оказаться отчужденными те, кто считает, что ЕС не хватает легитимности или что ЕС забрал у национальных правительств слишком много власти

Источник: Европейская Комиссия представила доклад о будущем Европы: Пути сохранения единства в рамках Союза 27 стран. URL: https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404_ru/22040/%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F%20%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%BE%20%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%83%D1%89%D0%B5%D0%BC%20%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D1%8B:%20%D0%9F%D1%83%D1%82%D0%B8%20%D1%81%D0%BE%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%20%D0%B2%20%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BA%D0%B0%D1%85%20%D0%A1%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D0%B0%2027%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD

куссии и разделила её участников на два лагеря – тех, кто предлагает сохранить нынешнее положение и, более того, пойти дальше по пути дифференциации интеграционных процессов в ЕС, и тех, кто призывает отказаться от интеграции на разных скоростях и взять курс на укрепление единства и равное участие государств – членов Союза во всех интеграционных процессах.

На роль лидера в первом лагере претендует энергичный и честолюбивый президент Франции Эммануэль Макрон. По его убеждению, локомотивом развития европейской интеграции может и должна быть еврозона – с собственным бюджетом, министром финансов и механизмом принятия решений по всем вопросам его функционирования. У французского президента есть немало сторонников, однако на официальном уровне против его концепции возражает немало государств, особенно те, что не входят в еврозону. Среди самых активных противников – страны Вишеградской группы. Не согласны с Э. Макроном и некоторые страны – участницы еврозоны. Восемь государств, среди которых шесть её членов (Нидерланды, Ирландия, Финляндия, Эстония, Латвия, Литва, Дания и Швеция) выступили с совместным заявлением о том, что изменения в работе зоны евро касаются всех государств ЕС и должны обсуждаться совместно⁵⁸.

Несогласие многих государств с концепцией Э. Макрона повлияло на позицию главы Еврокомиссии Ж.-К. Юнкера. В своём ежегодном обращении к Европейскому парламенту⁵⁹ в сентябре 2017 г. он фактически отверг концепцию разноскоростного развития Евросоюза и сохранения нескольких уровней интеграционного пространства, равно как и предложение учредить отдельный бюджет еврозоны и её преобразование в продвинутую группу государств-членов внутри ЕС. Напротив, глава ЕК высказался за то, чтобы все государства-члены вошли в еврозону и в Шенген, укрепив тем самым единство Евросоюза. Он также призвал усилить позиции институтов ЕС, в том числе объединить посты председателя Евросовета и главы Еврокомиссии, а также повысить статус члена ЕК, отвечающего за экономику и

⁵⁸ EUobserver.com. 06.03.2018. URL: <https://euobserver.com/uk-referendum/141215>.

⁵⁹ President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm.

финансы, до уровня министра ЕС.

Долгое время странной особенностью дискуссии было то, что в ней не участвовала федеральный канцлер Германии Ангела Меркель. Отчасти причиной её молчания могла быть сложная внутривластная ситуация в стране. В сентябре 2017 г. состоялись очередные выборы в бундестаг. Вновь победившие христианские демократы столкнулись с большими трудностями при формировании коалиционного правительства; оно было создано и утверждено бундестагом лишь в середине февраля 2018 г. Однако и после этого А. Меркель не сразу приняла предложение французского президента обсудить его проект реформ и стратегию развития Евросоюза. Встреча состоялась 19 июня во дворце Мезеберг, расположенном в окрестностях Берлина.

По итогам переговоров лидеры двух государств подписали «Мезебергскую декларацию», которую можно рассматривать как согласие Ангелы Меркель с ключевой идеей Эммануэля Макрона. «Мы предлагаем, – говорилось в документе, – создать бюджет еврозоны в рамках Европейского союза для содействия конкурентоспособности, конвергенции и стабилизации в зоне евро, начиная с 2021 г. Решение о взносах в бюджет будет приниматься на основе переговоров. Наполнение планируется как из национальных взносов членов ЕС, так и посредством перераспределения налоговых поступлений и общеевропейских ресурсов. Бюджет еврозоны будет рассчитываться на многолетней основе»⁶⁰. По мысли авторов декларации, бюджет может служить источником инвестиций или замещать при необходимости те или иные расходы национальных бюджетов стран зоны евро. Решения о расходах должна будет принимать Еврокомиссия. Частью программы создания бюджета еврозоны станет общеевропейский фонд стабилизации безработицы на случай серьёзных экономических кризисов. Работу над проектом на уровне правительств двух стран планируется начать в декабре 2018 г.

Каково будет содержание проекта, к какому заключению придёт Еврокомиссия по итогам обсуждения Белой книги и на каком сценарии развития ЕС останутся 27 глав государств и

⁶⁰ Франция и Германия подписали декларацию о создании бюджета еврозоны. URL: <http://newsmir.info/1289586>, 19.06.2018.

правительств на своём саммите, – неведомо никому. Среди оценок состояния дискуссии на середину 2018 г. обоснованным и достаточно точным представляется вывод известного эксперта по данной проблематике Л.О. Бабыниной: «Концепции будущего развития и реформирования ЕС, представленные президентом Франции и главой ЕК, имеют как сходные положения, так и принципиальные расхождения, главным из которых остаётся определение необходимого и допустимого уровня дифференциации внутри объединения»⁶¹. Сегодня главной формой дифференциации является деление Евросоюза на членов и не-членов ЭВС, и будущее европейской интеграции зависит, прежде всего, от состояния дел в еврозоне. Реформа ЭВС необходима и неизбежна. Её первоочередная задача состоит в устранении асимметрии между единой валютной политикой в ЭВС и крайне слабой координацией экономической политики его 19 участников. Такая реформа предусмотрена в «Мезебергской декларации».

Среди прочего, положительный эффект реформы может выразиться в том, что она подстегнёт те государства – члены ЕС, которые остаются вне ЭВС. Именно к ним призывает Ж.-К. Юнкер, считающий их вступление важнейшим вкладом в единство Евросоюза и его будущее. В соответствии с Маастрихтским и последующими договорами, все вступившие в него государства обязаны войти в ЭВС после выполнения установленных условий. Однако они не спешат. Дания ещё в 1992 г. оговорила себе право сохранить собственную валюту. Болгария, Румыния и Хорватия и в настоящее время не готовы к вступлению. Швеция, Венгрия, Польша и Чехия давно могли бы войти в ЭВС. Воздерживаются они отчасти из соображений престижности (национальная валюта – один из важных символов суверенности), но в основном по экономическим мотивам. Сохраняя национальную валюту, они могут манипулировать её курсом, чтобы повысить конкурентоспособность своей экономики на внутреннем и внешних рынках или противодействовать её «перегреву». Откликнутся ли они на призыв главы Еврокомиссии, выяснится доволь-

⁶¹ Бабынина Л.О. Дискуссия о будущем ЕС: усиление дифференциации или стремление к единству? «Европейский Союз: факты и комментарии», Выпуск 90, октябрь-декабрь, 2017. С. 44-47.

но скоро, а пока с их стороны последовало ответное предложение: допустить государства, не входящие в ЭВС, к обсуждению всех его дел, так как всё, что в нём происходит, влияет и на них.

В целом же, переходя от конкретики к оценке общей ситуации в Евросоюзе, её характернейшей чертой является дифференциация интересов и позиций государств-членов почти во всех сферах его жизни и политики. Среди них – методы иммиграционной политики, участие всех государств в расселении и обустройстве беженцев, судьба Шенгена, поставленного под угрозу восстановлением рядом государств паспортного контроля на их внутренних границах, отношения с Соединёнными Штатами и Россией и т.д. и т.п.

Вскоре после расширения ЕС на восток экс-глава Еврокомиссии Жак Делор, руководивший ею в 1985–1995 гг., высказал опасение в том, что дифференциация внутри Союза может перерасти в его фрагментацию, то есть в появление постоянных коалиций, противопоставляющих групповые интересы общим целям и интересам ЕС.

Пока о фрагментации как общем его состоянии говорить нельзя. Тем не менее, за последние 10 лет, со времён мирового экономического кризиса, сложилась устойчивая группа стран ЦВЕ, противостоящая Еврокомиссии и наиболее влиятельным в ней западноевропейским государствам, включая Германию, Францию и страны Бенилюкса. Коалицию возглавляет «Вишеградская четвёрка», а в ней – Польша и Венгрия, критикующие «диктаторские замашки» Еврокомиссии и её попытки расширить свои без того чрезмерные полномочия. В свою очередь, ЕК и поддерживающий её Европарламент подвергли резкой критике Польшу и Венгрию за отказ от участия в расселении и обустройстве беженцев, а также за некоторые их действия в области внутренней политики, не соответствующие основополагающим европейским ценностям.

В ходе многомесячных переговоров между Еврокомиссией и Европарламентом, с одной стороны, Венгрией и Польшей – с другой, по ряду спорных вопросов были найдены компромиссы, а к соглашению в области миграционной политики стороны пришли на заседании Европейского совета 28-29 июня 2018 г.

Значение саммита точно определила А. Меркель: «В Европе много проблем, но проблема, связанная с миграцией, может решить судьбу ЕС»⁶². Соглашение было достигнуто на основе взаимных уступок: Комиссия отказалась от принудительных квот на расселение беженцев в государствах-членах, а они, в свою очередь, заявили о своей готовности добровольно участвовать в обустройстве беженцев. Саммит утвердил программу конкретных действия ЕС с общей целью сократить поток беженцев из стран Ближнего Востока и Африки, способствовать созданию в них условий для возвращения беженцев на родину и восстановить эффективную иммиграционную политику.

Что касается других перемен в ЕС, о них можно говорить лишь предположительно, так как сценарий его развития ещё не утверждён. Положения «Мезебергской декларации», касающиеся ЭВС, будут реализованы. Следовательно, в среднесрочной перспективе (5-10 лет) Евросоюз будет продвигаться вперёд на разных скоростях. Идея нового расширения полномочий Еврокомиссии отвергнута; скорее, следует ожидать ренационализации некоторых компетенций, переданных ей за последние два десятка лет.

В целом, Евросоюз вновь продемонстрировал свою способность к преодолению кризисных ситуаций. Однако не надо быть пророком, чтобы предвещать их повторение. Периодическая дестабилизация и кризисы в ЕС обусловлены тремя факторами, к которым относятся:

- во-первых, его изначальная разнородность и, как следствие, трудность согласования интересов его участников;

- во-вторых, ухудшение климата взаимоотношений в ЕС. Изменение произошло на уровне ментальности: идеология европеизма, интеграционизма оттеснена на второй план возродившимся национализмом в комбинации с правым радикализмом и популизмом;

- в-третьих, турбулентное состояние современного мира и возросшая уязвимость государств и их объединений, включая

⁶² EPSU Briefing on Migration Conclusions at EU Summit. URL: https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EPSU%20Briefing%20on%20Migration%20Conclusions%20at%20EU%20Summit%2028-290618_0.pdf.

крупнейшие, в условиях глобализации.

Тем не менее, Евросоюз обладает большим запасом прочности, огромным опытом преодоления кризисов и способностью адаптироваться к глобальным переменам. Если в мире не произойдёт каких-либо экстремальных событий, его будущее как крупного и важного субъекта мировой экономики и политики в XXI в. сомнений не вызывает.

И всё же возникает вопрос: как скажутся дисбалансы и периодические кризисы Евросоюза на будущем Восточного партнёрства? По сути, это вопрос об эволюции целей, которые преследовал ЕС, предложив шести постсоветским государствам принять участие в ЕПС, а через несколько лет – в ВП.

В цели ЕПС входило не только создать пояс добрососедства вдоль границ ЕС, но и продвинуть европейские ценности, содействовать перестройке общественных систем по западноевропейским образцам и поддерживать экономическую экспансию в соседние государства. Задумывалась ли ЕПС изначально как антироссийская политика или нет – на сей счёт мнения среди отечественных политиков и экспертов разделились – однако было очевидно, что Евросоюз позиционировал себя как конкурент России на постсоветском пространстве.

Восточное партнёрство было учреждено через несколько месяцев после кризиса в Закавказье в августе 2008 г., когда Россия применила военную силу против Грузии, встав на защиту самопровозглашённых республик – Южной Осетии и Абхазии. Оценив акцию России как агрессию и вмешательство во внутренние дела Грузии, Брюссель предложил план совместных действий для преодоления кризиса, привезённый в Москву президентом Франции Н. Саркози и принятый президентом России Д. Медведевым. Мотивы выбора в пользу такого подхода изложены в Заключениях чрезвычайного саммита ЕС. «Принимая во внимание взаимозависимость ЕС и России, – говорилось в документе, – а также глобальные проблемы, с которыми они столкнулись, ЕС не видит приемлемой альтернативы прочным отношениям с Россией, основанным на сотрудничестве, доверии и диалоге, уважении законов и принципов, признанных ООН и ОБСЕ»⁶³.

⁶³ Presidency conclusions of the Extraordinary European Council held in Brussels

Вместе с тем, ЕС внёс коррективы в отношения с Россией и счёл необходимым пересмотреть концепцию отношений с постсоветскими государствами, участвующими в ЕПС. Итогом пересмотра стало учреждение Восточного партнёрства с его амбициозной программой углублённого сотрудничества с «шестёркой», продвижения европейских ценностей и содействия усилению их проевропейской ориентации. Начало ВП, как уже отмечалось, было трудным, но действия Россия в Крыму и Донбассе в марте 2014 г. дали импульс его развитию.

Стремительный поворот Евросоюза и России от сотрудничества к противостоянию определил, среди прочего, и новое место ВП в их взаимоотношениях. Его важность в странах ЕС оценивают по-разному. Для одних ВП – нечто далёкое и несущественное, для других – входит в число приоритетов, особенно для большинства стран ЦВЕ, а также для Финляндии, Швеции и Дании. В целом же, как считают в Брюсселе, ВП стало одним из пространств конфронтации Евросоюза и России. Такова консолидированная позиция всех государств – членов ЕС в настоящее время. Такой она останется, по крайней мере, в среднесрочной перспективе. В этом смысле Восточному партнёрству со стороны ЕС ничто не угрожает. Будут разрабатываться новые программы и проекты, будут выделяться средства из бюджета ЕС, благо, они небольшие, а также привлекаться средства из других источников.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На всём протяжении истории Восточного партнёрства в западном и российском экспертном сообществе преобладали критические оценки этой инициативы Евросоюза, особенно в 2013–2014 гг. Обстоятельный анализ взглядов отечественных и западных экспертов представлен в опубликованном Институтом Европы исследовании «Восточное партнёрство до и после Вильнюса»⁶⁴. Вот несколько фрагментов доклада, отражающих ши-

(1 September 2008). URL: www.delrus.ec.europa.eu/en/news_1058.htm.

⁶⁴ Восточное партнёрство до и после Вильнюса. Доклады Института Европы № 301. М., Институт Европы РАН, 2014. 94 с.

рокий спектр мнений экспертов. «Российское экспертное сообщество, – по оценке научного сотрудника ИМЭМО РАН В.А. Оленченко, – разделилось на две группы, доминировавшая из которых не считала нужным воспринимать всерьёз программу “Восточного партнёрства”, полагая, что она носит большей частью пропагандистский характер и дальше деклараций не пойдёт. <...> Меньшая часть экспертов допускала, что ЕС будет поступательно и основательно проводить линию на реализацию принятой им программы по вовлечению в свою орбиту стран СНГ в ущерб российским интересам»⁶⁵. Сотрудник Института Европы С.А. Забелин, отметив, что некоторые российские эксперты назвали Вильнюсский саммит ВП провальным, подчеркнул, что «примерно таких же настроений, правда, только по форме, но не по содержанию, придерживаются и многие зарубежные эксперты и политики, ... называя всё происходящее “саммитом несбывшихся надежд”». По его словам, «большинство европейских экспертов сходятся во мнении, что “Европейский Союз предлагает странам – участникам Восточного партнёрства слишком мало, а ожидает от них слишком много. Поэтому ... ЕС должен серьёзно увеличить объём поддержки проекта и предложить дополнительные преимущества тем странам, которые наиболее активно занимаются проведением реформ – таким как Украина, Молдова и Грузия»⁶⁶.

В порядке самокритики автор данного доклада должен признаться, что в 2015 г. и он крайне критически оценивал не только итоги саммита в Вильнюсе, но и ВП в целом: «Среди конкретных инициатив в рамках ОВПБ, призванных укрепить безопасность Европы, – утверждал автор, – пожалуй, самой неудачной была идея создания “пояса добрососедства” на его внешней периферии», воплощённая в две программы – Евро-Средиземного Союза и Восточного партнёрства⁶⁷. Краткий анализ

⁶⁵ Оленченко В.А. Вильнюсский этап Восточного партнёрства. Интересы ЕС и США. Восточное партнёрство до и после Вильнюса. Доклады Института Европы № 301. С. 53.

⁶⁶ Забелин С.А. Восточное партнёрство: от Праги до Вильнюса. Эволюция идеи. Восточное партнёрство до и после Вильнюса. Доклады Института Европы № 301. С. 45, 47-48.

⁶⁷ Борко Ю. Европейский Союз в XXI веке: текущие дела и фундаментальные

развития обеих организаций до 2015 г. автор заключал выводом, что «обе программы провалились», а «корни провала ВП уходят в острейший кризис в Украине» и драматические события в ней в 2014 г.⁶⁸

Как говорится, что написано пером, не вырубишь топором. Ошиблись все. Саммит в Вильнюсе не был реквиемом по Восточному партнёрству, а Рижский саммит дал ему новый и, как оказалось, успешный старт.

Главным итогом девятилетнего существования Восточного партнёрства, на наш взгляд, следует считать позитивную динамику отношений Евросоюза со всеми его участниками. Это результат кооперативных усилий, и всё-таки главную роль сыграл Европейский союз. Российские и зарубежные эксперты не раз пускали критические стрелы в адрес так называемой политики с позиции «мягкой силы» (soft-power policy), которую ведущие западноевропейские государства ввели во внешнеполитическую практику во второй половине XX в. Тем не менее, в данном случае она сработала.

Конкретные достижения ВП состоят в том, что:

- созданы и функционируют, хотя и с паузами, институты межгосударственного диалога и сотрудничества;
- функционируют, причём более регулярно, Форумы диалога и разнообразные форматы взаимодействия гражданских обществ стран – участниц ВП;
- расширена и укреплена политико-правовая основа сотрудничества Евросоюза с его партнёрами (соглашения об ассоциации, о продвинутом сотрудничестве, облегчении визового режима и т.д.);
- расширилось сотрудничество в области науки, образования, культуры;
- значительно расширились человеческие контакты (туризм, молодёжные мероприятия, фестивали, личные связи и т.д.);
- динамично развивалось экономическое сотрудничество, особенно в сферах торговли и инвестиций; его масштабы значительно увеличились, оно стало более глубоким и многообраз-

проблемы. «Современная Европа, №3, 2015. С. 10.

⁶⁸ Там же. С. 11.

НЫМ.

Торговля стран Восточного партнёрства с ЕС-28, 2017 г., млн долл.

	Экспорт		Импорт	
		Доля ЕС%		Доля ЕС %
Азербайджан	1,687	21,7	4,578	46,2
Армения	824	22,3	560	28,2
Беларусь	5,892	19,4	6,968	26,9
Грузия	1,945	27,5	572	23,7
Молдова	2,108	50,8	1,462	64,3
Украина	18,149	42,5	15,126	40,5

Источник: EU Directorate-General for Trade (DGT trade.ec.europa.eu 17-02-2018)

ЕС вышел на первое место во внешней торговле Украины, Молдовы и Азербайджана, в трёх других странах-партнёрах он уступает России, но заметно приблизился к ней.

Стратегически Евросоюз явно превзошёл Россию в разработке и осуществлении программ практического сотрудничества с шестью участниками Восточного партнёрства, особенно в развитии общественных связей и реализации сотен финансируемых им проектов. В «верхах» Евросоюза рассчитывают и дальше удерживать инициативу в своих руках и продвигать сотрудничество в рамках ВП.

Однако зависит это не только от ЕС, но и от партнёров – состояния их экономики, социальной и политической стабильности, расклада сил в обществе, последовательности и преемственности внутренней и внешней политики. С такой точки зрения, перспективы сотрудничества ЕС с Азербайджаном, Арменией, Беларусью и Грузией выглядят более ясными и позитивными. Молдова по-прежнему остаётся в состоянии политической нестабильности. Общество расколото на два лагеря – сторонников «проевропейской» и «пророссийской» ориентации. Тем не менее, участие страны в ВП, в большем или меньшем масштабе, представляется безальтернативным. Что касается Украины, давать мало-мальски обоснованный прогноз развития её отношений с Евросоюзом, в рамках Восточного партнёрства или в иных формах, в нынешней ситуации невозможно. На кону стоит судьба государства.

ОБ АВТОРЕ

Борко Юрий Антонович, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, руководитель Центра документации ЕС, Институт Европы РАН. В 1953 г. окончил Исторический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Трудовая деятельность: учитель истории в школах г. Москвы (1953–1962), научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений АН СССР (1962–1963), редактор журнала «Мировая экономика и международные отношения» (1963–1970), заведующий Отделом Западной Европы, США и Канады Института научной информации по общественным наукам АН СССР (1970–1989), заведующий Отделом европейской интеграции Института Европы РАН (1990–2004), в т.ч. заместитель директора Института (1995–1999), главный научный сотрудник и руководитель Центра документации ЕС ИЕ РАН (2004 г. – по настоящее время). Инициатор создания и президент российской Ассоциации европейских исследований (1992–2007), в настоящее время её Почётный президент. Первый заведующий кафедрой Жана Монне в России (2001–2004). Член редакционных коллегий журналов «Современная Европа», «Мировая экономика и международные отношения», «Международные организации». Сфера научных интересов: европейская экономическая интеграция; широкий спектр проблем экономической, социальной и внешней политики ЕС; теории региональной интеграции; отношения между Россией и ЕС. Опубликовал более 400 научных трудов, в т.ч. более 40 за рубежом.

ABOUT THE AUTHOR

Borko Yury Antonovich, Dr. of Economics, Professor, Chief Researcher, Head of the EU Documentation Centre, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences (RAS). 1953 – Graduated from the Faculty of History, Moscow State University. 1953–1962 – school teacher of History in Moscow; 1962–1963 – Junior Researcher at the Institute of World Economy and International Relations (IMEMO, RAS); 1963–1970 – Member of the Editorial Staff of the journal «World Economy and International Relations»; 1970–1989 – Head of the Western Europe, the USA and Canada Department at the Institute of Scientific Information in Social Sciences, RAS; 1990 – to present – Institute of Europe, RAS: Head of European Integration Department (1990–2004), Deputy Director of the Institute (1995–1999), Chief Researcher and Head of the EU Information Centre (2004 – to present). Initiator and the First President of the Association of European Studies (Russia) 1992–2007, presently the Honorary President of AES. The first Head of Jean Monnet Chair in Russia (2001–2004). Member of Editorial Boards of journals: «Contemporary Europe», «World Economy and International Relations», «International Organizations». Field of scientific interests: European economic integration; the EU economic, social and external policies; theories of regional integration; relations between Russia and the EU. More than 400 scientific publications (books, articles, reports, reviews) including more than 40 articles abroad.

**В 2017–2018 гг. были выпущены следующие
доклады Института Европы**

338. Трансформация партийно-политического ландшафта в странах Евросоюза в условиях кризиса. Часть II. Под ред. Б.П. Гуселетова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 338, М., 2017 г.
339. Испания в меняющемся мире. К 40-летию дипломатических отношений между Россией и Испанией. Под ред. В.Л.Верникова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 339, М., 2017 г.
340. Современная Европа: 60 лет после Римских договоров. Часть I. Под ред. Е.А.Масловой, О.Ю.Потемкиной (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 340, М., 2017 г.
341. Современная Европа: 60 лет после Римских договоров. Часть II. Под ред. Е.А.Масловой, О.Ю.Потемкиной (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 341, М., 2017 г.
342. Вишеградская четвёрка в Европейском союзе: дилеммы конвергенции. Под ред. Л.Н.Шишелиной (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 342, М., 2017 г.
343. Германия. 2016. Под ред. В.Б.Белова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 343, М., 2017 г.
344. Правительство Т. Мэй – год у власти. Итоги досрочных выборов 2017 г. Под ред. Е.В.Ананьевой (отв. ред.), Е.В.Дрожжиной. ДИЕ РАН № 344, М., 2017 г.
345. Экономические аспекты Брекзита. Под ред. А.И.Бажана (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 345, М., 2017 г.
346. Н.Б.Кондратьева. Европейский союз: становление единого рынка. Монография. ДИЕ РАН № 346, М., 2017 г.
347. Выборы во Франции 2017 г.: итоги и перспективы. Под ред. В.Я.Швейцера (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 347, М., 2017 г.
348. С.Н.Гончаренко. Черноморское экономическое сотрудничество: первые 25 лет. ДИЕ РАН № 348, М., 2018 г.
349. Современная Италия: старые проблемы, новые вызовы. Под ред. Е.А. Масловой (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 349. М., 2018 г.
350. Е.В.Дрожжина. Европа и Россия: современность и перспективы. Вып. V. ДИЕ РАН № 350. М., 2018 г.
351. Будущее Европы: глобальные вызовы и возможные ответы. Отв. ред. Л.О.Бабынина. ДИЕ РАН № 351. М., 2018 г.
352. В.С.Циренщиков. Прогностическая деятельность европейских компаний. ДИЕ РАН № 352. М., 2018 г.
353. Европа 2017: партии, выборы, власть. Отв. ред. В.Я.Швейцер. ДИЕ РАН № 353. М., 2018 г.
354. Германия. 2017. Под ред. В.Б.Белова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 354, М., 2018 г.

«Reports of Institute of Europe» published in 2017–2018

338. Transformation of the party and political landscape in European union countries in the period of crisis. Part II. Ed. by B.P.Guseletov and others. Reports of the IE RAS, № 338, M., 2017.
339. Spain in a changing world (for the 40th anniversary of diplomatic relations between Russia and Spain). Ed. by V.L.Vernikov and others. Reports of the IE RAS, № 339, M., 2017.
340. Contemporary Europe: 60th anniversary of the Treaties of Rome. P. I. Ed. by E.A.Maslova, O.Yu.Potemkina and others. Reports of the IE RAS, № 340, M., 2017.
341. Contemporary Europe: 60th anniversary of the Treaties of Rome. P. II. Ed. by E.A.Maslova, O.Yu.Potemkina and others. Reports of the IE RAS, № 341, M., 2017.
342. The Visegrad Four in the European Union: Dilemmas of Convergence. Ed. by L.N.Shishelina and others. Reports of the IE RAS, № 342, M., 2017.
343. Germany. 2016. Ed. by V.B.Belov and others. Reports of the IE RAS, № 343, M., 2017.
344. May's Government – a Year in Power. Snap General Elections-2017 Results. Ed. by E.V.Ananieva, E.V.Drozhzhina. Reports of the IE RAS, № 343, M., 2017.
345. Brexit economic aspects. Ed. by A.I.Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 345, M., 2017.
346. N.B.Kondratyeva. The European Union: shaping the single market. Monography. Reports of the IE RAS, № 346, M., 2017.
347. Elections in France – 2017: Results and Perspectives. Ed. by V.Ya.Shveitser and others. Reports of the IE RAS, № 347, M., 2017.
348. S.N.Goncharenko. Black Sea Economic Cooperation: the First 25 Years. Reports of the IE RAS, № 348, M., 2018.
349. Modern Italy: old problems, new challenges. Ed. by E.A.Maslova and others. Reports of the IE RAS, № 349, M., 2018.
350. E.V.Drozhzhina. Europe and Russia: contemporary and perspectives. Part V. Reports of the IE RAS, № 350, M., 2018.
351. The Future of Europe: global challenges and possible responses. Ed. by L.O.Babynina. Reports of the IE RAS, № 351, M., 2018.
352. V.S.Tsirenschikov. Prognostic Activities of European Companies. Reports of the IE RAS, № 352, M., 2018.
353. Europe 2017: parties, elections, power. Ed. by V.Ya.Shveitser. Reports of the IE RAS, № 353, M., 2018.
354. Germany. 2017. Ed. by V.B.Belov and others. Reports of the IE RAS, № 354, M., 2018.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Научное издание

ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЁРСТВО:
ПРОЕКТ, РЕАЛЬНОСТЬ, БУДУЩЕЕ

Доклады Института Европы
№ 355

Подписано в печать 15.10.2018. Формат 60×90 ¹/₁₆
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 4,38
Тираж 200 экз. Заказ № 1505

Издательство «Нестор-История»
197110 СПб., Петрозаводская ул., д. 7
Тел. (812)235-15-86
e-mail: nestor_historia@list.ru
www.nestorbook.ru

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии издательства «Нестор-История»
Тел. (812)235-15-86