

ББК 65.880.8

А.А. Стрелков

Применение Европейским союзом политической обусловленности в рамках Европейской политики соседства

Ключевые слова: Европейский союз, Европейская политика соседства (ЕПС), политическая обусловленность.

Keywords: European Union, foreign policy, democracy, human rights.

Одним из ключевых инструментов Евросоюза по продвижению демократии и прав человека является принцип политической обусловленности, который подразумевает, что в обмен на соблюдение демократических норм и прав человека Евросоюз предоставляет своим внешнеполитическим партнерам экономические (финансовая помощь или благоприятный торгово-экономический режим) или политические (особые отношения или статус государства-члена) бонусы. Эффективность политической обусловленности определяется соотношением выгод и издержек, связанных с выполнением требований.

До 1980-х гг. принцип обусловленности оставался преимущественно инструментом экономической модернизации развивающихся стран, являясь одним из элементов «Вашингтонского консенсуса». Однако с распадом биполярной системы и «третьей волной демократизации» принцип обусловленности приобретает политическое измерение. До конца 1990-х гг. доминировала модель «предварительной обусловленности» (*ex-ante conditionality*), в рамках которой ключевую роль играли требования страны-донора. В результате политические обязательства воспринимались как форма давления и не могли привести к качественному изменению политической системы. В дальнейшем большее значение приобретает модель «последующей обусловленности» (*ex-post conditionality*), ориентированная на сопричастность страны-реципиента к процессу разработки условий сотрудничества [1].

Таким образом, в 1950–1990-х гг. наблюдается переход от «негативной» (на основе санкций и жесткого контроля над исполнением) к «позитивной» (акцент на «вознаграждении» за исполнение требований) политической обусловленности.

Европейский союз применяет принцип политической обусловленности в отношениях со странами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов (АКТ), в рамках «пятого расширения» (ЦВЕ), в рамках Европейской политики соседства (ЕПС) и даже в отношениях с Россией. Исследование принципа политической обусловленности в рамках ЕПС необходимо, чтобы понять, насколько эффективным может быть

его применение в условиях, когда членство «соседей» в ЕС не предусмотрено.

Для анализа эффективности политической обусловленности используются критерии, разработанные О. Стокке, Г. Кроуфордом [2], Ф. Шиммельфеннигом и У. Зедельмаейром [3, с. 661–679].

Разработка концепции ЕПС началась в 2001–2002 гг. В марте 2003 г. Еврокомиссия (КЕС) представила документ под названием «Широкая Европа–соседство: новые рамки отношений с нашими восточными и южными соседями» [4]. Хотя конкретная формулировка целей ЕПС в 2003–2007 гг. менялась, их основным содержанием остается содействие сохранению безопасности, экономическому развитию и проведению реформ в странах-соседях ЕС. К маю 2004 г. КЕС окончательно сформулировала концепцию отношений со странами-соседями, которая была зафиксирована в документе, получившем название «Европейская политика соседства» [5]. В итоге в сферу действия ЕПС вошли Белоруссия, Молдавия, Украина, страны Магриба и Машрека, а также государства Закавказья. «Революция роз» в Грузии подтолкнула Евросоюз к включению закавказских государств в ЕПС, хотя это и было неоднозначно воспринято государствами-членами ЕС. Важную роль в эволюции ЕПС сыграла озвученная Германией в первой половине 2007 г. инициатива «Европейская политика соседства плюс». Она затрагивала лишь страны постсоветского пространства: высказывалась идея предоставить им возможность участия в процессе принятия решений ЕС, расширить систему экономических бонусов и т.д. Во многом предложения Германии были одобрены КЕС еще в декабре 2006 г. [6], однако акцент на развитии сотрудничества исключительно с постсоветскими государствами поддержки у Еврокомиссии не нашел.

Основным механизмом сотрудничества Евросоюза и стран-партнеров в рамках ЕПС являются двусторонние «Планы действий». В сообщении КЕС от 12 мая 2004 г. указывалось, что по мере реализации положений «Планов действий» они будут заменяться новыми соглашениями (European Neighbourhood Agreements), которые тем не менее не будут предусматривать членство в ЕС.

В рамках Европейской политики соседства принцип политической обусловленности был сформулиро-

ван недостаточно четко. В тексте документа «Широкая Европа–соседство» отмечалось, что продвижение политических реформ в странах-соседях должно проходить не с помощью жесткого применения принципа политической обусловленности, а на основе более гибкого подхода (benchmarking). В документах Еврокомиссии за 2004–2007 гг., посвященных ЕПС, какого-либо четкого определения демократических норм или конкретизации политических требований Евросоюза к странам-соседям предложено не было. Ситуация осложняется тем, что и в рамках «Планов действий» обязательства по соблюдению прав человека и демократических норм носят неконкретный характер. Более того, сами «Планы действий» не имеют обязательной юридической силы. В результате, несмотря на формальное обязательство стран-партнеров ЕС соблюдать демократические принципы, на всем протяжении существования Европейской политики соседства отсутствует четкий перечень мер, за исполнение которых Евросоюз предоставляет «вознаграждение». Все это серьезно снижает эффективность политической обусловленности.

Несмотря на различные внешнеполитические интересы государств-членов ЕС (средиземноморское направление – приоритет Испании и Франции, восточное – Германии и новых членов Евросоюза), создание на основе ЕПС единого механизма по развитию отношений с соседями необходимо для полноценного решения внешнеполитических задач Евросоюза. Эффективное применение политической обусловленности ограничивается тем, что часть сфер сотрудничества (например, урегулирование конфликтов), заявленных в «Планах действий», относится к компетенции государств-членов, а не Еврокомиссии. Подчеркнем, что ни в рамках КЕС, ни среди государств-членов нет единой точки зрения на формат и целесообразность применения принципа политической обусловленности. В рамках ЕПС у государств-членов нет четкого плана действий относительно развития отношений как с европейскими государствами СНГ (формат санкций против Белоруссии), так и со средиземноморскими странами-партнерами (целесообразность поддержки умеренных исламистов), что снижает эффективность применения политической обусловленности. Приход к власти на периферии ЕС проевропейски настроенных элит не является гарантией выработки единой линии поведения государств-членов в отношении стран-соседей. Например, после «оранжевой революции» Европарламент, Польша, Литва и Венгрия призывали поддержать просьбы Украины о вступлении в ЕС, вызвав тем самым критику со стороны Еврокомиссии, Германии и Франции. В отношениях с арабскими средиземноморскими государствами и Закавказским регионом Евросоюз сталкивается также с дилеммой «стабильность или демократия»: если приоритетами сотрудничества являются борьба с нелегальной мигра-

цией и обеспечение поставок углеводородов в ЕС, то развитие демократических практик в странах-соседях перестает быть значимым направлением политики Евросоюза.

Как справедливо отмечает руководитель Центра европейских реформ Ч. Грант, бонусы, которыми располагает Европейская политика соседства, не способны стать основой демократизации политических режимов и модернизации экономик стран-партнеров [7, с. 51]. Например, характер экономических бонусов для стран-партнеров до сих пор не определен. В документе «Широкая Европа–соседство» говорится об участии стран-партнеров в «пространстве четырех свобод» и о предоставлении им «доли во внутреннем рынке ЕС». В дальнейшем ни в одном документе Еврокомиссии по проблематике ЕПС участие стран-партнеров в «пространстве четырех свобод» не упоминается, а формула «доля во внутреннем рынке ЕС» не получила конкретизации и была заменена на «создание зоны свободной торговли (ЗСТ)». Однако не совсем ясно, в каком формате она будет формироваться. В случае средиземноморских стран ЗСТ будет включать торговлю сельскохозяйственным сырьем и услугами. В отношении постсоветских государств такой ясности нет, причем о возможности создания ЗСТ напрямую говорится лишь в «Плане действий» ЕС–Украина. Следовательно, по мере разработки ЕПС экономические бонусы становятся все менее привлекательными, что снижает эффективность применения политической обусловленности.

С 2007 г. программы финансовой помощи Евросоюза соседям были заменены «Европейским инструментом соседства и партнерства» (ЕИСП), который будет финансировать «Планы действий» в рамках ЕПС. В программу ЕИСП также был заложен принцип политической обусловленности: в случае нарушения демократических принципов Евросоюз может пересмотреть объемы финансирования или прекратить его. Однако, как показывает опыт 1990-х гг., средиземноморские страны (например Египет и Тунис) получают финансовую помощь независимо от соблюдения демократических норм. Отметим, что в рамках программ поддержки гражданского общества в средиземноморских странах финансирование получают практически исключительно лояльные властям неправительственные организации. Евросоюз опасается поддерживать умеренных исламистов, так как это может спровоцировать дестабилизацию обстановки и рост числа мигрантов. Однако тем самым Евросоюз консервирует авторитарные политические режимы. По словам Комиссара ЕС по внешним связям Б.Ферреро-Вальднер, объем средств «Европейского инструмента соседства и партнерства» недостаточен для полноценной реализации всех программ ЕПС [8, с. 6–7]. Более того, большинство «Планов действий» после 2008 г. нужно будет пересматривать,

а отчисления по линии «Европейского инструмента соседства и партнерства» продолжатся, в результате чего связь между предоставлением помощи и демократизацией может быть нарушена. Вполне вероятно, что ЕИСП столкнется с теми же проблемами, что и программы помощи ТАСИС и МЕДА, а именно с нехваткой и медленным распределением средств, бюрократизацией. В результате временной промежуток между исполнением требований ЕС и получением «вознаграждения» увеличивается, что негативно сказывается на эффективности политической обусловленности.

Контроль над реализацией «Планов действий» во многом формален и фрагментирован. Приостановив в 2005 г. подписание «Планов действий» с тремя закавказскими республиками из-за разногласий с Азербайджаном, Евросоюз нарушил принцип дифференциации, заложенный в ЕПС. В результате страны-партнеры осознали, что не имеют гарантий получения «вознаграждения» даже в случае исполнения требований Евросоюза. Многие «Планы действий» в отношении стран Магриба и Машрека по сути замалчивают нарушения демократических норм, ничего не говоря о необходимости разделении властей. В «Планах действий» в отношении постсоветских стран отсутствует четкое определение способов реализации приоритетных задач, будь то развитие демократических институтов или урегулирование конфликтов. В процессе подготовки «Планов действий» институты гражданского общества практически не были задействованы, т.е. ЕС усиливает «демократический дефицит», который противоречит принципу политической обусловленности. Сложности с реализацией «Планов действий» сохранились даже после прихода к власти «проевропейски» настроенных элит на Украине, в Молдавии и Грузии [9; 10], что говорит о слабости Европейской политики соседства как инструмента демократизации стран-соседей ЕС. Трудности закавказских стран в выполнении «Планов действий» во многом связаны со слабостью государственных институтов. У этих государств отсутствует инфраструктура, необходимая для выполнения требований Евросоюза, в результате чего применение политической обусловленности становится неэффективным.

На снижение эффективности санкций, применяемых Евросоюзом, влияли: наличие у страны углеводородных ресурсов (Азербайджан), способность консолидировать собственную власть в условиях внешнего давления (Белоруссия) и отсутствие поддержки от остальных стран-соседей ЕС (запрет на выдачу виз властям Приднестровья).

На основании немецкой инициативы «ЕПС+» «система вознаграждений» для стран-партнеров Евросоюза была расширена, хотя далеко не все государства-члены Евросоюза согласились с подобным решением. Например, сотрудничество стран-соседей с агентства-

ми ЕС было обставлено дополнительными условиями и в действительности развивается крайне медленно, а расширенный диалог со странами-партнерами по вопросам внешней политики реального значения не имеет. В результате страны-партнеры ЕС получают противоречивые сигналы относительно тех бонусов, которыми они могут располагать в случае следования политической линии ЕС.

Страны-партнеры ЕС по-разному реагируют на применение политической обусловленности. Большинство стран Магриба и Машрека расценивают его как пример неоколониальных устремлений ЕС, посягательство на свой суверенитет. Несмотря на отсутствие у североафриканских стран консолидированной позиции на переговорах с Евросоюзом, Египет сумел добиться смягчения формулировок «Плана действий», касающихся прав человека. Это демонстрирует, что лозунг «сопричастности» часто маскирует нежелание/неспособность Евросоюза применять санкции (политическую обусловленность) в отношении стран-партнеров. Поддержка властями Грузии, Молдавии и Украины действий Евросоюза, как ни странно, сдерживает применение политической обусловленности. Настаивая на выполнении «Планов действий», ЕС так или иначе предоставляет перспективу членства, а модель Европейской политики соседства была создана как альтернатива расширению Евросоюза. Евросоюз не хочет брать на себя дополнительных обязательств по урегулированию конфликтов (Приднестровье, Нагорный Карабах) или экономической поддержке стран региона. Причинами этого являются как отсутствие консолидированной позиции государств-членов ЕС, так и необходимость учитывать российские интересы. Для Армении и Азербайджана отношения с Евросоюзом не являются внешнеполитическим приоритетом, а Белоруссия фактически ставит ЕС ультиматум: нормализация отношений возможна лишь после отказа Евросоюза от обвинений в нарушении прав человека.

На наш взгляд, в рамках Европейской политики соседства сохраняется «разрыв между ожиданиями и возможностями», основной причиной которого является нежелание ЕС предоставить весомые экономические бонусы, неспособность выработать консолидированную позицию в отношении стран-соседей, а также доминирование стратегических интересов ЕС в регионе (контроль над миграцией, поставки углеводородного сырья). По сравнению со средиземноморскими соглашениями об ассоциации, а также соглашениями о партнерстве и сотрудничестве (СПС) Европейской политике соседства не удалось установить более жесткую взаимосвязь между исполнением странами-партнерами требований и предоставлением им экономических/политических бонусов. Трудности, связанные с выработкой единой внешнеполитической линии в рамках ЕС-27, приводят к тому, что стратеги-

ческие соображения по предотвращению эскалации региональных конфликтов не позволяют ЕС интенсивно развивать процесс демократизации с помощью принципа политической обусловленности.

Реализация ЕПС демонстрирует, что Евросоюз не во всем соответствует образу «нормативной силы», отказываясь от целенаправленного применения политической обусловленности в пользу политического реализма. Однако на основе политического реализма сложно разрешить социально-экономические проблемы, лежащие в основе «мягких угроз», противодействовать которым и призвана ЕПС. В настоящий момент Евросоюз озабочен созданием вокруг себя скорее зоны безопасности, а не процветания, причем сохранить баланс между двумя этими приоритетами ЕС не удастся. Этот дисбаланс ярче проявляется в отношении южных стран-партнеров Евросоюза, так как по проблемам постсоветских государств ЕС сложнее достичь консенсуса. Данные Freedom House за 2004–2007 гг. [12–13] демонстрируют, что в большинстве стран-участниц ЕПС обстановка с соблюдением демократических норм и прав человека осталась практически неизменной. Естественно, невозможно объяснить эти результаты лишь характером действий ЕС, но данные говорят о том, что с помощью принципа политической обусловленности Евросоюз не способен коренным образом демократизировать режимы стран-соседей. В результате ЕПС сохраняет «преемственность пути развития» (path-dependency) с евро-средиземноморским диалогом в рамках Барселонского процесса: формально политическая обусловленность закреплена, но в действительности она не используется. В случае с постсоветскими странами эффективность политической обусловленности ограничивается неспособностью Евросоюза определиться со стратегическими интересами в регионе и фактором России. В результате Евросоюзу сложно конвертировать свои финансовые ресурсы в политическое влияние.

Анализ предложенных О. Стокке критериев оценки политической обусловленности говорит о ее низкой эффективности в рамках ЕПС. Требования ЕС не находят широкой общественной поддержки в странах Магриба и Машрека, а также в Белоруссии, Азербайджане и отчасти Армении. Важно подчеркнуть способность политических элит Магриба и Машрека, а также ряда стран постсоветского пространства (Белоруссия) консолидировать собственные властные позиции при усилении давления Европейского союза. Санкции в рамках ЕПС практически никогда не применяются (Магриб/Машрек) или не столь значимы (Белоруссия, Приднестровье), чтобы элиты этих государств меняли политический курс. У Евросоюза отсутствует единая позиция относительно средиземноморского и восточного направлений ЕПС. Более того, сложность координации действий с разнообразными междунаро-

дными организациями в регионе, возможность (пусть и теоретическая) постсоветских государств обратиться за поддержкой к России позволяет им избежать санкций Евросоюза и влияния принципа политической обусловленности. Европейский инструмент соседства и партнерства столкнется с проблемами, характерными для предыдущих программ финансовой помощи. Ряд государств-членов ЕС (Испания, Франция) из-за стратегических интересов напрямую говорят о необходимости деполитизировать евро-средиземноморский диалог. В отношении Украины, Молдавии и Грузии именно эти соображения препятствуют более целенаправленному применению политической обусловленности: это может спровоцировать официальную заявку вышеуказанных стран на вступление в ЕС, чего сам Евросоюз как раз и стремится избежать.

Анализ критериев Г. Кроуфорда дает аналогичные результаты. Требования ЕС к странам-партнерам за 2003–2007 гг. так и не стали более четкими. Реализация положений «Планов действий» часто является сугубо формальной (как в Средиземноморском регионе, так в проевропейски настроенных Украине и Грузии), так как отсутствуют четкие критерии оценки. ЕС не применяет санкции к странам Магриба и Машрека, а в отношении Азербайджана, Молдавии и Белоруссии санкции не принесли ожидаемого эффекта. Это объясняется как стратегическими соображениями (стабильность в обмен на авторитарные режимы или поставки энергоносителей), так и нежеланием вновь поднимать вопрос о границах ЕС и возможном расширении.

Использование критериев Ф. Шиммельфеннига и У. Зедельмайера также демонстрирует низкую эффективность применения политической обусловленности в рамках ЕПС. Объем и скорость предоставления вознаграждения, как показывает пример ТАСИС, МЕДА, а в будущем возможно и ЕИСП, недостаточны. Политические требования ЕПС так и не были конкретизированы. Проблемы, связанные с созданием облегченного визового режима, участием стран-партнеров в работе программ и агентств ЕС или зоной свободной торговли говорят о следующем: страны-партнеры сомневаются относительно способности получить адекватные бонусы за сотрудничество с Евросоюзом. Число «групп вето», т.е. противников применения принципа политической обусловленности, велико как в самом ЕС, так и в средиземноморских и постсоветских странах.

К достижениям Европейской политики соседства можно отнести создание единой системы развития отношений со странами-соседями ЕС, поддержку социально-экономических реформ и привлечение внимания к проблемам соблюдения демократических норм и прав человека. Однако баланс выгод и издержек в рамках ЕПС не способствовал качественной трансформации политических режимов региона.

Объем и характер бонусов, которые готов предоставить Евросоюз, являются отражением политического компромисса между наднациональными институтами и государствами-членами. Ревизия этого компромисса связана с большими политическими рисками, следова-

тельно, в ближайшее время качественная трансформация бонусов со стороны ЕС вряд ли возможна. Именно этим и можно объяснить двойственность результатов Европейской политики соседства по демократизации стран-соседей.

Библиографический список

1. Stokke, O. (ed.) Aid and Political Conditionality / O. Stokke. – L., 1995.
2. Crawford, G. Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality / G. Crawford. – N.Y., 2001.
3. Schimmelfennig, F. Governance by Conditionality; EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe / F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier // Journal of European Public Policy. – 2004. – №4. – Vol. 11.
4. COM (2003) 104 final. Brussels, 11.3.2003.
5. COM (2004) 373 final. Brussels, 12.5.2004.
6. COM (2006) 726 final. Brussels, 4.12. 2006.
7. Grant, C. Europe's Blurred Boundaries. Rethinking Enlargement and Neighbourhood Policy / C. Grant. – L., 2006.
8. CEPS Neighbourhood Watch. – 2006. – Issue 22. – December.
9. ENP progress report. Ukraine. {COM (2006) 726 final}. Brussels, 4 December 2006. SEC (2006) 1506/2.
10. ENP progress report. Moldova. {COM (2006) 726 final}. Brussels, 4 December 2006. SEC (2006) 1506/2.
11. Грузия: Скатывание к авторитаризму? // Крайзис Груп. – 2007. – Доклад №189 Европа. – 19 дек.
12. Freedom in the World. 2004.
13. Freedom in the World 2007.