



Конрад Шиманьски

Четыре рояля евросоюзной восточной политики

Восточная политика Европейского союза реализуется сегодня в четырех плоскостях – демократической миссии, политике расширения, политике соседства и посредством возникающей субъектности ЕС в международной политике.

Исторически первым проявлением мышления о восточной части Европы была типичная для послевоенных международных организаций забота о демократических стандартах. Уже первый избранный в ходе прямых выборов Европейский парламент принял резолюцию по вопросу о «Солидарности». 18 сентября 1980 г., а затем 10 апреля 1981 г. Парламент предостерег от иностранной интервенции в Польше. 17 декабря 1981 г., сразу же после введения военного положения, Парламент снова выступил в защиту свободы объединений, против внешней интервенции и призвал правительства европейских государств решить проблему переполненного лагеря польских беженцев в Вене «в духе европейской солидарности».

Голос Европейского союза, раздающийся в защиту прав человека и демократии, по-прежнему слышен. Но с тех пор значительно изменился контекст деятельности ЕС. Это открыло новые аспекты. Появились и новые инструменты восточной политики.

Сразу же после обретения независимости государствами коммунистического блока ЕЭС начало устанавливать торговые и политические контакты со странами Центральной Европы. Вначале соглашения о содружестве, а затем открытие

переговоров о членстве с государствами этой части Европы добавили в палитру инструментов восточной политики ЕС политику расширения. 16 сентября 1988 г. Польша установила дипломатические отношения с ЕЭС. 16 декабря 1991 г. произошло подписание Европейского договора, устанавливающего содружество Польши с Европейским сообществом. 8 апреля 1994 г. Польша подала в Афинах заявку на членство.

Нынешняя стратегия Европейской комиссии уже не предполагает дальнейшего расширения на Восток. Она концентрирует свое внимание на странах Западных Балкан и Турции. Такое сужение стратегии является основной проблемой для эффективности всех остальных инструментов воздействия ЕС на восточную часть Европы.

Расширение 2004 г. заострило вопрос о новой границе Европейского союза на Востоке. В этом же году появилось коммюнике по вопросу о Европейской политике соседства. Это политический аспект стратегии ЕС в отношении стран к востоку и югу от ЕС, находящихся с ним в ближайшем его соседстве. Уже с марта 1998 г. реализуется Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Украиной, а подобные соглашения заключаются с Арменией (1999), Азербайджаном (1999), Грузией (1999) и Молдавией (2000).

Параллельно в связи с принятием Маастрихтского договора в 1993 г. ЕС получил очень нетипичные для международной организации компетенции для ведения Общей внешней политики и политики безопасности.

Ее последующие реформы в Амстердамском (1999) и Ниццском (2003), а также Лиссабонском договорах не ликвидировали основного ограничения общей внешней политики ЕС. Этим ограничением являются различные традиции, а иногда и интересы государств-членов. Одновременно с милитаризацией действий ЕС, свидетелями чего мы уже были или еще будем в Конго, Чаде и Косово, проблемой становится также участие в ЕС нейтральных государств – Финляндии, Швеции, Австрии и Ирландии.

Упомянутые различия также очень заметны в контексте восточной политики. Государства, традиционно имеющие хорошие отношения с Россией, желают видеть в ней стабилизатора положения в регионе. Государства в ближайшем соседстве с Россией видят в ней прежде всего геополитического конкурента ЕС. Реализация Северного газопровода – наиболее яркое проявление такого мышления. Другим примером является ослабление Францией и Германией европейских регуляций энергетического рынка, направленных на ограничение влияния «Газпрома». Независимо от состояния дискуссии об институциональном порядке евросоюзной внешней политики, она сегодня ограничена миссией по демократизации и защите прав человека. Это очень хорошо заметно в позиции ЕС по отношению к России. Она опирается на критику антидемократического, а не неоимперского курса российской политики.

Такая же редукция до демократизации была заметна в случае евросоюзной поддержки Революции роз в Грузии и Оранжевой революции на Украине. Ныне главные страны ЕС – Франция, Италия и Германия – чинят новые препятствия на и без того трудном пути этих стран в НАТО.

В связи с ограничениями европейской внешней политики и узкого характера стратегии расширения возрастает статус европейской политики соседства. Это проявляется в положительных изменениях бюджета политики соседства и ее возрастающем политическом значении, подтвержденном недавно ЕС. Это комплекс средств, которые направлены на гармонизацию регуляционного порядка в соседних странах с требованиями и стандартами Европейского союза. Соседние страны принимают участие в совместных программах в области иммиграции, борьбы с преступностью, энергетики, свободной торговли. С ними заключаются визовые соглашения и соглашения о реадмиссии. Они участвуют в программах учебного и научного обмена. Они добровольно, как это имеет место в случае Украины и Грузии, реализуют рекомендации ОВППБ. ЕС помогает им реформировать управление, судебную систему и законодательство.

Этот процесс воспринимается как подобный процессу вступления в ЕС, в том числе с точки зрения негативных последствий, но он лишен перспективы членства. Это представляет собой его главную слабость.

Поэтому в Европейском парламенте зародились требования заключения соглашения о сотрудничестве с Украиной и Молдавией. Отсюда акцент на включение потенциальной перспективы членства для стран, успешно реализующих принципы политики соседства. Отсюда требование политической догрузки восточной части политики соседства посредством создания *Euro-Nest*, т. е. парламентского собрания депутатов Европейского парламента и представителей парламентам стран восточной части соседства.

Вступление в ЕС Румынии и Болгарии укрепило интерес к бассейну Черного моря. Выражением этой тенденции является коммюнике Комиссии «Черноморская синергия – Новая инициатива регионального сотрудничества», которое учитывает планы действий, принятые в рамках Европейской политики соседства совместно со странами Южного Кавказа. Поскольку в регионе находится значительный контингент войск Российской Федерации, к приоритетным сферам сотрудничества относится безопасность и нарождающаяся европейская энергетическая политика. Район Черного моря дает перспективы для диверсификации поставок нефти и природного газа. Речь идет о дифференциации как поставщиков, так и путей транспортировки – таких, как энергетический коридор, соединяющий Каспийское и Черное моря, и трубопроводы Набукко, Констанца-Триест и АМВО.

В последнее время Европейский парламент рекомендовал странам-членам, находящимся в этом регионе, – Румынии, Болгарии и Греции – принять на себя большую ответственность за рост уровня сотрудничества.

Вторым важным аспектом политики соседства является возрастание значения европейской политики в отношении Южного Кавказа (Армении, Азербайджана и Грузии).

ЕС выступает за укрепление сотрудничества между ЕС и странами Южного Кавказа посредством включения их в процесс внедрения черноморской синергии и связанных с ней региональных мероприятий. Цена поддержку Арменией и Грузией положений Общей внешней политики и политики безопасности ЕС, текст недавно принятой резолюции Европейского парламента рекомендует усиление участия со стороны Азербайджана. Кроме того, Парламент призывает к тому, чтобы все три страны не прекращали реализацию трансграничных программ и мероприятий, финансируемых из средств ЕС, имеющих целью возобновление диалога, налаживание доверия между заинтересованными сторонами и решение региональных проблем (в том числе сотрудничества в рамках Регионального экологического центра). Резолюция призывает к укреплению регионального сотрудничества в сфере свобод, безопасности и законности, особенно в отношении управления границами, миграции и предоставления убежища, борьбы с организованной преступностью, торговлей людьми и наркотиками, нелегальной иммиграцией, терроризмом и отмыванием денег. Парламент уделяет значительное внимание открытию газопровода Баку-Тбилиси-Эрзурум и нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан в контексте введения в жизнь газопровода Набукко.

Несмотря на все более широкие программы сотрудничества с Европейским союзом и распухшие политические планы политики соседства, четко видно, что из-за российской политики в регионе восточная часть евросоюзного соседства неустойчива не только с точки зрения прочности демократии, но и политической принадлежности.

Без повторного открытия политики расширения ЕС на Восток даже демократизационная миссия будет обречена на поражение. Демократия и права человека не удержатся в южном и восточном соседстве России без политического зонта ЕС и НАТО. Ибо Россия не реализует свою политику в регионе с помощью демократизации, как это делают США и Европа. Россия обращается к авторитаризму и политике зависимости,

проявлением чего является Белоруссия. Сами белорусы не решатся отвернуться от политики Лукашенко, если им «некуда будет пойти» из постсоветской сферы влияния. Эти геополитические двери должны быть открыты Европейским союзом. При этом под открытием дверей следует понимать перспективу членства, а не туманные видения сотрудничества.

Политика соседства, наиболее продвинутый сегодня инструмент воздействия ЕС за его пределами, тоже не сможет развиваться, если рядом с ней не будет перспективы членства. Болезненная программа открытия рынков и адаптации не будет продолжаться без реальной перспективы членства.

Трусливая политика расширения – это, в конце концов, проблема для самой субъектности ЕС в мире. Вопреки сторонникам перманентной институциональной дискуссии, Европейский союз многое обрел благодаря этой субъектности не на пути подписания очередных договоров, а по причине расширения, которое дало ЕС право представлять 500 миллионов граждан, налогоплательщиков и потребителей.