



Мишель Пейс

Партнеры или периферия? Россия и Израиль в свете Европейской политики добрососедства ЕС¹

После расширения в мае 2004 года образ Европейского Союза как значительного глобального действующего лица в мировой политике вновь стал существенным предметом полемики в академических, политических и неправительственных кругах. После отказа Франции и Голландии ратифицировать конституцию ЕС и при ослаблении положительного образа ЕС у европейских граждан ЕС стремится вновь подчеркнуть (а) свои попытки управлять собственными учреждениями в соответствии с разделяемыми принципами открытости, участия, включительности, ответственности, справедливости, эффективности, последовательности и законности и (б) применение этих принципов к его глобальным обязательствам.

Кроме того, движимый моральной целью обеспечения мирного, устойчивого и объединенного мира (те же принципы, что вызвали создание самого ЕС), Хавьер Солана ясно выразил глобальную роль ЕС в Европейской стратегии безопасности в 2003 году. Через разделяемое уважение к общим ценностям – правовым нормам, хорошему управлению и демократии – ЕС стремится внести свой вклад в глобальный мир и улучшение

¹ Вариант данной статьи под названием *People-to-People: Education and Culture* должен выйти в свет в качестве главы готовящейся к выходу книги: K. Weber, M.E. Smith, M. Baun (eds.), *Partners or Periphery? The European Union and the Governance of Wider Europe..*

глобального управления благодаря программам помощи, целенаправленным торговым мерам, обусловленности, поддержке политическому и социальному реформированию и защите прав человека.

Во всех этих усилиях ЕС посвящает себя поддержке международного права, укреплению его образа у собственных граждан и выработке глобального восприятия ЕС как благотворной силы для мира во всем мире.

С его Европейской политикой добрососедства (*European Neighborhood Policy - ENP*)², ЕС вновь сосредоточивается на таких своих основных ценностях, как смысл его существования, чтобы предотвратить появление новых разделительных линий между расширенным ЕС и его партнерами. С этой новой политикой ЕС стремится предложить партнерам возможности участия в различной деятельности ЕС через рост политического, экономического, культурного сотрудничества и сотрудничества в области безопасности. В предпоследней из упомянутых областей Новый инструмент добрососедства (*New Neighborhood Instrument - NNI*) Комиссии, как часть *ENP*, стремится развивать местную активность «от народа к народу» (*people-to-people*) между своими партнерами и государствами-членами ЕС.

Соответственно, в этой главе предпринимается попытка понять, что мотивирует подходы ЕС в двух областях деятельности: в образовании и в области культурной политики, как эти подходы развивались в течение долгого времени и какие инструменты управления использовал ЕС для поощрения развития в этих областях. Чтобы отвечать на эти вопросы опытным путем, глава сосредоточивается на двух социологических исследованиях: об отношениях России с ЕС и отношениях Израиля с ЕС. Главный фокус на образовании и культуре и в этих двух случаях поможет понять мотивы, логику и ограничения, которые заставляют ЕС стремиться к развитию отношений

² Страны, затрагиваемые Европейской политикой добрососедства, простираются от Белоруссии и Украины на северо-востоке до южного берега Средиземноморья, с Российской Федерацией в качестве особого случая.

с такими исторически трудными партнерами, как Россия, и с такими партнерами, которые вовлечены в зачастую бурные пограничные конфликты с соседями, например, с Израилем.

Введение: краткий обзор культурных и образовательных программ ЕС

Культура с самого начала стала активной заботой Европейского сообщества, когда в 1992 году³, через Маастрихтское соглашение, ЕС официально обязался сделать вклад в образование и обучение качеству и «в расцвет культур государств-членов, при уважении их национального и регионального разнообразия и выдвигении на первый план их общего культурного наследия»⁴. Более того, учреждая Европейский союз, Маастрихтское соглашение явило собой новый шаг в процессе создания «более чем когда-либо тесного союза народов Европы».

Позднее, в статье 151 Амстердамского договора (1997 г.), Сообщество берет обязательство принимать во внимание культурные аспекты в своей деятельности по другим условиям соглашения и развивать культурное разнообразие. Таким образом, культура должна учитываться, например, в областях политики образования, политики социально-экономического единства, политики создания занятости и устранения социальной исключенности. В своем решении от 5 сентября 2001 г. о культурном сотрудничестве в Европе Европейский парламент подчеркнул необходимость поощрения формирования «европейской культурной области»⁵. Однако реальность такова, что

³ Маастрихтский договор о Европейском союзе, подписанный 7 февраля 1992 года, вступил в силу 1 ноября 1993 года.

⁴ Статья 128 Маастрихтского договора.

⁵ Решение Европейского парламента от 5 сентября 2001 года о культурном сотрудничестве в Европе. См. Европейская комиссия, Общее управление по образованию и культуре, 2003 г. «Проектирование будущей программы культурного сотрудничества для Европейского союза после 2006 г. Результаты опроса общественного мнения», апрель. Для всестороннего краткого обзора культурной политики в европейском контексте см. также http://europa.eu.int/comm/culture/eac/sources_info/pdf-word/study_on_cult_coop.pdf, особенно *Study on Cultural Cooperation in Europe, Interarts and The European Forum for the Arts and Heritage (EFAN)*, июнь 2003 г.

члены ЕС зачастую соперничают друг с другом, когда речь идет о продвижении собственной страны и ее культуры как бренда. Несмотря на эту внутреннюю конфронтацию, правительству ЕС остается прекрасная возможность продемонстрировать добавленную стоимость действий ЕС, способствующих международному культурному сотрудничеству не только между странами ЕС-25, но также с государствами-соседями ЕС. Пример Болонского процесса может быть полезной моделью очерчивания важных шагов к созданию Европейской культурной области.

Краткий обзор других многосторонних культурных проектов ЕС показывает, что ни в одном из них не присутствует поощрение европейского измерения культуры как самостоятельной категории финансирования. Более приемлемые цели и критерии для выбора финансирования этих программ подчеркивают потенциал экономического эффекта культурной деятельности и связанной с бизнесом продукции. Например, Комиссия программирует задачи в области занятости, СМИ, образования и научных исследований. Главная цель структурных фондов в том, чтобы согласовывать социально-экономические условия жизни граждан Европы в различных областях. Эти фонды – существенный источник для такой деятельности в области культуры, которая может помочь увеличению занятости и местному развитию через сферы туризма или сохранению природного и культурного наследия. Инициатива Интеррег III – актуальный момент, который концентрируется на сотрудничестве между государствами, регионами и приграничными областями и финансирует программу сотрудничества между прибалтийскими государствами, включающую культурное измерение. Преимущество, по крайней мере в теории, состоит в том, что этим капиталом управляют на региональном уровне, что дает партнерам возможность отстаивать свои проекты перед региональными планировщиками развития⁶.

⁶ Личные контакты, Европейская комиссия, Общее управление региональной политикой, январь 2004 г. и февраль 2005 г.

После важных политических изменений в Восточной Европе в 1989 году ЕС развивал программы *Phare* и *Tacis*, фонды которых посвящены инвестициям «трудного сектора» и административным реформам с некоторыми мерами по поддержке культурного сектора. Другая сторона программы поддерживает проекты культурного обмена и включает проекты, сконцентрированные на развитии длительных отношений между приграничными регионами. Например, организация обменов для молодежи, в области искусства и народных праздников поддерживается через эту программу. Укрепление культурной инфраструктуры и развитие туризма также может ограниченно поддерживаться через программу *Tacis*.

Другие механизмы сотрудничества ЕС с соседними странами, такие, как *CARDS* или *MEDA*, явно не включают в себя культурную главу. Финансирование культуры, согласно этим программам, не стратегическая цель, а скорее побочный продукт для усиления, например, регионального сотрудничества.

Развитие такой текущей политики ЕС, как Европейская политика добрососедства (*ENP*), сформирует будущее европейского проекта интеграции. Она поможет детерминировать легитимность ЕС и ответить на вопрос: «Какой быть Европе?» Взаимозависимость интеграции и управления предполагает, что управление ЕС сформировано появляющимися свойствами государства ЕС и воздействует на формирование системы как на национальном, так и на европейском уровне⁷. Политика добрососедства, как и всякая другая политика, продолжается по линиям, первоначально намеченным ранней политикой ЕС. Аспекты политики добрососедства теперь простираются в области, которые до недавнего времени в значительной степени – если не полностью – были компетенцией государств-членов. Политика эта, вместе с примерами возможных тем, включает следующее:

⁷ В. Kohler-Koch, *European governance and system integration* // „European Governance Papers“, EUROGOV, 2005, No. C-05-01.

- образование, например, компетенции и политику ЕС в области образования, Болонский процесс, отношение закона об образовании ЕС к Общему соглашению о торговле услугами (GATS);
- культуру, например, защиту культурной собственности, законодательство и культурную политику ЕС (кино, искусства и проч.).

Таким образом, с вступлением десяти новых стран в мае 2004 года были созданы новые зоны интересов, определены новые механизмы сотрудничества, нацеленные на новые и значительные средства обеспечения открытости демократической Европы ее непосредственным соседям и всему остальному миру.

Культурная включенность в контекст ENP. Почему культура и образование?

Через Европейскую политику добрососедства ЕС стремится экспортировать собственную модель того, как культура и образование могут строить более устойчивую область ближайшего окружения. Таким образом, через Европейскую политику добрососедства принадлежащая ЕС модель примирения и длительного баланса интересов европейских наций распространяется на его новых соседей. ЕС стремится также экспортировать гражданские измерения европейской интеграции, то есть социальное и культурное единство граждан ЕС. Такие программы образовательной мобильности ЕС, как *Erasmus*, *Tempus*, *Leonardo da Vinci* и другие, стали важными вехами и продолжением прежних программ, связанных с обменом культурным разнообразием Европы, таких, например, как *Kaleidoscope*, *Ariane*, *Raphael* и ныне действующая программа Культура-2000. Вместе с национальными правительствами и культурными организациями ЕС внес свой вклад в возросшую оценку культурно определенной «европейскости». Но по-прежнему остается зазор между риторикой, возможностями и ожиданиями. Лишь около 0,1% полного бюджета ЕС посвящены культурным программам по существу – а это относительно

слабые ресурсы в сопоставлении с амбициозными целями, поставленными в документах ЕС в сфере культурного сотрудничества⁸.

Так почему же культура проложила себе дорогу в процессы, формирующие политику добрососедства? При ослаблении его образа у европейских граждан ЕС стремился вновь подчеркнуть (а) свои попытки управления посредством его собственных учреждений в соответствии с разделяемыми принципами открытости, участия, включенности, ответственности, справедливости, эффективности, последовательности и законности и (б) применение этих принципов к его глобальным обязательствам. После вступления новых членов 1 мая 2004 года глобальные обязанности ЕС распространяются на его новые соседние страны на востоке и на юге. В ее самом широком смысле, культура – посредник, через которого ЕС может спроецировать ощущение разделяемой собственности и принадлежности собственным гражданам, как и гражданам ее соседних стран: таким образом, культура – мост для социальных отношений расширенной Европы. Культура – среда, внутри которой граждане ЕС и соседних стран разделяют общие ценности, представления и взгляды, равно как и договариваются о различиях. В соответствии с заданной Европейской политикой добрососедства целью увеличения сотрудничества через внешние границы ЕС (вместо того, чтобы они становились новыми разделительными линиями) включение культуры в более широкую структуру европейской политики есть сигнал для включения, а не исключения, для ухода от дискуссий об идентичности этнического государства (ставших деструктивными факторами в первой половине XX столетия) и исследования того, что же объединяет европейский континент. Таким образом, после расширения 2004 года ЕС имеет

⁸ Программа «Культура-2000» изначально планировалась на 2000-2004 гг. с ежегодным бюджетом приблизительно в 32 миллиона евро. С 2001 года программа была также открыта для большинства стран-кандидатов. Теперь она продлена еще на два года (2005/6) с годовым бюджетом около 34 миллионов евро.

большую возможность воспроизвести свою модель культурной конвергенции, обратившись к своим соседям, и развиваться к возрастающему, безопасному и стабильному пространству через культурные и образовательные связи через границы.

Это видение очень ясно выражено в Статье I-56 Проекта Конституционного соглашения ЕС, который предусматривает следующее: «Союз должен развивать особые отношения с соседними государствами... (в целях установления области процветания и добрососедства, основанной на ценностях Союза и характеризующейся тесными и мирными отношениями, основанными на сотрудничестве)»⁹.

Но переводятся ли ценности ЕС на язык, общий для государств-членов ЕС и соседних стран? Что означает для соседней страны исповедовать ценности ЕС? На что похожа такая политика и какие критерии могут использоваться для оценки доводов о важности разделяемых ценностей в таких специфических случаях, как Россия и Израиль? Два последних случая показывают, что в диалогических столкновениях между этими партнерами и ЕС остаются разногласия, и именно с целью рассмотрения этих случаев следующая глава посвящена отношениям России и ЕС.

Отношения России и ЕС

Хотя формально Россия не включена в Европейскую политику добрососедства с 2004 года, она извлекает выгоду из Программы добрососедства *Tacis*, которая облегчает отдельные проекты, управляемые одновременно с двух сторон границы между Россией и расширенным ЕС. Хотя ЕС предпочел бы, чтобы Россия входила в число его соседей, российская позиция заключается в предпочтении субъектно-субъектных, а не субъектно-объектных отношений¹⁰.

⁹ CONV 724/02, ANNEX 1.

¹⁰ Личные доклады, Брюссель, январь 2004 г. и февраль 2005 г.

Деятели искусства и промоутеры в области культуры в Восточной Европе боролись с обескураживающим набором проблем: трудности неустойчивого экономического преобразования очень серьезно поразили Российскую Федерацию, Украину, Белоруссию и Молдавию и зачастую выводили из строя поддержку культуре. Общий политический климат не способствовал энергичным культурным проявлениям: недостаток уважения к принципам демократического управления, правовым нормам и проч. представляли некоторые препятствия для культурного выражения. В прошлом цензура была обычным явлением, а критические голоса зачастую подавлялись и не находили общественной поддержки. Возможности культурного обмена и сотрудничества между восточными партнерами и государствами-членами ЕС все еще, однако, очень ограничены, и люди часто не сознают возможных вариантов¹¹. Исключение составляет Россия, с которой ЕС имел Соглашение о стратегическом партнерстве (*Partnership and Cooperation Agreement - PCA*) с 1997 года (см. ниже). Роль культуры и образования в международном сотрудничестве жизненно важна для заполнения интеллектуального разрыва, отделяющего ныне соседей ЕС от ЕС-25. От представлений ЕС, культивирующих добрососедские отношения, особенно важно обратиться к его собственным проблемам, связанным с миграцией и незаконным оборотом наркотиков и общими проблемами безопасности. Европейская политика добрососедства обладает потенциалом для выработки структур управления ЕС, которые были бы конструктивны, неконфронтационны, но устойчивы в своих принципах свободы выражения, терпимости и гражданских свобод.

В свете развития Европейской политики добрососедства ЕС весьма сильно желал бы усилить сотрудничество с Россией на южном Кавказе и в западной части СНГ. В целом, главные

¹¹ Личные доклады (Прага, 2005) на Международной конференции по Европейской политике добрососедства «Старые проблемы, новые возможности?», организованной *Association for International Affairs* и *Friedrich-Ebert Stiftung* в Праге, 20-21 мая 2005 г.

интересы ЕС состоят в поощрении политической и экономической стабильности в России. Юридическим основанием для отношений России и ЕС является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (РСА), вступивший в силу в декабре 1997 года на начальный период в десять лет¹². ЕС также сформулировал свой основной подход к отношениям с Россией в «Общей стратегии» 1999 года (истекшей в июне 2004 г.).

На Санкт-Петербургской встрече на высшем уровне в мае 2003 года ЕС и Россия подтвердили их обязательства по дальнейшему усилению стратегического партнерства. Они договорились укреплять сотрудничество в целях формирования четырех общих пространств ЕС-России, в долгосрочной перспективе внутри структуры существующего РСА, на основе общих ценностей и разделяемых интересов. Эти общие пространства касаются областей экономики и торговли, внутренней и внешней безопасности, включая кризисное управление и нераспространение оружия, свободы и правосудия, науки и образования, включая культурные аспекты¹³. В контексте работы по созданию общего пространства в области свободы, безопасности и правосудия Комиссия подчеркивает общие

¹² 27 апреля 2004 года ЕС и Россией был подписан Протокол к РСА, для распространения соглашения на 10 новых государств-членов, вступивших в ЕС 1 мая 2004 г. РСА определяет плотную сеть двусторонних институциональных контактов между ЕС и российским партнером, в различных форматах, включая две ежегодных встречи на высшем уровне, комитет сотрудничества (высший официальный уровень); также на Санкт-Петербургской встрече на высшем уровне в мае 2003 года было решено преобразовать существующий Совет по сотрудничеству в Постоянный совет по партнерству (*Partnership Permanent Council - PPC*). Кроме того, имеется девять подкомиссий (рабочий уровень) и Парламентский комитет сотрудничества.

¹³ Российская Федерация: Стратегическое партнерство – 4 общих пространства: а) экономическое (окружающая среда и энергия) – развитие интеграции через открытый рынок, регулируемую конвергенцию, облегчение торговли, инфраструктуру; б) свобода, безопасность и правосудие, права человека и фундаментальные свободы; в) внешняя безопасность – партнерство по проблемам безопасности и кризисному управлению; г) научные исследования и образование (включая область культуры) – капитализация мощного интеллектуального и культурного наследия. Работа по формированию общих пространств привлекает элементы Политики добрососедства, представляющие общий интерес для ЕС и России.

ценности, на которых строятся отношения ЕС и России, а именно демократию, правовые нормы и права человека. В этом контексте в качестве первого шага по усилению прямых человеческих контактов будут проводиться переговоры об облегчении визового режима¹⁴.

На саммите в Риме в ноябре 2003 года была одобрена концепция Общего европейского экономического пространства. Возобновление Договора о научно-техническом сотрудничестве стало другим важным решением встречи на высшем уровне, равно как и российское участие в Болонском процессе, предусматривающем взаимное признание дипломов. Динамика партнерства России и ЕС требует созидания соответствующих возможностей в широком диапазоне компетенций. Европейские исследования, к примеру, представляют собой относительно новую область исследований в России, и потребность в ее развитии была подтверждена Соглашением, принятым на XIV саммите в Гааге 25 ноября, об учреждении Института европейских исследований в Москве¹⁵. Развитие Европейских исследований (как один из примеров) в России обладает потенциалом для создания более крепкой основы знания и понимания, если российские граждане и учреждения максимально используют это развитие после расширения 1 мая 2004 года и запуска Европейской программы добрососедства. В рамках такой программы потребности России попадают в заявленные цели политики ЕС относительно развития усиленного и более тесного сотрудничества с Россией. Коммерческий сектор настоятельно поддерживает такие инициативы. Центр европейских исследований также вносит вклад непосредственно в

¹⁴ Важно отметить работу в области правосудия и внутренних дел, включая выполнение соглашения *Европол-Россия*, завершение переговоров о реадмиссии, а также подписание и ратификацию выдающихся соглашений о границе с Эстонией и Латвией. Подробнее об этом см. http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro.

¹⁵ Это также стало ясно из контекста работы по формированию общего пространства в области научных исследований и образования, включая культуру, в рамках которого Комиссия хочет развивать сотрудничество в области науки и техники, образования и культуры, с российским участием в обменных образовательных программах ЕС.

цели Болонского процесса¹⁶. Такая программа поддержала бы развитие региональных образовательных возможностей России. Европейская «Область высшего образования» (которая определяет цели Болонского процесса) учитывает неограниченную мобильность студентов, переносимость академических степеней и общее понимание стандартов качества. Европейская «включенность» – действительно кое-что стоящее в этом процессе: с самого начала он был задуман для охвата государств-членов и нечленов ЕС до тех пор, пока они посвящают себя общим целям и соглашаются на определенные меры ответственности ввиду этих целей.

Для обоих партнеров – и для Российской Федерации, и для Европейского союза – более тесное сотрудничество в политических, экономических, социальных и культурных сферах является императивом. Российская сторона признает этот императив на федеральном и региональном уровнях, его признают в России бизнес-круги и в особенности молодое поколение, стремящееся, подобно ровесникам по всему континенту, извлечь полное преимущество из растущих возможностей мобильной занятости в новой Европе. Именно оно искренне заинтересовано в образовательных и культурных обменах с Европой.

С 1996 г., когда были введены программы *Cross Border Cooperation (CBC)*, росла потребность в информации учреждений-бенефициариев по возможностям финансирования. Косвенное воздействие этих программ – увеличение потребности роста государственных служб. ЕС ответил на это усилением *CBC* активности и ростом финансирования. Программа сотрудничества при переходе через границы *TACIS (CBC)* 2004 года непосредственно отражает политические цели Доклада Комиссии по Большой Европе и Новому инструменту добрососедства. Будучи основана на этих политических ориентациях, каждая программа добрососедства, включая

¹⁶ Университет Бирмингема (Великобритания) и Российский государственный университет – Высшая школа экономики (*SU-HSE*) недавно представили совместный российско-британский проект *BRIDGE* развития программы двойных дипломов.

программу *Tacis CBC*, обращена к проблемам, связанным с общими задачами, являющимися результатом близости, таким, как экономическое и социальное развитие приграничных областей, окружающая среда и инфекционные заболевания, незаконная иммиграция, торговля и прямые человеческие контакты¹⁷. Программа *CBC* охватывает все те области России (равно как и Белоруссии, Украины и Молдавии), которые граничат или будут граничить с ЕС и странами-кандидатами на вступление. В собственном представлении Комиссии, «выгоды близости включают сокращенные транспортные расходы и культурные связи, которые, конечно, будут способствовать развитию сотрудничества между приграничными регионами. Международное сотрудничество вносит свой вклад в создание больших возможностей людей в приграничных районах, а рост регионального сотрудничества может внести свой вклад в экономическое развитие и интеграцию на уровне широких масс, равно как и в улучшение взаимопонимания и доверия через границы»¹⁸.

Политика добрососедства усвоила некоторые уроки, извлеченные из прошлых программ помощи ЕС. На основе программ приграничного сотрудничества, например, Аудиторский суд (*CoA*) выпустил критический доклад в 2001 году. Многие из рекомендаций *CoA* были включены в проект и окончательную редакцию программы *CBC* (приграничного сотрудничества), включая расширение малых проектов *CBC* (*SPF*), обращенных к тем предложениям, которые позволяют программе *Tacis* поддерживать небольшие местные инициативы и способствовать сотрудничеству между местными и региональными властями в западных приграничных регионах Белоруссии, Молдавии, России и Украины. Это – «массовая» программа, приносящая непосредственную пользу населению приграничного региона. За малыми проектами программы *Tacis* (*SPF*) должны последовать программы добрососедства (*NFP*). Программы добросо-

¹⁷ http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual_programmes/cbc_

¹⁸ Там же. – С. 2.

седства представляют собой другой существенный шаг вперед с увеличением места в программах помощи СВС.

В плане управления были предприняты усилия, чтобы гарантировать, что проекты программы СВС будут должным образом скоординированы с другими источниками финансирования, такими как Инициатива сообщества *INTERREG* и *Phare*. Службы Комиссии¹⁹ приняли множество мер по улучшению координации и коммуникации между тремя инструментами финансирования и, в конечном счете, увеличению числа объединенных проектов *Tacis-INTERREG/Phare*. Однако конкретные достижения в этом отношении были ограничены из-за различных инструкций, управляющих различными инструментами сообщества²⁰. У проекта *Karelia-Euroregion*, например, официально открытого в 2000 году и охватывающего Республику Карелия и финские области Северной Остроботнии, Кайнуу и Северной Карелии, «цель проекта – стимулирование приграничного субрегионального сотрудничества в различных сферах, с приоритетом областей экономики, окружающей среды, туризма и культуры»²¹. Согласно одному автору, однако, установленная структура Европейской комиссии ставит проблемы для карельского проекта *Euroregion*, так как региональное развитие и внешние сношения подлежат ведению различных Общих управлений Комиссии, и координация этой деятельности часто сталкивается с проблемами из-за бюрократических препятствий²².

¹⁹ А именно: *EuropeAid* в тесном сотрудничестве с *DG Relex*, *DG Regio* и *DG Enlargement*.

²⁰ Различия возникают в несогласованных уровнях финансирования, программном процессе, выборе проекта, выполнении проекта и мониторинге проекта (различие отчетных, контрольных и оценочных процедур), ограничивающих влияние сотрудничества по внешним границам.

²¹ Программа приграничного сотрудничества Республики Карелии, 1.4, цит. по: S. Prozorov, *The Structure of the EU-Russian Conflict Discourse: Issue and Identity Conflicts in the Narratives of Exclusion and Self-Exclusion* // *EUBorderConf Working Paper*, 2005, см. www.euborderconf.bham.ac.uk.

²² T. Cronberg, *Euregions in the Making: The Case of Euregio Karelia* // P. Ahponen, P. Jukarainen (Eds.), *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates: Northern Boundaries in Change*, Jyväskylä: SoPhi, 2000.

Ввиду этих неудобств, Комиссия установила внутренние руководящие принципы по гармонизации этих инструментов. В контексте Европейской политики добрососедства цели и возможности индивидуальных программ добрососедства должны определяться *совместно* участвующими странами. Таким образом, процедуры выполнения этих программ будут включать объединенное программирование мер, принятие единого процесса применения, единую готовность к предложениям с обеих сторон границы и объединенный процесс выбора проектов. Каждая Программа добрососедства, привлекающая страны на внешних границах расширенного ЕС²³, будет определять свои особые выборочные регионы из определенного списка регионов. В случае России правом на участие в международных программах обладают Мурманская область, Республика Карелия, город Санкт-Петербург и Ленинградская область, Псковская и Калининградская области²⁴. Помощь обусловлена соблюдением демократических принципов и прав человека. Таким образом, несмотря на сложность процесса принятия решения, учреждения Сообщества квалифицируются как открытые и доступные для подражания. Таким образом, учреждения Сообщества обеспечивают средствами центры и активизируют аналогично мыслящие группы в странах партнера. Из этого следует, что различные способы европейского управления будут оказывать дифференцированное воздействие на экономическую интеграцию пограничных стран. В кон-

²³ Включая границы Румынии и Болгарии с западными странами СНГ и Западными Балканами. *Tacis* будет обеспечивать поддержку в России, на Украине, в Белоруссии и Молдавии.

²⁴ Между 1991 и 2003 гг. ЕС передал более чем 50 миллионов евро технической помощи Калининградской области. Другие 50 миллионов евро предназначены на период 2004-2006 гг., в рамках специальной программы для Калининграда, новой Программы добрососедства и для упрощения пересечения границы. В программу регионального сотрудничества района Баренцева моря могут быть также включены Архангельская область и Ненецкий автономный округ. В Межнациональную программу Балтийского моря, в дополнение к вышеупомянутым областям, имеет право быть включена Новгородская область. Во всех случаях не рассматриваются никакие области вне Северо-Западного федерального округа. Проекты норвежско-российских партнеров составляют основу сотрудничества по Северной программе добрососедства.

тексте Европейской политики добрососедства управление ЕС может быть понято как непрерывный политический процесс постановки ясных целей для сообществ партнеров, обеспечения стимулов и санкций для их достижения, мониторинга и контроля соответствия. Это очень ясно выражено в документах Европейской политики добрососедства, где Комиссия заявляет: «Скорость и интенсивность этого процесса будут зависеть от желания и способности каждой страны-партнера участвовать в этой широкой повестке дня»²⁵.

В контексте Европейской политики добрососедства представляет интерес путь достижения решений, а также практика и институционализированные ЕС принципы управления его соседями. Европейское управление через Политику добрососедства открывает возможности для социальных групп в соседних странах-партнерах, которые до этого времени были или исключены, или вынуждены замолчать; организация этих групп на европейском уровне поощряется Комиссией. Потенциал таких полномочий групп особенно важен в областях образования и культуры. Реализацию структурных фондов для таких групп обеспечило глубокое проникновение в работу многоуровневого управления ЕС. Благодаря управлению ЕС российские области могут обойти национальные правительства и иметь доступ к дополнительным ресурсам. Таким образом, Европейская политика добрососедства обладает потенциалом спроектировать будущее европейского управления путем идентификации общих и отличных принципов демократии, учитывать развивающиеся дискуссии по демократии как в национальном, так и в общеевропейском дискурсе и отражать возможное европейское значение демократии²⁶. Как в случае с Россией, существуют весьма отличные друг от друга интерпретации того, что именно является основополагающим факто-

²⁵ Вводный параграф к докладам: «Страны Европейской политики добрососедства».

²⁶ Во время встречи Дж. Буша и В. Путина в Братиславе, в Словакии 24 февраля 2005 года на пресс-конференции им задавались вопросы по поводу «демократии» как в России, так и в США См. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050224-9.html>.

ром для правильно функционирующей демократии. Если ЕС стремится поощрить Россию к принятию его принципиальных убеждений через стратегическое партнерство, необходимо перенести разделяемое понимание демократии в многоуровневую, негосударственную систему ЕС. Не менее важно и то, как эти принципиальные убеждения соотносятся с массовым общественным мнением о главных демократических ценностях в России, и их значимость для европейского управления. Из этого следует, что через прямые человеческие связи ЕС имеет возможность связать гражданское общество в странах-партнерах с его многоуровневыми структурами и институтами управления.

Это приводит нас к отношениям ЕС с другим многообещающим партнером, Израилем, что и будет предметом следующей главы.

Отношения ЕС с Израилем

Впервые дипломатические отношения между Израилем и Европейским экономическим сообществом были установлены в 1959 году. Первое соглашение о сотрудничестве было подписано в 1975 году. Соглашение об ассоциативном членстве Израиля в ЕС, формирующее юридическое основание отношений Израиля и ЕС, вступило в силу в июне 2000 года: оно положило начало непрерывному диалогу и сотрудничеству между Израилем и ЕС в широком спектре вопросов, гораздо большем, нежели соглашение о свободной торговле. После подписания соглашения были основаны два главных органа: Совет Ассоциации ЕС-Израиль, работающий на министерском уровне, и Комитет Ассоциации ЕС-Израиль, контролируемый на уровне высших должностных лиц. Обсуждения на этих встречах, которые проводятся регулярно, сосредоточены на политических и экономических проблемах. Однако соглашение включает в себя предпосылки сотрудничества в социальной сфере, а также взаимодействие в области культуры.

Израиль был членом Евро-Средиземноморского партнерства (*Euro-Mediterranean Partnership - EMP*) начиная с его учреждения в ноябре 1995. Однако он не получал выгод от двусторонней финансовой поддержки в рамках программы *MEDA*, из-за относительно высокого уровня своего экономического развития²⁷. Однако Израиль имеет право на фонды программы *MEDA*, предназначенные для регионального сотрудничества, и он изначально принимал участие во множестве проектов, особенно в областях аудиовизуальных вопросов, культурного наследия, экономических и промышленных сетей, а также окружающей среды²⁸.

Израиль участвует в таких программах *EuroMed*, как Средиземноморская молодежная программа – пока еще самая успешная программа этой политики²⁹. Эта программа развивает контакты между людьми, а также сотрудничество между гражданскими членами общества, включая ассоциации и неправительственные организации в области молодежи. Израиль также участвует в аудиовизуальной Средиземноморской программе и программах наследия *EuroMed*, которые развивают сотрудничество в аудиовизуальных и культурных секторах. Относительно высшего образования, Израиль имеет право на участие в программах Сообщества *Erasmus Mundus* и – на основе самофинансирования – *Tempus*.

В области научных исследований Израиль – единственная не входящая в ЕС страна, которая полностью связана с рамочной программой исследований ЕС с 1996 года. Возобновление Соглашения о сотрудничестве в области науки и технологии между ЕС и Израилем было одобрено Советом и Европейским парламентом и израильским правительством в марте 2004 года, хотя временное применение этого соглашения позволило израильским исследовательским центрам с самого начала участво-

²⁷ M. Pace, *The Politics of Regional Identity. Meddling with the Mediterranean*. Oxford: Routledge, 2005.

²⁸ После начала второй интифады Израилю становилось все труднее находить партнеров в Средиземноморском регионе.

²⁹ M. Pace, *op.cit.*

вать в 6-ой Рамочной программе по разработке и развитию исследовательских технологий (*6th Framework Programme 2003–2006*). 6-ая Рамочная программа – ключевая часть стратегии ЕС в создании подлинного Европейского пространства исследований внутреннего рынка для науки и знания, в котором Израиль играет активную роль. Ожидается, что Соглашение о сотрудничестве в области науки и технологии окажет такое же воздействие, как и 5-ая Рамочная программа по разработке и развитию исследовательских технологий, в которой Израиль участвовал в общей сложности в 623 проектах, 149 из которых координировались израильскими партнерами. В первый, 2003 год, действия 6-ой Рамочной программы по разработке и развитию исследовательских технологий, 831 официальная израильская организация участвовала в различных мероприятиях программы³⁰. В марте 2004 года Израиль и Комиссия подписали соглашение по программе Галилео, спутниковой радионавигационной европейской программе, предусматривающей сотрудничество в области спутниковой навигации и регулирующей деятельность в широком диапазоне секторов, включая науку и технику.

В области культуры израильский закон об авторском праве регулирует защиту оригинальных литературных, музыкальных, художественных и драматических работ, а также компьютерных программ, обеспечивая защиту на протяжении всей жизни автора плюс 50 лет для музыкальных и художественных произведений и 70 лет – для литературных и драматических произведений.

Израиль положительно прореагировал на Европейскую политику добрососедства и проявил интерес к этой инициативе. Двусторонний и дифференцированный принцип Европейской политики добрососедства в отношениях ЕС с соседями соответствует предпочтительным отношениям Израиля с ЕС. Израиль никогда в действительности не стремился оказаться в

³⁰ Commission of the European Communities, 2004, *Commission Staff Working Paper. European Neighbourhood Policy. Country Report. Israel*, COM(2004)373 final, Brussels, 12.5.2004, SEC(2004) 568, p. 24.

одной группе с «южными средиземноморскими государствами» в рамках Евро-Средиземноморского партнерства, наряду с реальными, мнимыми или потенциальными соперниками или противниками, при игнорировании особенностей страны (более развитый в экономическом отношении Израиль, обладающий демократическими учреждениями и т. д.) или типа отношений с ЕС. Израиль традиционно рассматривал Евро-Средиземноморское партнерство как «смирительную рубашку»³¹. Таким образом, Европейская политика добрососедства предлагает Израилю (и другим южным и восточным партнерам) возможность открыто выразить свои специфические проблемы. Двусторонний принцип отношений с Израилем, палестинскими властями Западного берега реки Иордан и сектора Газа и другими арабскими партнерами также предоставляет ЕС косвенные возможности влияния на ближневосточный процесс, через усиление политических и социально-экономических реформ в южно-средиземноморских странах-партнерах. Все же, ввиду того, что Израиль обладает главным приоритетом в структуре Европейской политики добрососедства, ЕС следует очень осторожно критиковать его роль в процессе ближневосточного урегулирования.

Израиль обладает весьма многосложным гражданским обществом, активным в социальном, культурном, экономическом, экологическом отношении и в отношении прав человека. В сотрудничестве с неправительственными организациями Израиль вложил значительные средства в борьбу с употреблением наркотиков, профилактику, лечение наркомании и последующую реабилитацию. Акцент в этих программах делается на просветительских и предупредительных мерах, лечении и законодательстве. В конце 1990-х годов деятельность неправительственных организаций по поддержке мирных усилий была весьма заметна, однако после начала второй интифады неправительственные организации были факти-

³¹ R. del Sarto, A. Tovias, *Caught between Europe and the Orient: Israel and the EMP* // „The International Spectator”, 4, 2001, pp. 61-75.

чески парализованы. Однако массовые контакты между израильтянами и палестинцами не прекращались на всем протяжении интифады, хотя характеризовались и более сдержанными позициями. В плане прямых человеческих связей палестинцы с Западного берега реки Иордан и из сектора Газа, работающие в Израиле, не в состоянии присоединиться к израильским профсоюзам или организовать собственные профсоюзы в Израиле. Израильское законодательство благоприятствует еврейскому большинству, несмотря на Декларацию независимости, объявляющую равенство всех граждан. Арабское меньшинство страдает от дискриминации во многих областях, включая распределение бюджета, образование и здравоохранение. Кроме того, Закон о гражданстве и въезде в Израиль 2003 года болезненно затрагивает арабское меньшинство, приостанавливая на возобновимый однолетний период возможность воссоединения семей, за ограниченными исключениями³². В заключениях Совета в марте 2004 года ЕС ясно выразил свое мнение по этим проблемам, заявив: «Европейский совет выражает сочувствие тем, кто по обе стороны выносит последствия насилия или чьи жизни разрушены конфликтом... Он... приветствует заявление палестинских властей о планах улучшения работы палестинской безопасности... и призывает израильское правительство принять меры по облегчению страданий палестинцев путем снятия запретов на передвижение и всецелого изменения его политики урегулирования...».

Таким образом, ЕС через Политику добрососедства пытается управлять трудными отношениями между его партнерами через ряд переговорных процессов и с учетом специфического контекста, в котором работают его партнеры.

Поэтому, к примеру, по данным социальной ситуации и гуманитарной политики, после спада, начавшегося в 2001 году, около 14% израильских семей жили в бедности (согласно израильскому определению бедности) в этом году. Доля обеднев-

³² ENP Country Report. Israel, 2004, p. 10.

шего населения должна была повыситься в последующие годы. Среди арабского меньшинства под категорию бедности подпали 45%. Согласно показателям развития человека ПРООН, Израиль в 2003 году занимал 21-е место в мире. Рабочая сила Израиля является одной из самых квалифицированных. Образование бесплатно до 17 лет и обязательно в возрасте от 5 до 15 лет. Общественные расходы на образование, составляющие более чем 7% валового внутреннего продукта, превышают средний показатель наиболее развитых стран. Таким образом, Израиль может похвалиться хорошо развитой системой образования и продолжает национальные инвестиции в образование на всех уровнях. Университеты предлагают образование всех уровней в искусстве, гуманитарных и естественных науках. Большинство фундаментальных исследований в этих областях выполняется в восьми общественных университетах страны, в то время как существует и специализированный исследовательский центр новых технологий. В 2001 году показатель грамотности взрослого населения составлял более чем 95%. Однако интифада нанесла серьезный урон различным секторам экономики. В 2001 году безработица достигала 9,4%, в 2002 году она повысилась до 10,3%, а к середине 2003 года – до 10,6%. В 2002 году безработица среди молодежи достигла 21%³³. Как может ЕС, через Европейскую политику добрососедства, развивать прямые человеческие связи, которые могут затем влиять на преобразование конфликтной ситуации, как в случае Израиля и Палестины?

В предложенном Комиссией Плане действия – ЕС/Израиль³⁴ Комиссия выделяет несколько целей в сфере межчеловеческих контактов. Эти цели, объединяющие общие темы (а) образования, обучения и молодежи, (б) культуры и аудиовизуальных вопросов, (в) сотрудничества в построении гражданского общества и (г) здравоохранения, включают:

³³ M. Pace, *op.cit.*

³⁴ См.: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Israel.pdf, доступный с 30 января 2005 г.

- 1) создание «Европейского пространства высшего образования и профессионального обучения», включая рост мобильности преподавателей и студентов;
- 2) усиление сотрудничества в сфере молодежи и спорта;
- 3) усиление культурного сотрудничества;
- 4) поощрение сотрудничества в построении гражданского общества;
- 5) рост уровня здравоохранения и эпидемиологической безопасности в Израиле на основе глобальных стандартов, учитывающих законодательство ЕС, и в сотрудничестве и при поддержке ВОЗ; соотнесение информационной системы Израиля с разрабатываемым ЕС показателям здоровья; интеграция Израиля в информационную систему *EUPHIN*;
- 6) участие Израиля в надзоре за инфекционными заболеваниями и мерах обеспечения безопасности здоровья.

Особенно примечательно в этом документе то, что относительно молодежных обменов никаким образом не упоминается Фонд Анны Линд, основанный в рамках третьего пакета программ Евро-Средиземноморского партнерства, одной из главных целевых групп которого является молодежь Средиземноморского региона. Следовательно, связь между программами межчеловеческих контактов Европейской политики добрососедства и существующими программами Евро-Средиземноморского партнерства третьего пакета остается недействующей. Невозможно преувеличить важность возросшей образовательной и культурной поддержки и сотрудничества в отношении новых соседей ЕС на Востоке и усиления межкультурных инициатив в отношении средиземноморских стран; по этой причине решающую роль в этом процессе должны играть организации гражданского общества, такие, как недавно созданный евро-средиземноморский Фонд для диалога между культурами и цивилизациями. После событий 11 сентября культурное сотрудничество с Евро-Средиземноморским регионом остается скорее фрагментарным, затрудненным и спорадическим. Создание нового евро-средиземноморского Фонда для диалога между культурами и цивилизациями нацелено на сужение разделения между северными и

южными средиземноморскими партнерами через поощрение образования и программ культурного обмена, адресованных главным образом молодым людям. Фонд может помочь привлечь внимание к дискриминации, а также расовым и культурным стереотипам и поощрять уважение к правам человека. Благодаря привлечению представителей гражданского общества на всех уровнях принятия решения Фонд может обеспечить его прозрачность и законность. Одно только смутное упоминание такой связи может быть найдено в области культуры и аудиовизуальных вопросов, которое заявляет цели Израиля и ЕС как «рост участия Израиля в важных культурных программах сотрудничества евро-средиземноморского партнерства». Однако нет никаких ссылок на фонд Анны Линд. Далее, что касается «поощрения регулярного диалога по проблемам гражданского общества», в этом документе Европейской политики добрососедства отсутствуют какие-либо упоминания Евро-средиземноморской сети по правам человека или Евро-средиземноморских гражданских форумов.

Хотя намерения ЕС примечательны и его основной способ управления в случае Израиля является главным образом косвенным, ЕС мог бы оказывать большее влияние на партнеров-соседей, если бы координировал уже существующие программы с недавними инициативами. Потребность в межкультурном диалоге и более глубоком взаимопонимании между исламом, иудаизмом и «Западом» широко признается в документах ЕС. Но реализация требует большего, чем одних только письменных соглашений между правительствами всех заинтересованных сторон. Здоровые и гибкие культурные отношения требуют процесса формирования большего количества уровней массового культурного сотрудничества, которое нуждается во времени для постепенного роста и в личной приверженности всех вовлеченных, особенно в тех странах, где независимый сектор (как в южно-средиземноморских странах) относительно слаб. С учетом формального признания процесса вступления Турции в ЕС и сильных связей Израиля с этой

страной потенциал для межкультурного взаимопонимания и международных обменов делается многообещающим.

Предельной важностью в этом контексте обладает чувствительность к региональным и историческим изменениям, которые могут потребовать различных подходов к культурному сотрудничеству, – и здесь дифференцированные подходы Европейской политики добрососедства оказываются как нельзя более кстати. Принципы дальновидной политики, заключающиеся в том, что культурная и образовательная политика должна отражать такие ценности новой демократической Европы, как организованные общественные действия, правовые нормы и свобода совести, равно как и уважение к другому, а также социально ответственная рыночная экономика должны служить дополнением друг другу. В глобализирующемся мире отличительный набор европейской культурной и образовательной политики должен быть твердо основан на приверженности развитию возможностей активных граждан и энергичных гражданских обществ в ЕС и вокруг ЕС. Тесное, интегративное сотрудничество с соседними странами укрепит демократию, стабильность, безопасность и солидарность и облегчит социально-экономическое развитие в странах ЕС и его партнерах. Успешная модель ЕС должна служить катализатором для преодоления любых разделений посредством общих интересов. Культурное и образовательное сотрудничество через общие границы (как линии сотрудничества) может внести свой вклад в панъевропейское культурное и образовательное пространство разделяемых ценностей, норм и принципов.

Управление ЕС в соседних областях: применение политики

Чтобы развивать и проводить Европейскую политику добрососедства, Комиссия создала Рабочую группу, которая возглавляется Представителем Генерального директора в Общем управлении по внешним сношениям. Она включает 18 чиновников от Общего управления по расширению и 19 чинов-

ников от Общего управления по внешним сношениям³⁵. Создание Рабочей группы Европейской политики добрососедства, развитие структуры политики добрососедства и составление планов действия для более тесного сотрудничества с соседями ЕС в четырех ключевых областях (внутренний рынок; правосудие и внутренние дела; транспорт, энергия, информационные сети; межчеловеческие контакты), включая образование и культуру, является импульсом, который не должен быть упущен. Он предоставляет уникальный шанс и возможность ЕС осуществить «хорошее управление», а Европейской комиссии – проявить дальновидность и лидерство и соединить свои усилия в совместных действиях с другими организациями, преследующими подобные же цели в рассматриваемых странах.

Программы межчеловеческих контактов Европейской политики добрососедства стремятся поддержать межнациональное культурное и образовательное сотрудничество со странами и между странами к югу, юго-востоку и востоку от расширенного ЕС. Важно, чтобы ЕС систематически предусматривал дополнительные меры и большую последовательность в фазах осуществления образовательных, культурных и социальных действий в этих регионах, финансируемых не только из европейских, но и из национальных, региональных, местных и частных источников.

Эта глава стремится исследовать фактические свидетельства образовательных и культурных «реалий» в двух соседних странах, а именно: в Израиле и России. Что касается содержания планов стратегической культурной и образовательной структуры Европейской политики добрососедства, анализ указывает на усиление роли культуры и образования в построении открытой и ответственной Европы через укрепление культурных и образовательных механизмов сотрудничества

³⁵ Состав Рабочей группы см.: http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/task_force_en.htm (с 10 марта 2005 г.). За образование, профессиональное обучение, культуру, молодежную политику и человеческий капитал отвечает Фредрик Сведанг.

расширенного ЕС с новыми соседями: эти механизмы также обеспечивают возможности и для управления расширенным ЕС. Процессы социализации через области образования и культуры обогащают отношения соседних с ЕС стран и помогают десекуритизировать рассуждения об угрозах безопасности, страхах, конфронтациях и проч. на долгий срок. Кроме того, партнеры по ЕС имеют возможность больше узнать о соседних странах и, аналогично, их соседи могут извлечь выгоду, обогатившись знаниями о ЕС и его государствах-членах.

Различные фонды разрабатывали и продолжают разрабатывать политические сводки для Европейской комиссии по расширенному культурному и образовательному сотрудничеству в рамках Европейской политики добрососедства. Одним из таких актуальных документов является рабочая линия «Расширение мышления», запущенная Европейским культурным фондом³⁶. Применение некоторых политических рекомендаций этого документа к двум социологическим исследованиям и двум секторам, проанализированным в этой главе, обеспечит проникновение в суть процесса подлинного осуществления правильной стратегии управления ЕС.

Расширенное образовательное и культурное сотрудничество между ЕС и его новыми соседями может играть жизненно важную роль в создании взаимопонимания и доверия, ослабить предубеждения и невежество и дать возможность порадоваться единству в разнообразии как жизненному активу общеевропейской идентичности. Кроме того, создание интегрированного образовательного и культурного пространства вне ЕС-25, характеризующегося свободным потоком идей, дискуссий и культурной продукции, породит импульс для всех, кто облегчает выполнение проекта в образовательных и культурных секторах и скоординирует их усилия. Это – серьезная

³⁶ J. Fried, *Cultural Cooperation Within the Wider Europe and Across the Mediterranean. Issues at Stake and Proposals for Action*, 2004. Документ, предоставленный автору Европейским культурным фондом (ECF), Амстердам, 1 марта. Подробнее см. www.eurocult.org.

возможность для сближения ЕС с его гражданами и гражданами соседних стран путем координации его усилий с усилиями национальных правительств, региональных и местных властей, общественных и частных фондов, независимых секторов и СМИ. Таким образом, прямые человеческие контакты создают возможности совместных обязательств во всей Европе.

Чтобы сделать эти возможности жизнеспособными, нужно вспомнить о некоторых ограничениях. Ключ к живым и существенным международным культурным и образовательным обменам и «перекрестному опылению» – мобильность. Существующие препятствия для усиления движения через новые границы ЕС (жесткое визовое регулирование) должны быть в конечном счете устранены или по крайней мере ослаблены в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Нынешние визовые ограничения для въезда в Шенгенскую зону означают огромные бюрократические препятствия для свободного потока идей и интеллектуального и художественного стимулирования. Нынешний процесс получения визы является не только тяжелым и времяземким, но также и весьма обескураживающим как для самого деятеля искусства, так и приглашающей организации. Последняя сталкивается со значительными проблемами: письменное приглашение художнику из соседней страны должно включать письменную гарантию исключительной ответственности за личные и медицинские потребности приглашенного во время всего его пребывания в Шенгенской зоне и также за его (или ее) возвращение после истечения срока действия визы. Эти условия могут оказывать сдерживающее воздействие, особенно на небольшие культурные учреждения в ЕС, которые не имеют никакого предшествующего опыта в приглашении гостей из стран за пределами ЕС; таким образом, все эти процедуры мешают культурному обмену и интеллектуальной мобильности. Планы действия Европейской политики добрососедства должны включить в себя меры, которые распространили бы текущие и будущие программы и инструменты мобильности ЕС на его новых соседей. Вопрос не в том, оправдан ли строгий визовый режим

необходимостью защиты стран ЕС от незаконной иммиграции или нет; проблема в том, каким образом ЕС может найти средства уйти от непреднамеренных эффектов таких правил и избежать противоречий в политике. Если цель состоит в развитии обменов и создании большей мобильности с соседними странами, тогда, конечно, нельзя преграждать участникам въезд в ЕС жесткими визовыми требованиями! Уже обозначилась идея особой мультивъездной визы для культурных операторов, помогающая избежать тяжелых процедур. ЕС мог бы также учредить ответственный фонд для приглашающих организаций, который работал бы как подстраховка и покрывал бы финансовый ущерб в тех редких случаях, когда возникают проблемы. Подобные механизмы могут значительно укрепить заявленные ЕС цели международной мобильности и культурных обменов.

Взаимосвязь культурных и образовательных программ, с одной стороны, и поддержки социально-экономического развития в соседних странах, с другой стороны, не должна быть недооценена. Нынешние программы ЕС по поддержке последнего явно не включают культуру в программные цели. Планы действия Европейской политики добрососедства должны ясно определить сроки, в которые культура и образование смогут финансироваться как часть социально-экономических программ развития. Это способствовало бы разъяснению политики Сообщества в этих двух важных секторах (культуре и образовании) и помогло бы контролировать фактический уровень инвестиций ЕС в международное культурное и образовательное сотрудничество («хорошее управление»).

Кроме того, необходимо избегать дублирования лимитированных фондов для культуры и образования и подвергать тщательному рассмотрению назначение фондов – должна быть ясно выражена потребность в усилении международного сотрудничества и установлены приоритеты. Например, значительные суммы на престижные проекты должны подвергаться более взвешенному рассмотрению, нежели меньшие суммы для более разнообразной спонтанной деятельности.

Информационные возможности культурных и образовательных секторов могут быть усилены через общую европейскую платформу – она могла бы служить и средством связи и консультирования с такими долгосрочными и непростыми партнерами, как Россия, и с такими пребывающими в состоянии конфликта партнерами, как Израиль.

Заключение

Культура и образование в течение долгого времени считались политиками и властями «мягкими проблемами» по сравнению с «реальными, жесткими проблемами» экономики, торговли, безопасности, миграции и проч. В проанализированных документах Европейской политики добрососедства эти жесткие проблемы все еще, по-видимому, доминируют над повесткой дня отношений ЕС с его новыми соседями³⁷. Так быть не должно. Культура и образование могут стать плодотворными путями, способствующими решению проблем, помогающими диалогу и обмену между ЕС-25 и его соседями. Культурные и образовательные дипломатические усилия могут стать работающими и влиятельными инструментами, помогающими дальнейшему развитию открытого партнерства в «расширенном» европейском контексте. Это имеет особую важность с такими партнерами, как Россия и Израиль³⁸.

Для того, чтобы намеченные цели могли стать «действительностью», все вовлеченные стороны должны отнестись к своим обязательствам серьезно и разделить их вклады в формирование этого потенциала. От перспективы «хорошего управления» ЕС его учреждения должны перейти к сильному лидерству и дальновидности в обеспечении образовательных

³⁷ См. например: *Country Report, Israel, Palestinian Authority of the West Bank and Gaza Strip* etc.

³⁸ Россия – пятый по величине торговый партнер ЕС (после США, Швейцарии, Китая и Японии), в то время как расширенный ЕС – крупнейший торговый партнер России, обеспечивающий более чем 50% ее торгового оборота; около 40% поставок газа для Европы поступают из России. Подробнее об этом см.: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations.

и культурных программ сотрудничества с необходимыми механизмами и финансовой поддержкой. Комиссией заявлена цель Большой Европы / Новой политики добрососедства – распространение существующих программ сообщества на соседние страны, еще не получающие их выгод. Однако бюджет для программ добрососедства после 2006 года все еще (во время написания статьи) не определен. Хотя действия, включающие культурные и образовательные обмены и сотрудничество, упомянуты в соответствующих документах, еще не ясно, будет ли культура признана одним из главных секторов сотрудничества или отпущенные на нее фонды окажутся чисто символическими. Решение о будущем бюджете Европейской политики добрососедства имеет важнейшее значение для проведения риторики в жизнь.

Кроме того, для расцвета настоящего Европейско-добрососедского культурного и образовательного пространства Комиссия и национальные правительства ЕС-25 и соседних стран должны облегчить межнациональные (то есть двусторонние и многосторонние) совместные усилия и создать соответствующие юридические, финансовые и оперативные структуры. Местные и региональные власти должны использовать эти возможности в своих интересах, развивая схемы «наведения мостов» в образовательной и культурной сферах, отражающих потребности их регионов. Роль независимых секторов в укреплении и поддержке гражданского общества через границы может быть переведена в практическую область через развитие международных сетей. Большую ответственность в улучшении взаимопонимания несут СМИ, способствуя этому процессу мобильностью журналистов и совместными межрегиональными усилиями.

Планы действия Европейской политики добрососедства должны быть поэтому более определенными в отношении бюджетных линий ЕС по культурному и образовательному сотрудничеству и механизмов плодотворной интеграции соседей в существующие культурные и образовательные программы ЕС. Культурный обмен мог бы также стимулироваться

предоставлением всесторонней схемы мобильности профессионалов культуры, художников и журналистов. Это повлекло бы за собой снятие препятствий мобильности и бюрократических препон, особенно визовых ограничений. В структурах и инструментах Европейской политики добрососедства расширение существующих и создание дополнительных региональных фондов для межкультурного сотрудничества и поддержки сетей и платформ могло бы обеспечить полезные схемы культурного сотрудничества. Как и предусмотрено в документах Европейской политики добрососедства, должны также неуклонно контролироваться независимость СМИ и свобода выражения.

Инвестиции ЕС в собственное будущее и будущее соседей обещают богатые дивиденды в виде роста терпимости, доверия, стабильности, безопасности и единства. Выдвинутые Комиссией ЕС рамки Европейской политики добрососедства представляют собой своевременный и дальновидный подход к рассмотрению возможностей и последствий для расширенного и расширяющегося ЕС от широкого европейского контекста. Вовлеченность и взаимные обязательства всех сторон на человеческом уровне в областях культуры, образования, искусств и СМИ обещают долгосрочные стратегии в этом направлении. Действительно подлинной задачей образовательной и культурной внешней политики ЕС является лидерование в объединении гражданских обществ соседних стран в ЕС, тем более что отсутствие материальной перспективы для вступления большинства соседних стран остается неизменным. Развивающаяся внешняя политика образовательного и культурного обмена и сотрудничества имеет в этом контексте особое значение. Большая политика нередко порождает заголовки в СМИ, в свою очередь порождающие образы конфронтации между ЕС и его соседями. ЕС надлежит сыграть важную роль в защите лучшей осведомленности и более дифференцированного видения разнообразных культур, и ключом в этих усилиях является культурная и образовательная политика. Наконец, ЕС и его соседи должны бороться за

участие в демократических процессах молодежи по всей Европе и на ее периферии, и делать это нужно через институты (особенно в области образования и культуры), которые поощряют общественные дискуссии и помогают приходу грядущих поколений. Передвигаясь за географические границы Европы, эти молодые люди будут представлять собой решающую основную группу для большого мира.

С английского перевел А. Горлов
(перевод неавторизованный)