



**Анн-Мари Ле Глоаннек**

## **Экспорт, расширение или отговорка? Демократизирует ли Европа?**

«Копенгагенские критерии членства» возникли не на пустом месте. И понимать их следует отнюдь не только в контексте последнего расширения Евросоюза, когда после крушения коммунизма в него вошли страны Центральной и Восточной Европы; критерии эти следует рассматривать как органическую часть более широкого исторического, культурного и политического контекста, связанного с появлением на глобальной исторической сцене нового действующего лица — Европейского сообщества/союза, обладающего ярко выраженной индивидуальностью, четко прописанной ролью и собственной внешней политикой — или, по крайней мере, внешней политикой, которую характеризует определенная, присущая только ей направленность. Эти критерии являются составным и неотъемлемым элементом усилий, направленных на выработку внешней политики, которая основывалась бы на утверждении таких ценностей, как демократия, права человека, верховенство закона и эффективность государственных служб. Эти общие ценности впервые стали рассматриваться в качестве руководства к действию в начале девяностых — сначала в ходе реализации политики развития, а позднее как ориентир на пути к созданию расширенного Союза; они также легли в основу соглашений с третьими странами и помогли заложить фундамент европейской Политики добрососедства. В данном отношении «копенгагенские критерии членства» нельзя назвать исходной моделью европейской политики

заклучения соглашений с другими странами, хотя они несомненно явились наиболее четко проработанным вариантом особого типа договоров, проложивших путь к расширению Союза и послуживших образцом при выработке европейской Политики добрососедства. В определенном смысле эти критерии представляют собой окончательный и самый продуманный вариант всех попыток сформулировать внешнюю политику Евросоюза, основанную на вышеуказанных принципах.

Ценности, которые Европейское сообщество/союз<sup>1</sup> стремится развить, не суть нечто сугубо европейское: ЕС разделяет их, в частности, с Соединенными Штатами Америки. Но ЕС в этом отношении присуща одна характерная особенность, отличающая его от других игроков на мировой арене (прежде всего от США), и особенность эта состоит в том, каким образом Евросоюз распространяет данные ценности по всему миру. Способ распространения демократии, практикуемый ЕС, отличается от американского двумя аспектами. Во-первых, ЕС предположительно является нормативным гражданским лицом, действующим от своего имени<sup>2</sup>, что часто подчеркивают многие дипломаты, политики и обозреватели. Евросоюз не только избегает использования силы для распространения демократии – как это, например, делается Соединенными Штатами в Ираке, – но даже, по возможности, воздерживается и от применения санкций. Европейский союз всегда предпочитает не принуждать, а поддерживать, вознаграждать, а не наказывать. В крайнем случае ЕС может приостановить оказание помощи или отложить проведение встреч и переговоров. Иными словами, он предпочитает выдвижение разного рода инициатив наложению санкций. И это хорошо известно. Но европейский способ продвижения ценностей отличает еще

---

<sup>1</sup> В дальнейшем сокращение «ЕС» употребляется нами для обозначения Евросоюза / Европейского сообщества.

<sup>2</sup> Я провожу здесь различие между нормативными гражданскими лицами и нормативными военными лицами, тогда как Иан Маннерс относит нормативных лиц к третьему типу. См.: I. Manners, *Normative Power Europe: a Contradiction in Terms ?* // „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, no. 2, 2002.

одна куда менее разрекламированная черта — Евросоюз склонен вмешиваться в процесс демократизации, происходящий в других странах, с большим опозданием, или вообще уклоняется от участия в оном. ЕС не только избегает насаждения демократии с помощью военной силы, но и вообще избегает насаждения демократии. Он скорее поощряет демократические перемены, обещая свою поддержку демократическому обществу в случае его возникновения, гарантируя ему тем самым надежное будущее на более или менее длительную перспективу. Другими словами, из-за того, что ЕС лишь с большим опозданием вмешивается в процесс демократизации в других странах, в целом ряде стран его вмешательство оказывается отнюдь не решающим фактором.

Таким образом, нам здесь следует вернуться к рассмотрению ситуации в более широком контексте, помогающем лучше понять, какой конкретный тип внешней политики — внешней политики «Европы», включающий в себя расширение последней, — является лучшей европейской внешней политикой. Для этого нам следует отказаться от представления о такой политике как о некоем генеральном плане и увидеть в ней определенный рабочий процесс — разумеется, не в тавтологическом смысле слова, не работу, направленную на создание «лучшего» будущего, — но скорее эволюцию, возможно, включающую в себя трудности и неудачи. Это поможет нам увидеть «копенгагенские критерии членства» во всей их изменчивости, а не как некую «окаменелость», а также осознать все ограничения, присущие позиции, занятой ЕС как на европейском континенте, так и в более широком мировом контексте.

### **Грандиозный замысел, рабочий процесс – или и то и другое, вместе взятое?**

#### *«Археология» обусловленности*

На первый взгляд, Евросоюз «проводит демократизацию» — и проводит ее достаточно последовательным образом в самой

Европе, на окраинах Европы и на других континентах. Принцип наличия демократии в качестве обязательного условия для установления контрактных отношений с ЕС — который тогда назывался Европейским экономическим сообществом — утвердился еще в самом начале существования этой организации. С момента ее основания было ясно, что к ЕЭС могут присоединяться только демократические европейские государства. Уже в 1962 г. в докладе Биркельбаха было подчеркнуто, что вступать в партнерские отношения с ЕЭС может быть позволено «только государствам, гарантирующим на своей территории соблюдение подлинно демократических норм и уважающим основные права и свободы»<sup>3</sup>. Доклад был составлен в качестве ответа франкистской Испании, которая в то время обратилась к ЕЭС с просьбой об ассоциации с ним; вышеупомянутое условие вновь и вновь оговаривалось — в частности, в Люксембургском докладе 1970 г. и в Копенгагенской декларации 1978 г. Тем не менее, данный постулат все еще оставался прежде всего «правилом для внутреннего пользования»; его оформление в виде четкого набора условий было тогда делом будущего. Условия — или то, что сейчас именуется обусловленностью, — тогда еще не являлись инструментом внешней политики, да и в любом случае «внешняя политика» ЕЭС была более чем скромной. В ее сфере находились прежде всего страны Африки, бассейна Карибского моря и Тихого океана, а начиная с 1970-х гг., когда был провозглашен курс на Европейское политическое сотрудничество (ЕПС), ЕЭС приступило к оформлению своих отношений с советским блоком.

Но именно тогда, в 1970-е гг., и в Соединенных Штатах, и на Европейском континенте внешнеполитические парадигмы претерпевают радикальнейшее изменение. Достаточно быстро, хотя и постепенно, вопрос о правах человека проникает в дискуссии о внешней политике и в ее практику. В 1973 г. Конгресс США принимает закон, согласно которому помощь

---

<sup>3</sup> Ch. Powell, *International Aspects of Democratization: The Case of Spain* // L. Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 296.



ми, в то время, как и сейчас, непрерывно велись трансатлантические дебаты, и пытаться анализировать вопрос о возникновении обусловленности в европейской внешней политике, не принимая во внимание эти дебаты, значило бы игнорировать важную части ее истории.

За эти годы парадигма европейской политики в отношении африканских государств также претерпела изменения. В предшествующий период в ее основе лежал принцип невмешательства, посредством которого государства-члены ЕЭС, большинство которых несло на себе бремя колониального прошлого, стремились избежать обвинений в неокOLONIALИЗМЕ, исходя в том числе и из опасений повредить собственным интересам. Однако вопиющие нарушения прав человека таким диктатором, как Иди Амин, изменили настроения в Европе: мириться с подобными нарушениями здесь отныне не станут. Европейский парламент выступил инициатором активной политики в области защиты прав человека, начав в 1983 г. публикацию ежегодных отчетов по данному вопросу, а с 1986 г. аналогичные отчеты, адресованные Европарламенту, стали выходить и от лица страны-председателя Европейской комиссии. В том же году принимается Заявление о правах человека, где подчеркивается необходимость соблюдения принципов демократии и главенства закона. Понимание проблемы недоразвитости, присущей странам «третьего мира», менялось медленно, но радикально: если раньше было принято считать, что за недуги этих стран главную ответственность несут бывшие колониальные державы, то теперь на первый план стали выдвигаться эндогенные причины – например, некомпетентность правительств, коррупция и т. д., причем в числе первых официальных критиков сложившейся практики были и международные финансовые институты – Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития. После этого пункт о необходимости соблюдать права человека включается в Соглашение Ломе III, которое должно было охватить период с 1985 по 1990 г., и тогда же, в 1985 г., Европейское сообщество вводит ограниченные санк-

ции против режима апартеида в Южной Африке; в 1989 г., после бойни на площади Тяньаньмынь, оно накладывает эмбарго на поставки оружия Китаю.

В девяностые годы произошло слияние двух направлений европейской политики, а именно политики «Европы» в отношении ее ближайших (европейских) соседей и ее африканской политики: иными словами, политика расширения и политика поддержки развития стали во все большей степени следовать одному и тому же принципу, что диктовалось самой логикой — как политической, так и бюрократической. На политическом уровне было заключен Маастрихтский договор (1993 г.), а Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВППБ) получила институциональную основу; таким образом, европейская внешняя политика обрела, наконец, свое нарративное оформление. Было официально заявлено, что Европа представляет собой нормативную общность, осуществляющую распространение таких ценностей, как демократия, права человека, главенство закона и компетентность власти, а также скорее убеждающую, нежели принуждающую другие страны уважать эти ценности. На бюрократическом уровне Генеральные директораты стали активно использовать одни и те же политические инструменты. Политика обрела большую последовательность и логичность — по крайней мере, теоретически и в плане риторики — поскольку политику разных ведомств стали определяли общие цели, и для их достижения применялись аналогичные инструменты. В 1993 г. Европейский совет на своем заседании в Копенгагене утвердил критерии, по которым должны приниматься в Европейский союз новые страны, хотя и уже ранее подписанные Европейские соглашения, призванные поддержать эволюцию в странах Центральной и Восточной Европы, содержали положения о демократии, правах человека и правовом государстве. Так называемые «копенгагенские критерии членства» содержали подробное определение этих положений: членство в ЕС обуславливалось наличием в стране действительно рыночной экономики, устойчивых институтов, гарантирующих разви-

тие демократии, незыблемость главенства закона и обеспечение прав человека, включая защиту прав меньшинств, а также принятием ею единых правовых норм ЕС (*acquis communautaires*) и системы поощрений и санкций. Соглашение Ломе IV (1990-1995 гг.) также специфицировало понятие обусловленности, сделав обязательным приверженность принципам демократии, соблюдение прав человека и главенство закона; для стран, соблюдающих эти условия, вводились поощрения, однако никаких санкций в случае их нарушения не предусматривалось. Пересмотренное соглашение Ломе IV, разработанное на период 1995-2000 гг., а также соглашение, заключенное в Котону (2000 г.), уже предусматривали возможность введения санкций. Из всех подписанных соглашений документ, принятый в Котону, — «наиболее полный и проработанный»<sup>4</sup>: в нем подчеркивается необходимость способствовать развитию демократии, правового государства, эффективности государственных служб и соблюдению прав человека; требование обусловленности в этом соглашении проводится с достаточной жесткостью. И еще один момент — пожалуй, самый важный: начиная с 1995 г., требование о соблюдении принципов демократии и прав человека становится обязательным во всех соглашениях, заключаемых ЕС с третьими странами: в определенном смысле это положение представляет собой зеркальное отражение «копенгагенских критериев членства».

*Что должно стать наименьшим общим знаменателем — связность или выравнивание?*

С этого момента (1995 г.) отношения между ЕС и всеми его партнерами по любым вопросам — будь то вступление в Союз, присоединение на правах ассоциации или партнерство — определяется одним и тем же условием обеспечения демократии и прав человека, главенства закона и компетентности правительства; исключением остаются те страны, которые всегда

---

<sup>4</sup> Для сравнения см.: Ch. Tiberghien, *La politique des droits de l'homme de l'Union européenne* // D. Helly, F. Petiteville, *L'Union européenne, acteur international*, Paris : L'Harmattan, 2005, p. 108

выступали против такой обусловленности, — к ним, в первую очередь, относятся две такие значимые державы, как Соединенные Штаты и Китай. Иными словами, внешнюю политику Европы, по всей видимости, отличают связность и последовательность, характеризующие в своей основе определенными нормативными требованиями. Инструменты, служащие для осуществления этой политики, тоже, на первый взгляд, удивительно схожи<sup>5</sup>. В вопросе об отношениях со странами-кандидатами Европейские соглашения, явившиеся рамочными документами, подготовившими почву для переговоров о вступлении в ЕС целого ряда стран и определившими процесс присоединения их к Евросоюзу, воплощали в себе все те же отработанные приемы: «главным призом» было принятие в Союз, а отказ в принятии — самой серьезной санкцией; но к столь радикальной мере в ЕС никогда особенно не прибегали, отдавая предпочтение тактике официальных отсрочек (на чем мы еще остановимся), имевших целью, например, побудить Румынию и Болгарию к проведению или ускорению реформ или наказать Словакию за упущения в вопросе о демократизации. Чтобы помочь ассоциированным странам, а позднее странам-кандидатам выполнить предусмотренные условия, им оказывалась финансовая и техническая помощь. Регулярно проводились политические диалоги и составлялись отчеты, помогавшие оценивать успехи, достигнутые странами-кандидатами на пути ко вступлению в Евросоюз.

Для политики «Европы» в отношениях с другими странами — европейскими и не европейскими, включая возможное применение санкций, оказание помощи и проведение политического диалога, — характерен трехсторонний подход. Все соглашения со странами Африки, бассейна Карибского моря и Тихого океана, заключенные начиная с 1995 г., содержат положение, согласно которому действие соглашения

---

<sup>5</sup> См., например: T. Börzel, T. Risse, *One Size Fits All! EU Policies for Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, Workshop on Democracy Promotion, Center for Development, Democracy, and the Rule of Law, 4-5.10.2005.

приостанавливается в случае нарушения прописанных в нем условий. Приостановка действия соглашения будет, однако, иметь место только при условии, если сторонам не удастся прийти к договоренности путем проведения предусмотренных в соглашениях переговоров. Иными словами, санкции являются своего рода крайней мерой. С момента учреждения института санкций переговоры (с девятью странами-нарушителями) проводились одиннадцать раз; в трех случаях договоренности достигнуть так и не удалось, после чего предоставление помощи соответствующим странам приостанавливалось, хотя помощь продолжали получать институты гражданского общества<sup>6</sup>. ЕС вообще избегает упоминать слово «санкции» в своем вокабуляре. Финансовая помощь предусматривается — в соответствии с соглашением, заключенном в Котону, ее предоставление обусловлено соблюдением ряда критериев, подразумевающих проведение реформ, связанных с развитием демократии, соблюдением прав человека и достижением эффективности государственных служб. Поскольку вопрос о том, какие программы и проекты должны подлежать финансированию, решается Евросоюзом и страной-партнером совместно, тем самым для получателя помощи создается стимул придерживаться условий, сформулированных в соглашении. Соглашения с другими странами строятся по такому же принципу. Так, Глобальное соглашение, заключенное между ЕС и Мексикой в октябре 2000 г., также вписывается в рамки трехстороннего подхода: призывая к соблюдению прав человека и принципов демократии, оно содержит в себе пункты о возможной приостановке действия договора в случае его нарушения и об оказании помощи, направленной на облегчение выполнения этих условий, а также на проведение политического диалога, предусмотренного созданием Совместного совета, в котором участвуют ЕС и Мексика<sup>7</sup>. И, нако-

---

<sup>6</sup> Ch. Tiberghien, *La politique des droits de l'homme de l'Union européenne*, op. cit., p. 109.

<sup>7</sup> См., например: M. Szymanski, M.E. Smith, *Coherence and Conditionality in European Foreign Policy: Negotiating the EU-Mexico Global Agreement* // „JCMS”, Vol 43, no. 1, 2005, pp. 171-92.

нец, этот же принцип был использован при оформлении Европейской политики добрососедства, осуществляемой с 2004 г., составными элементами которой являются обусловленность, оказание помощи и проведение диалога. И в этом случае элемент связности в политике объясняется общностью политических целей и всей историей бюрократической сферы ЕС: лидеры Евросоюза явно питают надежды превратить его в важного игрока на мировой арене, и, по мере того как эта организация расширяет свою сеть ассоциаций и партнерств по всему земному шару, ей требуется все большая связность в вопросах политики. Тот или иной элемент политики, оказавшись успешным в одном месте, может быть использован и в других обстоятельствах — таким образом, одни и те же инструменты находят себе применение в самых различных контекстах, тем более что государственные служащие в системе Евросоюза имеют обыкновение переносить их из одного генерального директората в другой, — например, из Генерального директората по вопросам расширения в Генеральный департамент по вопросам внешней политики<sup>8</sup>. Всюду происходит стандартизация.

Если все эти различные сферы политики характеризует определенная связность, «жесткость обусловленности», тем не менее, варьируется весьма широко: в случае стран, ведущих или собирающихся вести переговоры о своем вступлении в Европейский союз, цена награды очень высока, и отказ наградить ту или иную страну этим призом обладает столь сокрушительной силой, что его часто сравнивают с ядерным оружием. И то и другое совсем не обязательно применять на практике, так как уже одна возможность подобного исхода может заставить страну следовать требуемым от нее курсом. По сравнению с обещанием этого суперприза все другие награды выглядят крайне незначительными — и всем им

---

<sup>8</sup> Относительно стандартизации политического инструментария см., например, E. Tulmets, *Les politiques d'aide de l'Union Européenne à l'Est : Analyser l'impact des réformes* // „Revue d'études comparatives Est-Ouest”, 34 (3), pp. 5-36.

присуща определенная ограниченность, что уже не раз подтверждалось на практике. Но успешность такой тактики — о чем мы дальше расскажем в деталях — на деле оказалась весьма относительной (даже в тех случаях, когда вообще достигался какой-либо успех), причем некоторым странам удалось не допустить включения «условия 1995 г.» в договоры, которые они подписывали с Европейским союзом.

Поскольку интенсивность политики расширения ЕС, по всей видимости, ослабевает, ставки поднимаются все выше, а заветный приз становится все желаннее. Целый ряд стран обратился с просьбой о приеме в ЕС, другие пока лишь мечтают об этом, будучи не в состоянии подать заявку в обозримом будущем, но существующий ныне *Zeitgeist* отличает значительная жесткость. В сфере отношений со странами-кандидатами возводятся все новые барьеры, крайне усложняющие условия приема в ЕС; что касается европейских стран, то им становится все труднее получить хотя бы статус кандидата. Как подчеркнул Дэвид Финнемор, число препятствий за последнее время утроилось<sup>9</sup>. Во-первых, активно практикуются отсрочки и приостановки. Так, Совет министров ЕС отложил начало переговоров с Хорватией, так как Загреб недостаточно активно вел поиск военного преступника генерала Анте Готовины. В схемы, разработанные для проведения переговоров о приеме в Евросоюз Хорватии и Турции, включен пункт о возможной их приостановке в случае, если страна-кандидат окажется виновной в «серьезном и постоянном нарушении» оговоренных условий; решение о приостановке переговоров должно приниматься квалифицированным большинством участников Совета, тогда как решение об их возобновлении подлежит единогласному их одобрению. И общая защитная оговорка, требующая единогласного утверждения, и усиленная оговорка, принимаемая квалифицированным

---

<sup>9</sup> D. Phinnemore, *Beyond 25 – the changing face of EU enlargement: commitment, conditionality and the Constitutional treaty* // „Journal of Southern Europe and the Balkans”, Volume 8, no. 1, April 2006, p. 16. Остальная часть данного абзаца основана на положениях вышеуказанной статьи, которую отличает редкая проницательность.

большинством, могут задержать вступление в ЕС Румынии и Болгарии, если какие-либо из оговоренных условий не будут ими соблюдены. Во-вторых, число критериев соответствия требованиям, предъявляемых стране-кандидату, постоянно растет: в декабре 1999 г. на заседании Европейского совета, состоявшемся в Хельсинки, было подчеркнуто, что страны-кандидаты обязаны урегулировать все свои пограничные конфликты и споры с соседями по поводу границ (явное предупреждение Турции); на этой же встрече обсуждалось введение дополнительных критериев, включая необходимость для Турции признать факт проведения ею геноцида в отношении армянского населения в годы первой мировой войны, и снова зашла речь о четвертом «копенгагенском критерии», где упоминается «предел вместимости» Евросоюза. От этих дополнительных критериев было решено отказаться, поскольку они слишком уж напоминают некий «закон о делах турецких». И, наконец, принцип обусловленности – о чем явственно свидетельствует ситуация с приемом в Евросоюз Румынии и Болгарии – в настоящее время проводится в жизнь гораздо более жестко, чем раньше. Одних обещаний уже недостаточно – нужны действия. Но история полна неожиданностей: по мере удлинения списка необходимых преобразований, исключений и защитных оговорок награда в виде вступления в Евросоюз явно становится все менее заманчивой для будущих его членов. Боязнь стать второстепенными участниками ЕС и получить при этом второсортные выгоды может существенно повлиять на решимость преодолеть все возрастающие трудности их обретения. Таким образом, жесткая обусловленность вопроса о вступлении в Евросоюз может в будущем переродиться в более мягкий вариант обусловленности, но без гарантии членства в этой организации.

## **Ограниченность «европейского» подхода**

### *Дилеммы расширения*

Вся история политики расширения Евросоюза и его отношений со странами, не являющимися кандидатами в члены ЕС, четко указывает на то, что критерии, соблюдением которых Европейский союз обуславливает «выдачу наград», не являются чем-то неизменным и раз и навсегда установленным, а возникали постепенно, на протяжении нескольких десятилетий, исходя из конкретных изменений политической конъюнктуры. С учетом вышесказанного, критика, звучащая в адрес этих критериев со стороны некоторых европейских аналитиков и лидеров иностранных государств, жалующихся на их изменчивость и на отсутствие устойчивых целей, представляется совершенно бесплодной. Критерии обусловленности никогда не отличались жесткой неизменностью, хотя идея, заложенная в понятие «копенгагенские критерии членства», может создать ошибочное представление об их незыблемости. В ходе поиска Евросоюзом адекватной внешней политики и по мере того, как распространение таких ценностей, как демократия и права человека, утверждалось (хотя бы в плане риторики) в качестве одной из главных политических задач, стоящих перед государствами и международными организациями (что происходило на протяжении всего лишь нескольких последних десятилетий), эти критерии эволюционировали, причем эволюционировали весьма постепенно. Можно сказать, что критерии – этот «контрольный список», как их удачно окрестили Берцел и Риссе, – разрабатывались поэтапно и приспособлялись к решению новых задач по мере их появления, что сопровождалось неизбежной переработкой и самих критериев...

Относительно самого процесса расширения ЕС следует отметить, что каждая новая его волна неизменно несет с собой новые трудности, обусловленные целым рядом взаимосвязанных факторов. Даже если из-за нехватки места мы оставим здесь без внимания вопрос о том, сколько же еще новых членов

сможет вместить Европейский союз, сохранив при этом способность принимать решения и проводить их в жизнь, дальнейшее расширение ЕС неизбежно поставит на повестку дня вопрос о предельных границах Европы: иными словами, мы расширяемся, но где все-таки придется остановиться? На первый взгляд, восточные границы Европы определению не поддаются. Естественных рубежей не существует, а поэтому история восточной границы Европы всегда была историей европейского пограничья – границ между государствами. Марка, Краина, Украина... Эти обширные территории, где то и дело маневрировали армии и вечно бродили разбойничьи банды и шайки, в прошлом представляли собой зыбко очерченные области и буферные зоны вдоль рубежей больших империй, тогда как на западе границы сложились относительно рано – там, где армиям, выступившим друг против друга, пришлось в конце концов остановиться. Из-за отсутствия естественных рубежей вопрос о границах Европы уводит нас в сторону от сути проблемы и затушевывает еще более важный и насущный вопрос: мы расширяемся, но кто при этом к нам должен присоединиться? По мере расширения границ Европейского союза он имеет дело со все менее устоявшимися государствами и со все более бедным населением. Восточные и Западные Балканы в этом отношении значительно отличаются друг от друга: и Румыния, и Болгария представляют собой достаточно давно сложившиеся государства, хотя решение о проведении экономических реформ и их последующее проведение в жизнь далось там с большим трудом, а разгул коррупции продолжается и по сей день, несмотря на осуществляемые меры по борьбе с ней; на Западных Балканах создаются новые государства, в Боснии и Герцеговине или Косово администрации только-только начинают оперяться, а строительство государственных институтов ведется силами целой сети международных организаций и при активной помощи со стороны ряда стран. Кольцо новых государств, сложившихся вдоль восточной границы Европейского союза, отличает еще бо́льшая хрупкость, что относится и к таким

анклавам, как Калининградская область или Приднестровье, - не признанное международным сообществом территориально-политическое образование с «пористыми» границами, через которые возможен трафик чего угодно.

Все вышесказанное указывает на существование дилеммы, лежащей в основе политики расширения, которую проводит Евросоюз. Импульс последней волны расширения был обусловлен для ЕС и его членов необходимостью выполнить политические обещания, содержащиеся в Римском договоре, и открыть дорогу к вступлению в Союз новым демократическим государствам Восточной Европы, а также стремлением предотвратить закрепление нового раздела континента и появление новой «берлинской стены» вдоль восточных границ ЕС, пролежавших тогда по Одере и Нейсе... Основным побудительным мотивом новой экспансии на восток было стремление обеспечить региональную стабильность и безопасность, сохранившееся и по сей день, свидетельство чему — заявления польского правительства в поддержку идеи об интеграции в Европейский союз Украины с целью не допустить закрепления экономического и политического раздела континента по реке Буг. Иными словами, границы Европейского союза смещаются все дальше и дальше на восток во имя расширения зоны стабильности, но чем дальше на восток они смещаются, тем менее стабильные территории попадают в орбиту ЕС... Налицо перенапряжение сил... Чтобы решить возникшую проблему, предлагаются три решения: а) ужесточение контроля и закрытие границ с возведением ограждений, подобных тем, что окружают анклавы Сеута и Мелилья; б) дальнейшее расширение, таящее в себе опасность перенапряжения сил; в) промежуточная политика наподобие Европейской политики добрососедства, когда, по словам бывшего председателя Европейской комиссии, ЕС готов поделиться с соседями всем, за исключением государственных институтов, хотя в этом случае четыре основные свободы, т. е. свободное перемещения людей, товаров, услуг и капитала, могут быть достигнуты лишь в долгосрочной перспективе. Нам еще предстоит

увидеть, так ли уж сильны эти стимулы, обещающие все, за исключением принятия в ЕС, чтобы побудить соседей Евросоюза пойти по пути переустройства.

Эта дилемма становится еще более ярко выраженной из-за предпочтения, которое всегда отдавалось Европейским сообществом/союзом одному вполне конкретному типу процессов демократизации. Первые процессы демократизации, получившие поддержку со стороны этой организации, имели место в Южной Европе после падения авторитарных режимов — правительства Салазара в Португалии и военной хунты в Греции, а также после смерти Франко в Испании. Помощи, оказанной этим странам Западной Европой, был посвящен ряд исследований, но в целом тогдашних аналитиков больше интересовал вопрос о внутренней динамике демократизации, развернувшейся в указанных государствах. В Греции, например, масштаб санкций, введенных ЕС, был крайне незначителен, что можно сказать и о степени их эффективности. По словам Басилиоса Цингоса, масштабы замораживания финансовой помощи, равно как и результативность указанной меры, были весьма ограниченными, в то время как приостановка переговоров, которые велись с Афинами по вопросам торговли, служила интересам в основном лишь стран-членов ЕС. И хотя Константин Караманлис вернулся в Афины на самолете Валери Жискар Д'Эстена, с просьбой о легитимации он был вынужден обратиться к местным политическим силам. Как пишет Цингос, «может быть, сообщество и предложило со своей стороны некоторые стимулы для выхода из диктатуры, но уже имевшийся опыт жизни при диктатуре сам по себе оказался достаточным стимулом для перехода к демократическому правлению, причем не только для гражданских политических элит и широких слоев населения, но и — во все большей степени — для самих вооруженных сил, представлявших собой самую важную и всесильную часть «электората»,

служившего опорой режима»<sup>10</sup>. Анализируя влияние фактора обусловленности на развитие ситуации в Латвии, Словакии и Турции, Франк Шиммельфенниг, Стефан Энгерт и Хейко Кнобель подчеркивают, что «его эффективность зависит от тех внутриполитических издержек, на которые приходится соглашаться правительствам стран-кандидатов при соблюдении [этих условий]»<sup>11</sup>. Издержки эти бывают весьма серьезными: так, население Словакии проголосовало против Мечиара, будучи хорошо осведомленным обо всех негативных аспектах деятельности его правительства, в итоге Мечиар потерял свой пост по воле избирателей; он никогда бы не ушел в отставку по доброй воле.

### *Дилеммы вмешательства*

Иными словами, эффективность обусловленности зависит от общественно-политической динамики внутри страны-кандидата; кроме того, она зависит и от соотношения сил противоборствующих сторон — реформаторов и «старой гвардии», соотношения сил, повлиять на которое в прямом смысле слова Европейский союз не может (прежнему Европейскому сообществу в этом отношении тоже нечем было похвастаться). Самое большее, на что в данном плане способен ЕС, — это обещать «долгосрочное вознаграждение» тем политическим и общественным силам, которые согласятся принять его условия; но он не может привести их к власти — о чем Евросоюз, впрочем, даже и не помышляет. И долгосрочность, и сами вознаграждения, безусловно, — факторы весьма значимые. Вознаграждения необходимы для усиления легитимности процесса демократизации, так как они придают ему большую эффективность; в итоге ЕС получает возможность влиять на

---

<sup>10</sup> B. Tsingos, *Underwriting Democracy: The European Community and Greece* // L. Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, op. cit., pp. 324-325.

<sup>11</sup> F. Schimmelfennig, S. Engert, H. Knobel, *Cost, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey* // „JCMS”, Volume 41, no. 3, 2003, p. 495.

характер перераспределения, позволяя пожинать плоды преобразований более широким слоям населения и усиливая тем самым поддержку процесса демократизации. Долгосрочность означает готовность ЕС гарантировать выживание демократии — именно благодаря таким гарантиям Аргентина и Чили согласились на включение «демократической клаузулы» в свои договоры с Европейским союзом. Как бы то ни было, ЕС не может экспортировать демократию — по выражению Цингоса, он лишь ставит свою подпись под «страховым полисом». ЕС не в состоянии изменить положение дел, но может выдать награду за осуществление перемен, усилить позицию тех, кто выступает в поддержку реформ, и воодушевить их. В этом отношении сила ЕС велика, хотя и не безгранична. Это сила поощрения, а не манипулирования. Для того, чтобы проводимая ЕС политика стимулов и вознаграждений, а также обусловленности этих стимулов и вознаграждений оказалась эффективной, соотношение сил внутри страны-кандидата должно предполагать нахождение у власти сил, стремящихся к развитию демократии и к утверждению главенства закона, выступающих за соблюдение прав человека и отстаивающих принцип компетентности правительства, причем силы эти должны находиться у власти благодаря поддержке со стороны населения. Иными словами, для успешности такой политики необходимо, чтобы процесс демократизации в стране-кандидате зашел уже достаточно далеко. К сближению с ЕС могут стремиться лишь режимы, ориентированные на те же ценности, что и Евросоюз: так, правительство Мексики согласилось на включение «демократической клаузулы» в свое Глобальное соглашение с ЕС прежде всего потому, что существовавший в стране режим был уже готов воспринять принципы демократии.

Тем не менее, если ЕС вмешивается в процесс демократизации на сравнительно позднем этапе, неизбежно возникает вопрос о том, что имеется в виду под словами «процесс зашел достаточно далеко», сколь поздним является «поздний этап» и что, собственно, означает понятие «рано». Полученные ответы

будут неизбежно отражать субъективность оценок, причем субъективность под флером предписанных свыше, но внешне вполне объективных критериев. Дальнейшее расширение ЕС, по-видимому, чревато для последнего риском слишком раннего вмешательства в процесс демократизации, не успевшей пустить достаточно глубокие корни. Но успел ли в свое время пустить более глубокие корни процесс, происходивший, например, в Португалии? Политические деятели Евросоюза пытаются получить гарантию относительной необратимости процесса демократизации, вводя все новые и новые критерии — политики, гарантирующие устойчивость демократии на длительную перспективу, сами нуждаются в таких гарантиях. За пределами Европейского союза возможности для маневрирования сужаются до минимума: либо государства соглашаются включить в договор «демократическую клаузулу», либо они на это не идут. Либо они, подобно ряду латиноамериканских стран, соглашаются включить ее в договор, чтобы способствовать развитию демократии, либо дают свое согласие, заведомо зная, что соответствующее условие выполнено не будет, а ЕС это нарушение проигнорирует (речь здесь идет о некоторых странах Северной Африки); или же они данную клаузулу отвергают, как это сделали, например, Соединенные Штаты Америки или Китай (и коммунистический режим, и страна демократии мотивировали свой отказ неприятием вмешательства извне).

Хотя ЕС располагает лишь ограниченной возможностью оказывать свое влияние на процесс эволюции, происходящий в других странах, он, тем не менее, пытается оставить за собой последнее слово посредством изобретения критериев, соблюдение которых становится обязательным для этих стран, когда речь заходит о получении вознаграждения со стороны Евросоюза — будь то доступ к его рынкам или доступ к его институтам. Действуя таким образом, ЕС обращает ситуацию в свою пользу, так как тем самым усиливает асимметрию, существующую между ним и отдельно взятыми странами. В данной связи не вызывает сомнений, что внедрение в процесс последнего расширения ЕС Открытого метода координации

(ОМК) имело своей целью смягчить трения, порожденные именно этой асимметрией. ОМК, заимствованный из политического инструментария, применяемого там, где ЕС лишен возможности действовать средствами законодательства, можно понимать как неиерархический процесс обучения, имеющий своей целью распространение норм и всевозможной лучшей практики посредством создания эталонов, обмена опытом лучшей практики и т. д.<sup>12</sup> Процесс этот, однако, происходит в более широких рамках, определяемых условиями, которые ЕС ставит странам-кандидатам, а также существованием высшей награды — членства в Евросоюзе. В своих отношениях со странами, расположенными на окраинах Европы или за ее пределами, Европейский союз использует аналогичные методы, неустанно подчеркивая при этом двусторонний характер данного процесса. Повсюду зазвучала новомодная присказка «совместная собственность», но сколько бы ее ни повторяли, коренная асимметрия или, например, несоответствие между партнерством и предъявляемыми к нему требованиями упорно отказываются исчезать. Как подчеркнул в своем докладе, посвященном анализу отношений, существующих между ЕС и Россией, Рольф Шутте, «подходу, применяемому ЕС для подталкивания России к принятию именно тех принципов, которыми руководствовался ЕС или западные демократии, и его подходу к сотрудничеству с Россией, когда речь идет об ответе на те вызовы, что бросает им обоим остальной мир, присущ явный дуализм»<sup>13</sup>. Но все же самые серьезные искажения основных установок ЕС, бесспорно, следует искать на Западных Балканах, где некоторые тамошние государства стали объектом попыток со стороны Европейского союза и других международных организаций (которые противоречили

---

<sup>12</sup> Относительно данного аспекта политики ЕС см.: E. Tulmets, *La conditionnalité dans la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est: un cadre d'apprentissage et de socialisation mutuelle?*, Докторская диссертация, защищенная в Париже 29.09.2005. 777 с.

<sup>13</sup> R. Schuette, *E.U.-Russia Relations: Interests and Values: A European Perspective*, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, Number 54, December 2004, p. 16.

самому определению «демократизация» в его «европейском» понимании) насадить там демократию «сверху». Но, несмотря на этот случай, все же не следует переоценивать возможности ЕС в области стимулирования перемен в третьих странах, как не следует переоценивать и его стремление следовать таким курсом. Хотя ЕС и затрачивает крупные суммы денег на поддержку дела демократии внедрением различных программ оказания помощи другим странам, он избегает возможности прибегать к давлению даже на микроуровне, что теоретически он вполне мог бы себе позволить<sup>14</sup>.

Пока что наибольших успехов в области распространения демократии Европейский союз добился внутри Европы. Так произошло потому, что и в странах, которые начали процесс демократизации, и в самом ЕС, с готовностью распахнувшим двери перед новыми демократиями, сложились совершенно конкретные условия. В определенном смысле между обеими сторонами возникло чувство общности интересов, появилось единомыслие, а в демократизирующихся странах пошел более или менее спонтанный и самовоспроизводящийся процесс общественного переустройства и возростала готовность гарантировать сохранность достигнутых преобразований. Возможно, эта динамика отчасти и утрачивает свой первоначальный импульс по мере продвижения Европейского союза на новые территории; в любом случае, ее невозможно распространить на весь остальной мир. Вознаграждения, которые ЕС может предложить далеким от него странам, гораздо скромнее тех, что обещаются в Европе, тогда как участвует Евросоюз в их делах зачастую вполсилы, и участие это — в еще большей степени, чем обычно, — зависит от согласия третьих стран выполнять выставленные им условия.

С английского перевел А. Юрасовский  
(перевод неавторизованный)

---

<sup>14</sup> См. в особенности: R. Youngs, *European approaches to democracy assistance: learning the right lessons?* // „Third World Quarterly”, Vol. 24, no 1, 2003, pp. 127-138.