

Серия: Старый Свет — новые времена

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
В ПОИСКЕ ГЛОБАЛЬНОЙ РОЛИ:
политика, экономика, безопасность

Редакционная коллегия серии Института Европы РАН:

*д.полит.н. Ал.А. Громыко (председатель),
к.э.н. В.Б. Белов, акад. РАН В.В. Журкин, к.и.н. О.А. Зимарин,
д.и.н. М.В. Каргалова, чл.-корр. РАН М.Г. Носов,
д.и.н. Ю.И. Рубинский, чл.-корр. В.П. Федоров,
д.и.н. В.Я. Швейцер, д.и.н. А.А. Язькова*

Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки
Институт Европы
Российской академии наук

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В ПОИСКЕ ГЛОБАЛЬНОЙ РОЛИ: ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА, БЕЗОПАСНОСТЬ

*Под общей редакцией
Ал.А. Громыко и М.Г. Носова*

ВЕСЬ
МИР

Москва 2015

УДК 061.1EU:[327+339.923](082)
ББК 66.4(4),60я43
Е24

Руководитель научного проекта:
д.полит.н. Ал.А. Громыко

Научные рецензенты:
*гл.н.с. Института социологии РАН, д.и.н., проф. А.А. Галкин,
чл.-корр. РАН, зам. директора ИМЭМО РАН, д.э.н. А.В. Кузнецов*

Редакционная коллегия монографии:
*чл.-корр. РАН М.Г. Носов (ответственный редактор),
акад. РАН В.В. Журкин, к.э.н. Н.В. Говорова*

Ответственный редактор монографии:
чл.-корр. РАН М.Г. Носов

Авторский коллектив:
*к.полит.н. Л.О. Бабынина, д.э.н. Ю.А. Борко, к.э.н. Р.Г. Герасимова, к.э.н. Н.В. Говорова,
акад. РАН В.В. Журкин, к.и.н. П.Е. Кандель, к.и.н. А.А. Канунников, к.и.н. В.А. Кузнецов,
к.и.н. О.С. Кулькова, к.и.н. В.И. Мироненко, чл.-корр. РАН М.Г. Носов,
к.и.н. Е.П. Тимошенкова, к.и.н. П.В. Шлыков, к.и.н. И.Н. Шербак,
д.и.н. А.А. Язькова.*



Издание осуществлено при финансовой поддержке
Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ)
Проект № 15-07-16004

Отпечатано в России

ISBN 978-5-98163-065-1 (ИЕ РАН)
ISBN 978-5-7777-0597-6 («Весь Мир»)

- © Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт Европы Российской академии наук, 2015
- © Издательство «Весь Мир», оформление, 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение (<i>М.Г. Носов</i>)	7
Часть I. СТРУКТУРЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ И ВНЕШНЕ-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ ЕС	15
Глава 1. Структуры и инструменты внешней политики ЕС (<i>В.В. Журкин</i>)	15
Глава 2. ЕС: институциональная система экономической интеграции (<i>Ю.А. Борко</i>)	29
Часть II. ПОЛИТИКА ЕС НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ	55
Глава 3. Формирование политики ЕС на постсоветском пространстве (<i>В.И. Мироненко, М.Г. Носов</i>)	55
Глава 4. Европейский союз – Россия: прошлое, настоящее, будущее (<i>Ю.А. Борко</i>)	60
Глава 5. ЕС – Украина (<i>В.И. Мироненко</i>)	93
Глава 6. ЕС – Белоруссия (<i>Р.Г. Герасимова, В.И. Мироненко</i>)	111
Глава 7. ЕС – Молдова (<i>В.И. Мироненко</i>)	122
Глава 8. ЕС и регион Южного Кавказа (<i>А.А. Язькова</i>)	141
Глава 9. ЕС и Центральная Азия (<i>М.Г. Носов</i>)	160
Часть III. ОТНОШЕНИЯ ЕС С ПОТЕНЦИАЛЬНЫМИ КАНДИДАТАМИ НА ВСТУПЛЕНИЕ В СОЮЗ	181

Глава 10. Отношения Европейского союза с Исландией, Норвегией и Швейцарией: интеграция без членства (<i>Л.О. Бабынина, Н.В. Говорова, Е.П. Тимошенко</i>)	181
Глава 11. ЕС – Западные Балканы (<i>П.Е. Кандель</i>)	217
Глава 12. ЕС – Турция (<i>П.В. Шлыков</i>)	240
Часть IV. АЗИЯ	265
Глава 13. Европа и Азия в историческом контексте (<i>М.Г. Носов</i>)	265
Глава 14. ЕС – Китай (<i>М.Г. Носов</i>)	269
Глава 15. ЕС – Япония (<i>М.Г. Носов</i>)	288
Глава 16. ЕС – Корея (<i>М.Г. Носов</i>)	305
Глава 17. ЕС – Индия (<i>М.Г. Носов</i>)	318
Глава 18. ЕС – АСЕАН (<i>М.Г. Носов</i>)	334
Глава 19. ЕС – регион Большого Среднего Востока (<i>М.Г. Носов</i>)	345
Часть V. АМЕРИКА	367
Глава 20. ЕС – США и Канада (<i>М.Г. Носов</i>)	367
Глава 21. ЕС – Латинская Америка (<i>А.А. Канунников</i>)	393
Часть VI. АФРИКА	439
Глава 22. ЕС – Африка южнее Сахары (<i>О.С. Кулькова</i>)	439
Глава 23. ЕС и страны Магриба (<i>Л.О. Бабынина, В.А. Кузнецов</i>)	508
Часть VII. АВСТРАЛИЯ И ОКЕАНИЯ	541
Глава 24. ЕС – Австралия (<i>М.Г. Носов</i>)	541
Глава 25. ЕС – Новая Зеландия и Океания (<i>М.Г. Носов</i>)	557
Часть VIII. ЕС И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ	563
Глава 26. ЕС и ООН (<i>И.Н. Щербак</i>)	564
Глава 27. ЕС и ФАО, МАГАТЭ, ЮНЕСКО, ВОЗ (<i>И.Н. Щербак</i>)	573
Заключение (<i>Ю.А. Борко, М.Г. Носов</i>)	583
Сведения об авторах	587

ВВЕДЕНИЕ

Среди книг в серии «Старый свет – новые времена», посвященных, прежде всего, изучению Европейского союза – крупнейшего в мире и наиболее успешного интеграционного союза, настоящая работа выделяется тем, что рассматривает не столько сам ЕС, сколько его взаимодействие с окружающим миром. С экономической точки зрения ЕС до определенной степени самодостаточен. В 2014 г. по объему ВВП и торговли он уступил лишь Китаю¹, при этом в экспорте ЕС около 70% приходится на Европу, включая свыше 60% на экспорт внутри самого союза². Для сравнения, на Китай, являющийся самым крупным внешнеторговым партнером ЕС, в 2013 г. пришлось всего 4,2% экспорта с учетом внутрирегиональной торговли, тогда как без ее учета этот показатель был в два раза больше и составил 8,5%³. Экономически мир нуждается в ЕС больше, чем он в нем. Евросоюз в 2013 г. являлся крупнейшим торговым партнером для США, Китая, стран Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АСР), вторым по значению торговым партнером для Южной Кореи и стран АСЕАН. Принимая во внимание, что ЕС создавался как организация экономической интеграции, а функции создания концепции общей внешней политики были поставлены в повестку дня деятельности ЕС значительно позже, не приходится удивляться, что успехи экономической интеграции сегодня значительно опережают внешнеполитическую деятельность Брюсселя.

С точки зрения внешней политики и экономики Европа всегда была союзом стран тесно связанных со всем миром. Начиная с XV в. многие страны Европы создавали собственные колониальные системы. В разное время весь американский континент, вся Африка, Океания

¹ CIA Factbook, 2015.

² Extra EU trade in goods – recent trends, Eurostat, May 2014.

³ Подсчитано по: Extra EU trade in goods – recent trends, Eurostat, May 2014; trade.ec.europa.eu DG for Trade 10.04.2015.

и значительная часть Азии были колониями Великобритании, Франции, Нидерландов, Испании, Португалии и Германии. И это объясняет традиционно крепкие связи метрополий с бывшими колониями, включая экономические и культурные отношения. Сегодня ЕС имеет дипломатические связи с большинством стран мира. Начавшийся в 1960-х гг. процесс деколонизации позволил ЕС сохранить свои экономические и политические позиции в Латинской Америке, Азии и Африке, которые играют все большую роль во внешних связях союза.

Предлагаемая Вашему вниманию работа посвящена внешней политике Европейского союза, ее политическим, военным и экономическим аспектам. Если ключевая роль Евросоюза в мировой экономике безусловна и неоспорима, то оценка его внешнеполитических и военных возможностей до сих пор остается намного более сдержанной. Сохраняет свою справедливость тезис о том, что возможности Европейского союза в сфере политического и военного управления пока еще несопоставимы с его влиянием на мировую экономику. Сложившаяся ситуация определяется рядом причин. Итоги Второй мировой войны для Европы, как и для Японии, стали мощной антивоенной прививкой и принесли понимание того, что возможность экономить на военных расходах хорошо способствует экономическому развитию. США охотно и не без выгоды для себя стали гарантами безопасности Западной Европы, а европейская внешняя политика де-факто на долгие годы оказалась прерогативой политики Вашингтона. Создание НАТО с доминирующей ролью США укрепило сложившуюся ситуацию, где в условиях холодной войны с СССР Америка играла главную роль антагониста Москвы.

Первым против ситуации, когда Европа оказалась практически выключенной из процессов мировой политики, восстал президент Франции Шарль де Голль, когда в феврале 1966 г. Франция вышла из военной организации НАТО. Решение Франции в конечном итоге стало скорее демонстрацией самостоятельности, чем реальным шагом на пути к внешнеполитической самостоятельности. Франция продолжала работать в 38 из 40 комитетов военного командования блока, активно участвовала во всех крупных военных операциях НАТО, а в 2009 г. вообще де-юре вернулась в военную организацию Северо-Атлантического блока. В то же время по мере роста экономической мощи ЕС вопрос о самостоятельной внешней и оборонной политике становился важной частью политической повестки союза. Сегодня существует процесс дистанцирования Брюсселя от политики США, однако речь идет скорее об определении собственной позиции ЕС в поиске внешнеполитических решений, о собственной роли в реализации

этих решений, чем о противопоставлении позиции ЕС политике США. В чем-то позиции партнеров по НАТО в вопросах мировой политики могут расходиться, однако их общее видение мира, основанное на признании цивилизационной Атлантической общности, остается залогом их единства в кардинальных вопросах мировой политики,

Общая политика ЕС в отношении ведущих стран мира до недавнего времени определялась исключительно проведением регулярных саммитов между руководством Евросоюза и теми межгосударственными объединениями и странами, с которыми Брюссель поддерживает диалог на высшем уровне. В отношении практически всех государств мира и региональных объединений политика ЕС формулируется в рамках разработки документов политической стратегии (так называемых Country Strategy Paper).

После создания в декабре 2010 г. Европейской внешнеполитической службы, ЕС активизировал свою роль в глобальном управлении, о чем, например, свидетельствует лидирующая роль главы этой службы Кэтрин Эштон и ее преемницы Федерики Могерини в успешных попытках урегулировать кризисную ситуацию в отношении ядерной программы Ирана в 2013–2015 гг.

В то же время участие ЕС в процессах глобального внешнеполитического управления и участия в решении проблем безопасности и сегодня ограничено рядом факторов.

- До сих пор политика ЕС как организации во многом определяется позициями отдельных стран членов ЕС, которые далеко не всегда совпадают между собой.
- Для ЕС, перегруженного своими внутренними экономическими проблемами, вопросы внешней политики и безопасности только начинают играть ту роль, которая должна соответствовать экономической мощи этой организации.
- Участие большинства стран ЕС в НАТО во многом, хотя и не во всем, определяет его внешнюю политику и политику в сфере безопасности. Европа, в отличие от США, пока не обладает той жесткой силой, которая позволяла бы ей вмешиваться в регулирование проблем, которые с точки зрения ЕС нуждаются в этом. Его участие в подобных процессах пока происходит в рамках действий США и НАТО. При этом необходимо отметить, что европейская концепция участия в глобальном регулировании делает больший акцент на использование мягкой силы, что, например, привело к противоречиям между некоторыми европейскими странами и США по вопросу об участии во вторжении в Ирак в 2003 году.

В то же время в соответствии с Лиссабонским договором 2007 г. Европейская комиссия получила большие права по участию в управлении внешней политикой, экономикой и финансами стран, входящих в еврозону, что, учитывая роль ЕС в мировой экономике, стало частью его участия в глобальном финансово-экономическом регулировании и формировании внешней политики. Именно этим вопросам посвящена первая часть монографии, в которой анализируются те институты и механизмы, которые сегодня определяют внешнюю политику ЕС. Роль Евросоюза в мировой политике зависит, прежде всего, от его жизнестойкости, от нормального функционирования его органов, а главное, от тех интеграционных процессов, которые происходят в Европе. Сегодня стали привычными утверждения о том, что роль ЕС в мировой политике остается периферийной, что Европа становится все более ориентированной на решение задач региональной политики и экономики, и все в меньшей степени озабочена решением глобальных проблем. Действительно, возможности Европейского союза в сфере политического и военного управления пока еще несопоставимы с его влиянием на мировую экономику, однако ошибаются те, кто считает роль ЕС в глобальном управлении чуть ли не маргинальной.

Структура последующих разделов работы основана на географическом принципе. Вторая часть монографии посвящена отношениям ЕС со странами постсоветского пространства. Для нас наиболее важным аспектом европейской политики Евросоюза остаются отношения между Брюсселем и Москвой. С одной стороны, мы близкие соседи и связаны друг с другом общими политическими и экономическими интересами. Для России – ЕС крупнейший экономический партнер. Евросоюз сохраняет зависимость от российских поставок газа. И перед Москвой, и перед Брюсселем стоят общие задачи борьбы с терроризмом, нарко-трафиком, нелегальной иммиграцией, распространением оружия массового поражения. В то же время назвать наши отношения благополучными, особенно на фоне событий в Украине, сегодня вряд ли возможно, хотя и сохраняются возможности для продолжения диалога.

Важную роль в политике ЕС играют отношения с новыми постсоветскими государствами и особенно с такими странами, как Украина, Белоруссия и Молдова, оказавшимися вовлеченными в те события, которые происходили на восточных границах ЕС в 2014–2015 гг. Огромную роль политика ЕС на постсоветском пространстве играет и для формирования и реализации политики России.

Третья часть монографии рассматривает политику Брюсселя в отношении потенциальных членов ЕС в Западной Европе и на Балканах, а также состояние отношений между ЕС и Турцией. В главах рассма-

триваются такие аспекты отношений с этими странами, как возможность их присоединения к союзу, и те препятствия, которые стоят на пути завершения этого процесса, включая их внутренние проблемы и отношение к интеграции с ЕС. В этой части рассматриваются и сложные вопросы налоговых и финансовых отношений между ЕС и Швейцарией, оказывающие серьезное воздействие на глобальную финансовую стабильность.

Четвертая часть работы посвящена отношениям ЕС со странами Азии, которые стали одним из главных направлений политики Брюсселя. В центре такой политики находятся огромные по своему объему и сложные по своему характеру отношения ЕС и Китая. Они приобретают особое значение в условиях тех интеграционных процессов, которые сегодня идут в Тихоокеанском регионе. Важными политическими и экономическими партнерами ЕС в Азии остаются Япония, Индия, АСЕАН и Республика Корея. Отдельная глава раздела посвящена отношениям ЕС с государствами Ближнего и Среднего Востока.

Пятый раздел монографии рассматривает вопросы отношений ЕС, США и Канады, а также взаимосвязи со странами Латинской Америки. Соединенные Штаты Америки являются важнейшим политическим, военным и экономическим партнером Европейского союза. Атлантические отношения, с их интенсивными политическими, экономическими, военными, научными и культурными связями, по своему объему остаются крупнейшими в мире. Создание и развитие Европейского союза в значительной степени было связано с американским присутствием в Европе. С одной стороны, европейцы боялись ухода США из Европы и стремились к объединению. С другой, европейцы стремились ограничить экономическое и военно-политическое влияние Вашингтона, а иногда пытались и дистанцироваться от него, за счет укрепления собственных позиций в мире. Если «старая Европа» — Франция, Германия, Великобритания и другие страны — основательницы Евросоюза иногда не соглашались с решениями Вашингтона в сфере безопасности, то вступившие в ЕС бывшие советские республики и бывшие члены Варшавского договора, не изжившие страха оказаться один на один с могущественной Москвой, рассматривают Вашингтон и НАТО в качестве гарантов своей безопасности. Если для ЕС процесс расширения Евросоюза оказался, и продолжает оказываться, серьезным экономическим и социальным испытанием, то для США он открыл возможность как укрепления своего влияния на континенте, так и расширения НАТО. Глава, посвященная отношениям между ЕС и США рассматривает и процессы связанные с заключением соглашения о Трансатлантическом партнерстве в торговле

и инвестициях (ТТИР). Предполагаемое соглашение, которое имеет своих сторонников и противников по обе стороны Атлантики, можно характеризовать как соглашение «высокого стандарта», поскольку оно полностью покрывает все аспекты торговли между сторонами и ликвидирует тарифные ограничения, отменяет все виды дискриминации в любом из секторов экономики.

Сложные вопросы отношений с Латинской Америкой рассмотрены во второй главе раздела. В Европе весьма серьезно относятся к сотрудничеству с Латинской Америкой, поскольку совершенно справедливо считают, что страны Южной и Центральной Америки играют все более заметную роль в современном мире. Красноречивым показателем развития отношений ЕС со странами Латинской Америки стал рост торговых связей в последние годы. Так, если в 2004 г. экспорт стран ЕС в страны Латинской Америки и Карибского бассейна составлял 55,1 млрд евро, а импорт – 64,3 млрд евро, то в 2014 г. экспорт ЕС уже составил 112,8 млрд евро, а импорт увеличился до 99,4 млрд евро. Сложность отношений между ЕС и Латинской Америкой связана с неоднородностью векторов политического позиционирования стран региона, с неравномерностью их развития, с традиционно сильным влиянием США на их политику.

Шестая часть монографии рассматривает отношения между ЕС и Африкой. Первая из двух глав раздела посвящена политике Евросоюза в отношении «черной» Африки – Африки к югу от Сахары. С учетом множества факторов, взаимоотношения Африки с ЕС на сегодняшний день имеют характер стратегического партнерства. Его структура опирается на торговлю и инвестиции, на взаимодействие в сфере энергетики. Между ними поддерживаются активные политические, деловые, культурные и научные связи, растет сотрудничество в сфере обеспечения безопасности. В условиях их географической близости и все еще существующей в Африке экономической нестабильности и этно-религиозных конфликтов обостряется проблема миграционных потоков из Африки в Европу. Для большинства стран Африки к югу от Сахары ЕС остается важнейшим торговым и политическим партнером. Сегодня в отношениях двух континентов происходит геополитический сдвиг восприятия, который обусловлен возрастающей ролью Африки в международных отношениях, что заставляет ЕС пересматривать свои подходы к сотрудничеству с ней. Это движение может быть обозначено вектором «от Евроафрики к Афро-Европе».

Другая глава раздела посвящена отношениям ЕС со странами Магриба, осложнившимися после начавшейся в 2010 г. Арабской весны. Несмотря на всю важность стран Магриба как торговых партнеров

ЕС и действие многочисленных программ развития и модернизации региона, на сегодняшний день основную парадигму межрегиональных отношений задает необходимость обеспечения Евросоюзом собственной безопасности. Это связано в первую очередь с эффективным противостоянием джихадистской угрозе, с противодействием трансграничной преступности, контрабанде оружия и наркотиков, с контролем над миграцией и перемещением людских потоков из стран Магриба в Европу.

Глава монографии, рассматривающая вопросы отношений между ЕС и Австралией, формирует самостоятельный раздел книги. Эти отношения никогда не были приоритетной проблемой для Брюсселя. Определялось это всегда существовавшей и сегодня сохраняющейся, хотя и в меньшей степени, чем раньше, исторической ориентацией Зеленого континента на Великобританию. Еще одной причиной второстепенности этих отношений для ЕС был относительно небольшой объем политических и экономических связей с Австралией.

Сегодня отношения между ними играют все большую роль, как для Брюсселя, так и для Канберры. Австралия стала одной из ведущих держав мира, членом G-20, страной, входящей в число 15 крупнейших экономик мира. Особый интерес для ЕС представляет и возрастающее с каждым годом влияние Австралии в Азиатско-Тихоокеанском регионе, и прежде всего, в регионе Океании, стабильность которого, как показал кризис 2006 г. в Тиморе-Лешти, стала частью глобальной безопасности. Для Австралии, остающейся частью европейской цивилизации и западного мира, Европа всегда играла и продолжает играть огромную роль в ее политике, экономике, образовании и культуре.

Заключительный раздел исследования анализирует отношения ЕС с международными организациями. ЕС представлен в работе таких глобальных объединений как G-7, G-8, G-20. Отношения Брюссель поддерживает и с такими организациями, как АСЕАН и АСЕМ, ведя регулярный диалог по вопросам торговли и инвестиций на уровне министров и старших чиновников. Представительства ЕС находятся в 111 странах мира, делегации аккредитованы при ООН и таких его организациях, как ЮНОДК, ЮНИДО, ЮНЕСКО, МАГАТЭ. Активны представители ЕС в Совете Европе и ОБСЕ, а его миссии действуют при АСЕАН и Африканском союзе. ЕС проводит саммиты с такой организацией, как МЕРКОСУР, существуют комитеты сотрудничества ЕС с Андской группой и рядом других международных объединений. Основные аспекты отношений с ними рассмотрены в соответствующих страновых разделах монографии, поэтому основное внимание в разделе уделено связям ЕС с организациями системы ООН, в том чис-

ле ФАО и ВОЗ, здесь рассматриваются практические и юридические аспекты миротворчества.

В заключение необходимо сказать, что представленная Вашему вниманию монография является коллективной и в ней сохранены точки зрения авторов на предмет исследования.

Статистические данные, представленные в анализе экономических аспектов отношений ЕС с миром, кроме особо оговоренных случаев, в основном опирается на данные статистики ЕС – Directorat General for Trade 10.04.2015 (trade.ec.europa.eu) и поэтому отдельно не оговаривается в постраничных ссылках.

Авторами глав монографии являются:

Бабынина Л.О. (гл. 10, 23), *Борко Ю.А.* (гл. 2, 4, заключение), *Герасимова Р.Г.* (гл. 6), *Горова Н.В.* (гл. 10), *Журкин В.В.* (гл. 1), *Кандель П.Е.* (гл. 11), *Канунников А.А.* (гл. 21), *Кузнецов В.А.* (гл. 23), *Кулькова О.С.* (гл. 22), *Мироненко В.И.* (гл. 3, 5, 6, 7), *Носов М.Г.* (введение, гл. 3, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25, заключение), *Тимошенкова Е.П.* (гл. 10), *Шлыков П.В.* (гл. 12), *Шербак И.Н.* (гл. 26, 27) *Язькова А.А.* (гл. 8).

Часть I

СТРУКТУРЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ И ВНЕШНЕ- ЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ ЕС

Глава 1

СТРУКТУРЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ЕС

Полноценную централизованную систему руководства внешней и военной политикой в Европейском союзе начали создавать только на основе Лиссабонского договора, вступившего в силу 1 декабря 2009 г. Так что история этой системы началась совсем недавно. А все предыдущие усилия ЕС в этой сфере вполне можно считать предысторией. Система управления политикой была сильно размыта, хотя главные решения принимались, как это принято в ЕС, Европейским советом и Советом Евросоюза. Более сконцентрированным стал сравнительно недавно комплекс органов управления военной политикой ЕС. Впрочем, и он формировался во время крупных перемен в Европейском союзе в начале XXI века, которые привели к Лиссабонскому договору.

В принципе в этом нет ничего удивительного. Официально единая внешняя политика была провозглашена в Европейском союзе лишь ближе к концу XX века. Сначала – впервые – в Едином европейском акте 1987 г. Более развернуто – в Маастрихтском договоре 1993 г. Наконец, вполне фундаментально, в Амстердамском договоре 1999 г. До этого европейская интеграция развивалась на своем главном направлении – экономическом. Именно на нем она добилась своих исторических успехов и сделала Европейский союз глобальным актором на международной арене.

Среди факторов, которые привели, наконец, к созданию современного внешне- и военно-политического механизма ЕС, следовало бы выделить два. Один – внутренний; экономическая мощь Европейского союза требовала своего политического оформления. Другой – внешний. Прекращение холодной войны создало благоприятные

условия для реализации потребности ЕС в собственных структурах руководства внешней и военной политикой.

Предыстория

Следует хотя бы кратко сказать о том, как в «пустое» для нее сорокалетие все же постепенно вызревали условия для рывка, совершившегося в начале XXI века.

Во-первых, рост экономической интеграции постоянно вел к формированию внешнеэкономической политики. Она становилась все более зрелой и волей-неволей выходила временами на традиционные внешнеполитические рубежи.

Во-вторых, хотя более или менее единая внешняя (а тем более военная) политика в набирающем экономическую мощь сообществе не существовала, потребность в координации политических позиций (а затем и действий) все же была. Поэтому начиная с 1970 г. в ЕС было основано Европейское политическое сотрудничество (ЕПС) — система консультаций между министрами иностранных дел по важным политическим проблемам современности. Для практического обеспечения ЕПС впервые был создан небольшой постоянный координационный орган — Политический комитет, состоявший из представителей министерств иностранных дел стран-членов.

Доподлинно руководящих органов руководства единой внешней политикой было еще далеко, да и самой такой политики не существовало. Тем не менее, в рамках ЕПС время от времени принимались достаточно масштабные решения. В историю ЕС вошла, в частности, Венецианская декларация 1980 г., в которой Евросоюз впервые признал право палестинцев на свое государственное образование.

Предпринимались и попытки создать структуры руководства военной политикой — все неудачные. После провала в 1954 г. планов европейского оборонительного сообщества с сильным руководящим центром был сформирован Западноевропейский союз. Его быстро и решительно поставил под контроль набиравший силу блок НАТО.

В-третьих, в процессе этих первых попыток быстро сформировались в ЕС два течения сторонников и противников его независимой внешней и особенно военной политики. Первых традиционно возглавляла Франция, часто при поддержке Германии. Лидером вторых была и остается Великобритания. Разногласия и борьба между «европеистами» и «атлантистами» мешала, мешает и будет мешать формированию подлинно самостоятельного внешне- и военно-политического курса Европейского союза.

Внедрение внешней, а затем и военной политики в европейский интеграционный процесс конца XX – начала XXI века требовало своего организационного оформления, создания структур планирования и реализации этих нововведений. И такие структуры стали возникать, сначала довольно хаотично, но одновременно приспосабливаясь к общей системе руководства Европейским союзом.

Высший орган этой системы Европейский совет – саммит лидеров стран-членов стал и главным центром выработки стратегических решений в сфере внешней и военной политики. Таким он остается до сих пор, хотя после начала в 2008 г. тяжелого экономического кризиса сконцентрировался в основном на попытках преодоления этого кризиса и его последствий.

Перешел в наше время и второй по значению руководящий орган ЕС – Совет Евросоюза в составе министров иностранных дел стран-членов. Он принимает более конкретные политические решения, хотя и не занимается практикой их реализации.

И наконец, в январе 2001 г. под эгидой Совета ЕС был создан первый в истории Европейского союза орган непосредственной разработки внешней (а впоследствии и военной) политики – Комитет по политике и безопасности. Именно с него начался процесс развития сложной и многогранной системы непосредственного руководства внешнеполитической деятельностью ЕС. Какое-то время он один этим и занимался.

Правда, кое-какие сдвиги произошли в Европейской комиссии. Директораты, обслуживающие в ней внешнеэкономические проблемы, стали время от времени прикасаться и к вопросам политики, начали возникать субструктуры, занятые внешнеполитической тематикой. Хотя порой это только вносило дополнительную неупорядоченность в и без того сложную ситуацию.

Организованнее в этой предлиссабонской обстановке пошло формирование структур военной политики ЕС – Общей политики безопасности и обороны. Она начала стремительно развиваться после призыва к ее созданию, с которым выступили в 1998 г. президент Франции Жак Ширак и премьер-министр Великобритании Тони Блэр. Потребность в собственной военной политике назрела и перезрела. Поэтому строительство военных структур произошло с удивительной для темпов ЕС скоростью. Они были созданы в течение нескольких месяцев 2001 г. вслед за Комитетом по политике и безопасности: Военный комитет ЕС в апреле, а Военный штаб ЕС в июне. И не только созданы, но и достаточно эффективно заработали.

Вместе с тем известная спонтанность возникновения системы управления внешней и военной политикой (быстрые рывки в одной

области, бессистемность, а то и просто хаотичность в других) не могла не беспокоить руководящие круги Европейского союза. Там нарастало понимание потребности в едином мощном центре руководства такой политикой.

Его и решено было создать в рамках Конституции Евросоюза, работа над которой началась в 2002 г. 29 октября 2004 г. она была подписана главами государств и правительств стран – членов ЕС. Конституция учреждала пост министра иностранных дел Европейского союза и подчиненные ему структуры, т.е. фактически министерство иностранных дел. На этом история и закончилась. На референдумах во Франции и Нидерландах, где опасались излишнего вторжения ЕС в свои дела, конституцию отвергли.

Впрочем, потребность в новом основополагающем акте Европейского союза, в том числе и в сфере внешней и военной политики, была слишком велика. В Конституцию внесли косметические поправки. Министр иностранных дел был переименован в Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности, Конституция – в Договор о реформе ЕС, подписанный в Лиссабоне, а попросту Лиссабонский договор, который, как уже говорилось, 1 декабря 2009 г. вступил в силу.

Внешиполитическая служба

Лиссабонский договор произвел исторический переворот в сфере внешней и военной политики Европейского союза. Он создал мощный центр руководства этой политикой, оставив в прошлом разнородные усилия в этой области. Он впервые учредил и упорядочил систему внешней и военной политики ЕС, вобрав в нее все полезное из прошлого. Эта система действует и в настоящее время.

Европейская внешнеполитическая служба (ЕВС), официально открытая 1 декабря 2010 г., формировалась долго и нелегко. И вполне естественно. Ведь в нее были включены подразделения, стянутые из разных структур Европейского союза: департаментов Европейской комиссии, комитетов Совета ЕС, органов руководства Общей политикой безопасности и обороны, разведывательных и информационных структур. Объединение всех их в единую организацию проходило отнюдь не механически, а предусматривало и слияние, и разделение, и необходимую перестройку. В дополнение к этому создавались новые органы. Процесс охватил сотни высших и иных чиновников. Он продолжался не один год и дополнительно осложнялся тем, что проходил в условиях мощнейшего экономического кризиса.

Тем не менее, этот процесс был успешно завершен, хотя, как и во всяком сложном живом организационном механизме, периодически проходит доработка, уточнение, усовершенствование его составных частей. По состоянию на 2014 г. этот механизм выглядит так.

Во главе ЕВС с 2014 г. стоит Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини, которая на этом посту сменила первого руководителя новой организации Кэтрин Эштон. По существу Высокий представитель является министром иностранных дел (а частично и обороны) Европейского союза. В особенностях поста Высокого представителя, круга ее полномочий и обязанностей ярко отразилось существо нового подхода Евросоюза к внешней и военной политике. Кроме главного – прямого руководства Европейской внешнеполитической службой – Высокий представитель занимает и другие важные посты. Она является заместителем председателя Европейской комиссии и постоянным председателем Совета ЕС в формате министров иностранных дел (или Совета министров иностранных дел). В этом отразилось еще одно из новшеств Лиссабонского договора – определенное сближение Еврокомиссии и других интеграционных органов с процессом разработки внешней политики, а также и Европейского парламента: Высокий представитель по положению обязан периодически отчитываться перед ним. При всем этом внешняя и тем более военная политика остается межправительственной сферой, влияние на них интеграционных структур лишь несколько увеличено. Однако сочетание ряда постов Высокого представителя позволяет гораздо лучше, чем прежде, осуществлять координацию структур Европейского союза в области внешней и военной политики.

В штате Европейской внешнеполитической службы около трех с половиной тысяч сотрудников. Из них около полутора тысяч в центре и примерно две тысячи – в составе делегаций ЕС за границей. Недаром видный европейский журналист Эндриу Реттман назвал эту службу «внешнеполитическим гигантом ЕС»¹. Подобные оценки звучали неоднократно.

В первые годы структура ЕВС работала, но, по общему мнению, была весьма сложной и запутанной, отражая неоднородное происхождение ее элементов из разных сфер ЕС. В 2015 г. Федерика Могерини начала ее перестройку, придав системе более упорядоченный характер.

Основные компоненты структуры ЕВС были сведены в три больших блока, которые возглавили заместители генерального секретаря

¹ Rettman A. EU states envisage new foreign policy giant // EU observer. 2009. 23 Oct. P. 2.

службы². Первый – относительно небольшой «Экономические и глобальные проблемы» ведает широким кругом названных вопросов, но с учетом того, что главные экономические направления ЕС курирует Европейская комиссия.

Самым крупным стал блок «Политические дела», в котором, как и во всяком крупном министерстве иностранных дел, сконцентрированы пять территориальных директоратов, ведающих отношениями со всеми странами мира. Эта система порой меняется: директорат Азии и Тихого океана в свое время разбивали на два, а затем снова объединили. Наоборот, директораты Латинской и Северной Америки соединили в один директорат Америк. Отдел «Россия» входит в состав директората Европы и Центральной Азии.

Практически без изменений вошел в новую структуру третий блок «Общая политика безопасности и обороны (ОПБО) и кризисное реагирование» (см. ниже). В его составе остались те же более двадцати подразделений. Как и раньше, в составе ЕВС функционируют различные организационно-технические службы.

Непосредственными проводниками внешней политики Европейского союза служат его представительства в большинстве стран мира, официально именуемые делегациями. До Лиссабонского договора они были Делегациями Европейской комиссии. После Лиссабона они подчинены Европейской дипломатической службе и официально названы Делегациями ЕС, хотя в политической жизни стран часто именуются просто посольствами. По масштабам и характеру работы они вполне сопоставимы с посольствами крупнейших государств.

Еще одна внешнеполитическая структура также перешла в ведение ЕВС. Эта группа Специальных представителей Европейского союза в проблемных регионах мира. Около десяти Специальных представителей проводят политику ЕС в регулировании и решении международных кризисов, иных сложных ситуаций, затрагивающих интересы Евросоюза. Каждому из них придана группа помощников и экспертов. Общая численность всех этих групп составляет примерно двести человек.

Ряд подразделений ЕВС созданы для обеспечения сотрудничества с Европейской комиссией, которая сохраняет прежние внешнеполитические функции. Наиболее крупная из них – предоставление экономической и иной помощи странам и регионам мира, а также иные

² HQ Organization Chart as of 26 September 2015 / Brussels: European External Action Service. 2015. P. 1; EUISS Yearbook of European Security / Paris: European Union Institute for Security Studies, 2015. P. 74.

элементы внешнеэкономической сферы, которые традиционно входили и входят в компетенцию Еврокомиссии.

Сотрудничество между ней и Европейской внешнеполитической службой начиналось непросто, т.к. передача ряда подразделений Комиссии в ЕВС проходила в борьбе, порой довольно острой. Но постепенно отношения наладились, чему немало способствовала деятельность первого Высокого представителя К. Эштон в качестве вице-председателя Комиссии. Сейчас обе стороны стремятся поддерживать деловое сотрудничество. Оно необходимо не только в центре, но и в делегациях, где в дополнение к двум тысячам дипломатов ЕС работают еще три с половиной тысячи сотрудников Комиссии, обслуживающих сложный комплекс внешнеэкономической политики Европейского союза³. Тесное взаимодействие, не исключаящее, конечно, тех или иных противоречий, будет продолжаться и дальше.

Отдельной проблемой являются отношения между Европейской внешнеполитической службой и Европарламентом, роль которого была усилена Лиссабонским договором. В парламенте иностранными делами занимаются в основном Комитет международных отношений и Подкомитет по безопасности и обороне. ЕВС постоянно снабжает Европарламент информацией, проводит брифинги, помогает его членам в заграничных поездках и др. Европарламент утверждает бюджет ЕС, в том числе и Европейской внешнеполитической службы.

Структуры ОПБО

Главные решения в сфере Общей политики безопасности и обороны, то есть, попросту говоря, военной политики Европейского союза принимают Европейский совет, Совет ЕС и Комитет по политике и безопасности, состоящий из посланцев государств – членов Евросоюза.

Непосредственную же реализацию (а порой и доработку) этих решений осуществляет, если можно так выразиться, комплекс органов ОПБО, включающий как военные, так и гражданские составляющие. На вершине этого комплекса находятся два основных органа общего руководства – Военный комитет и его гражданский аналог – Комитет по гражданским аспектам кризисного регулирования (в документах ЕС его часто называют «Сивил коммити» или Сивком).

Военный комитет осуществляет проработку и доработку планов операций сил Европейского союза, последовательно следит за их ре-

³ EUISS Yearbook of European Security. YEC 2014 / Paris: European Institute for Security Studies, 2014. P. 281.

ализацией, в случае необходимости вмешиваясь в оперативный процесс, подводит их итоги, готовит предложения для Комитета по политике и безопасности или других высших структур Европейского союза. Официально Военный комитет состоит из руководителей оборонных ведомств стран-членов, но на практике вместо них в работе участвуют обычно их постоянные военные представители в системе Евросоюза.

Комитет по гражданским аспектам кризисного регулирования, или Сивком, функционирует примерно так же, как Военный комитет, но занят гражданскими миротворческими операциями (именуемыми обычно миссиями) в разных регионах мира. Оба комитета стремятся тесно сотрудничать, реализуя утвердившийся в ОПБО принцип синергии военных и гражданских действий.

На следующем, формально более низком, но фактически очень важном уровне функционируют три сотрудничающих между собой органа – Военный штаб ЕС, Подразделение по планированию и проведению гражданских операций и созданный в 2009 г. Директорат кризисного реагирования и планирования.

Этот директорат делает свой посильный вклад в разработку стратегии, планирования операций, обеспечения их успешной реализации. Он особенно внимательно контролирует сотрудничество между военной и гражданской ветвями ОПБО, которому в Европейском союзе в последние годы уделяется особое внимание. Директорату приходится решать и те проблемы и противоречия, которые возникают в процессе этого сотрудничества.

Что касается Военного штаба ЕС, успешно действующего с 2001 г., то он выполняет традиционные штабные функции, аналогичные тем, которые осуществляются в генеральных штабах крупных государств. Он активно участвует и в планировании, и в руководстве военными операциями. Подразделение по проведению гражданских операций выполняет такие же задачи, но лишь для осуществления гражданских миссий, в которых участвуют полицейские, жандармы, юристы, иные специалисты в сфере миротворчества и урегулирования конфликтов. Каждая военная операция или гражданская миссия имеет, естественно, собственное руководство, назначаемое высшими органами Европейского союза.

В процессе создания Европейской внешнеполитической службы перестройке подверглись и перешедшие в ее состав разведывательные подразделения Европейского союза. На базе прежних структур был создан Разведывательный и ситуационный центр. Это разветвленное учреждение аккумулирует информацию, получаемую от служб разведки и безопасности государств – членов ЕС, открытых источников, ди-

пломатических систем, международных организаций, военных операций и гражданских миссий Евросоюза. Центр обслуживает Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности, всю Европейскую внешнеполитическую службу, органы Общей политики безопасности и обороны, делится информацией со странами – членами ЕС.

Помимо этого комплекса структур, составляющих костяк системы обеспечения политики безопасности ОПБО, в эту систему входят и отделы, занимающиеся традиционными военно-политическими вопросами – нераспространением ядерного оружия, ограничением вооружений, миротворчеством и другими общими проблемами глобальных международных отношений.

Военная политика в отличие от других внешнеполитических направлений тесно связана с состоянием вооруженных сил и особенно военно-промышленного комплекса. Поэтому при формировании Европейской внешнеполитической службы в нее было включено созданное еще в 2004 г. Европейское оборонное агентство (ЕОА). Более того, Высокий представитель по иностранным делам и политики безопасности официально является главой Европейского оборонного агентства, хотя практически им руководит Главный администратор ЕОА⁴.

Европейское оборонное агентство призвано играть организующую и иницилирующую роль в развитии военно-промышленного комплекса ЕС. Оно заняло видное лидирующее место в этом комплексе, регулярно выдвигая перспективные программы, организуя различные формы промышленного сотрудничества в оборонной сфере, стимулируя научные и опытно-конструкторские разработки. В состав Европейского оборонного агентства входят 27 стран – членов Евросоюза (все, кроме Дании), а также Норвегия, Швейцария и Сербия.

В 2013 г. Европейское оборонное агентство сформулировало четыре главных приоритета в развитии оборонного потенциала ЕС: развернуть производство беспилотных летательных аппаратов (БЛА), создать комплекс заправки самолетов в воздухе, построить новую систему космической связи, обеспечить практическую реализацию Стратегии кибербезопасности ЕС⁵. Европейский союз в декабре 2013 г. одобрил эту инициативу Европейского оборонного агентства.

Инициатива будет выполняться несколько лет. «Воздушный танкер» готовился компанией «Эйрбас» давно и начал поступать на

⁴ Chief executive.

⁵ Defence matters. EU key documents / Paris: European Institute for Security Studies, 2014. P. 156–157.

вооружение. В производстве беспилотников Евросоюз сильно отстал и готовится наверстывать упущенное. Киберобороне в ЕС уделяется повышенное внимание. В военно-политических кругах Европы к историческим трем сферам вооруженной борьбы добавлено еще две. Теперь это: «земля, вода, воздух, космос и кибер»⁶. Вполне вероятно, что будет создана новая структура, которая займется киберпроблемами.

В космической сфере такая структура есть, и не одна. Во-первых, у Европейского союза давно существует свой небольшой Спутниковый центр в г. Торрехоне близ Мадрида. Он занимается обработкой информации, полученной космическими системами стран – членов Евросоюза или из других источников, для структур внешней и военной политики ЕС. При создании Европейской внешнеполитической службы этот центр был включен в ее состав на правах отдельного агентства. Собственно освоением космоса он никогда не занимался, но вполне справляется со своими задачами обслуживания структур Европейского союза.

Освоением космоса занята другая, мощная организация с ежегодным бюджетом свыше четырех миллиардов евро, созданная в 1975 г., со штаб-квартирой в Париже: Европейское космическое агентство (ЕКА). В его состав входят 20 членов Евросоюза, в том числе все крупные страны-члены, а также Швейцария и Норвегия, в ряде проектов участвует Канада.

Европейское космическое агентство никогда не входило в состав Евросоюза, но всегда поддерживало теснейшие связи с ним и его структурами, особенно с Европейским оборонным агентством, а после создания Европейской внешнеполитической службы и с ней.

Европейское космическое агентство эффективно обслуживает интересы внешней политики Евросоюза и является одним из главных космических центров мира. Оно имеет сеть соглашений с ними. Соглашение о сотрудничестве и партнерстве с Россией успешно выполняется независимо от политической конъюнктуры. Во время ухудшения отношений между ЕС и Россией в связи с украинским кризисом Европейское космическое агентство, начиная в апреле 2014 г. крупнейшую программу дистанционного зондирования Земли «Коперникус», первый спутник этой программы «Сентинел» запустили с космодрома Куру во Французской Гвиане российской ракетой «Союз СТ».

Говоря о структурах внешней и военной политики Европейского союза, нельзя обойти небольшой коллектив парижского Института

⁶ Conclusions on Common Security and Defence Policy. 25–26 November 2013 / Brussels: Council of the European Union, 2013. P. 6.

исследований проблем безопасности ЕС, который входит в систему Европейской внешнеполитической службы. Институт не только участвует в аналитическом обеспечении политики, но и служит важным органом популяризации политики Европейского союза.

Тематические инструменты

Совершенно особую роль играет в реализации внешней и военной политики Европейского союза группа структур, именуемых Тематическими инструментами. Они осуществляют финансирование зарубежной деятельности ЕС и потому влияют на ее формирование. Руководит этой группой Европейская комиссия, сотрудничая при этом с Европейской внешнеполитической службой.

Европейский союз традиционно создавал программы помощи иностранным государствам, финансировал различные совместные проекты, проводил иные акции подобного рода. В середине первого десятилетия XXI века была проведена реформа этой деятельности, слияние отдельных программ, трансформация других. Тогда и была создана в рамках Европейской комиссии эта система более или менее упорядоченных Тематических инструментов, на которые расходовались ежегодно 5–7 млрд евро.

В этой системе выделяются три таких Инструмента (ТИ), поглощающих основную часть финансовых обязательств. Это ТИ Европейского соседства, Сотрудничества в развитии (помощь развивающимся странам) и Помощи готовящимся к вступлению (в Европейский союз).

Первый из этих тематических инструментов включает в себя и финансирование начатого Европейским союзом в 2009 г. Восточного партнерства⁷, нацеленного на продвижение в шесть европейских постсоветских стран – Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину, что встретило критику со стороны России. Ущемляющий российские интересы характер Восточного партнерства отчетливо проявился во время украинского кризиса 2014–2015 гг.

В структурах Общей политики безопасности и обороны Евросоюза традиционно особое внимание уделяется Инструменту содействия стабильности и миру. Он тесно увязан с военными операциями и гражданскими миссиями Европейского союза и направлен на предотвращение возникновения кризисных ситуаций в тех или иных странах и регионах, а также и на посткризисное урегулирование после

⁷ Introduction to the Thematic instruments and programmes. 2011–2013 / Brussels: European Commission, 2012. P. 9.

проведения операций и миссий ЕС⁸. Не всегда действие этого инструмента является успешным, но даже сравнительно небольшие достижения вполне оправдывают его существование.

Другие ТИ (всего их около десятка) охватывают хорошо известные сферы деятельности Европейского союза: гуманитарную помощь, партнерство, демократию и права человека, сотрудничество в обеспечении ядерной безопасности, взаимодействие с индустриальными странами, макроэкономическую помощь. В годы экономического кризиса ассигнования на ТИ и связанные с ними более мелкие программы несколько уменьшились, но с 2014 г. снова начали расти, в проекте до 2020 г. предусматривается их существенное увеличение.

Проблемы управления

Подводя итог, следует сказать, что в целом структуры и инструменты внешней и военной политики Европейского союза функционируют достаточно эффективно. Однако сложности и проблемы на их пути существуют и будут действовать дальше.

Во-первых, постоянно мешает развитию всех этих структур и инструментов стремление всех стран – членов ЕС, особенно крупных, уберечь свои национальные интересы в таких деликатных сферах, как внешняя и военная политика. Это столкновение национальных интересов с коллективными было, есть и будет. В одних случаях интеграционные интересы берут верх, в других отступают.

В Лиссабонском договоре предложен новый путь преодоления этого противоречия – идея постоянного структурированного сотрудничества, которое могли бы развивать группы стран, наиболее готовые к этому. Европейский совет и другие органы ЕС активно пропагандируют, как пример такого сотрудничества, создание в 2010 г. Европейского авиатранспортного командования, в состав которого вошли Франция, Германия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург⁹. Однако это вполне успешное событие так и осталось единичным примером. Противоречие же продолжает действовать.

Во-вторых, никуда, в конечном счете, не исчезли разногласия между «атлантистами» и «европеистами» относительно путей развития внешней и военной политики ЕС. Наглядным примером тому послужили события 2013 г., который некоторые деятели ЕС объявили «годом

⁸ Introduction to the Thematic instruments and programmes for 2007–10 / Brussels: European Commission, 2008. P. 34.

⁹ Defence Matters. Op. cit. P. 158.

европейской обороны»¹⁰. Начало этим событиям положило решение Европейского совета провести в конце 2013 г. специальную сессию, посвященную Общей политике безопасности и обороны (после пятилетнего перерыва, охватившего годы экономического кризиса). В ходе многочисленных подготовительных мероприятий неоднократно на разных уровнях выдвигалось предложение создать мощный Оперативный центр для повседневного руководства военными операциями и гражданскими миссиями. Европарламент принял специальную резолюцию на этот счет, в ЕС царило мнение, что проблема, вероятно, будет решена. Однако на ее пути встала Британия, усмотревшая в плане мощного оперативного центра посягательство на роль НАТО в Атлантическом альянсе.

Сессия Европейского совета состоялась в Брюсселе 19–20 декабря 2013 г. В канун сессии прилетевший из Лондона британский премьер Дэвид Кэмерон выступил с резкой речью, осуждавшей планы европейской самостоятельности в военных делах. Произошла даже перепалка между ним и президентом Франции Олландом. Но ради сохранения консенсуса идею сильного военного центра похоронили. Хотя борьба будет продолжаться.

В-третьих, даже вне зависимости от перечисленных противоречий в Европейском союзе вокруг проблем внешней и военной политики периодически возникают групповые разногласия членов, порой очень острые. Достаточно вспомнить раскол в Евросоюзе в 2003 г. в связи с интервенцией в Ираке против режима Саддама Хусейна, организованной Соединенными Штатами. Британия и несколько ее союзников включились в интервенцию. Франция, Германия и ряд других членов ЕС выступили против. Похожее повторилось в 2011 г., когда кампанию свержения режима Муамара Каддафи возглавили Франция и Великобритания. Выступили против или воздержались Германия и еще две трети членов ЕС. Во время украинского кризиса за внешне единым фасадом организаторов санкций против России скрывались противоречия и разногласия. Мировая пресса называла в числе колеблющихся или сомневающих Италию, Грецию, Венгрию, Кипр, Чехию, Испанию, Австрию и др.¹¹ Подобные противоречия периодически препятствуют жесткому атлантическому курсу Европейского союза, его структур внешней и военной политики.

Наконец, в-четвертых, немалую роль играет, если так можно выразиться, бюрократическая перенасыщенность ЕС. В структурах

¹⁰ Europe Diplomacy and Defence. 2012. 20 Dec. P. 2.

¹¹ The Globe and Mail. 2014. 26 May. P. 3.

внешней и военной политики присутствуют излишнее дублирование функций, разногласия между различными ведомствами, иные формы аппаратной неразберихи. Все это подвергается критике на разных уровнях Европейского союза, постепенно смягчается, но с большим трудом.

И в то же время этот самый сложный комплекс функционирует, развивается, стремится решать проблемы.

В последнее время в Европейском союзе появилась еще одна структура в сфере, близкой к внешней политике. Долгие годы в ЕС шли на разных уровнях разговоры о необходимости создать организацию, которая занималась бы помощью пострадавшим в природных катастрофах (по аналогии с нашим МЧС). Эти рассуждения вспыхнули с новой силой после страшного цунами в Индийском океане в канун нового, 2005 года, унесшего более двухсот тысяч жизней.

Не прошло после этого и десяти лет, как такая структура была сформирована Европейской комиссией. 15 мая 2013 г. ею было принято решение о создании Центра координации реагирования на чрезвычайные ситуации¹². В него вступили все 28 членов Евросоюза, а также Исландия, Лихтенштейн, Македония и Норвегия. Центр работает круглосуточно (по формуле 24/7)¹³ и может одновременно оказывать помощь в нескольких чрезвычайных ситуациях. Он тесно сотрудничает с Европейской внешнеполитической службой.

Год спустя были подведены итоги первых шагов Центра¹⁴. Они оказались вполне впечатляющими. Было проведено 35 операций. Центр оказывал помощь пострадавшим от наводнения в странах Центральной Европы летом 2013 г., в тушении лесных пожаров в Португалии и Боснии и Герцеговине, на протяжении всего года осуществлялась многообразная помощь сирийским беженцам. Работа Центра успешно продолжается.

В целом же комплекс структур и инструментов внешней политики Европейского Союза представляют собой неоднозначную картину со всеми ее плюсами и минусами. Вместе с тем он функционирует и стремится посильно решать свои задачи.

¹² Emergency Response Coordination Centre Factsheet / Brussels: European Commission, 2014. P. 1–2.

¹³ 24/7 = 24 часа в сутки, 7 дней в неделю.

¹⁴ МЕМО/14/349. First Anniversary of the Emergency Response Coordination Centre / Brussels: European Commission, 2014. P. 1.

Глава 2

ЕС: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Региональная экономическая интеграция в послевоенной Западной Европе была беспрецедентным событием в истории международных отношений. За минувшие десятилетия объединения интеграционного типа возникли и развиваются во всех регионах современного мира. Тем не менее, Европейский союз поныне остается самым развитым и уникальным во многих отношениях интеграционным объединением. Уникальной, в первую очередь, является институциональная система ЕС, и особенно ее экономическая составляющая. Эта система была задумана в конце 1940-х — начале 1950-х гг., когда разрабатывались и испытывались первые проекты западноевропейской интеграции. Сегодня мы можем проследить в ретроспективе, как работала и менялась соответственно потребностям эта система в ее экономической части; можем подвести некоторые итоги.

Концептуальные основы и стратегия европейской экономической интеграции

В первые послевоенные годы в Западной Европе доминировала федералистская концепция строительства «единой Европы», однако в реальности политика интеграции базировалась на иной концепции. Она легла в основу Меморандума правительства Франции, адресованного правительству Федеративной Республики Германии (ФРГ) и датированного 9 мая 1950 г. министром иностранных дел Франции Робером Шуманом. Этот документ больше известен под названием Декларации

ции Шумана, но фактически ее автором был известный французский экономист и политик Жан Монне.

Согласно этой концепции:

- «Европа будет создана не сразу и не в готовом виде; она возникнет на основе реальных дел и фактической солидарности»¹.
- Строительство единой Европы должно быть начато в сфере экономики. Экономическая интеграция в наибольшей степени отвечает повседневным нуждам участвующих стран и их населения, гораздо меньше затрагивая такие чувствительные сферы государственного суверенитета, как национальная безопасность, оборона, внешняя политика и т.п.
- Движение к единой Европе будет поэтапным – от простых и ограниченных форм региональной интеграции к более сложным и масштабным.
- Важнейшим условием продвижения к единой Европе является создание правовой базы интеграции и системы общих институтов, наделяемых правом принятия обязательных решений и контроля над их исполнением государствами-членами. Это был полный разрыв с предшествующей практикой создания международных организаций, которые никогда не наделялись правом принятия решений, ущемляющих суверенитет государств-участников.

В виде первого шага Франция предложила учредить «совместное франко-германское производство угля и стали под руководство общего Высшего Органа власти в качестве организации, открытой для участия всех стран Европы»². Принцип частичной передачи суверенных прав наднациональным органам был принят не всеми европейскими столицами, особенно Лондоном. В итоге Договор о создании Европейского сообщества угля и стали (ЕОУС) подписали 18 апреля 1951 г. в Париже шесть государств – Франция, ФРГ, Нидерланды, Бельгия, Люксембург и Италия³. Он вступил в силу 25 июля 1952 г.

В цели ЕОУС входило, во-первых, создание общего рынка угля и стали и, во-вторых, оздоровление и модернизация этих отраслей,

¹ Робер Шуман. За Европу. М.: Московская школа политических исследований, 2002. – С. 91.

² Там же.

³ Treaty establishing the European Coal and Steel Community. В русском переводе, сделанном в 1950-е гг., сообщество именовалось иначе: Европейское объединение угля и стали (ЕОУС). В отечественной литературе это название сохранилось до настоящего времени.

которые тогда были базовыми отраслями всей экономики. Эти меры должны были поднять их конкурентоспособность, оказавшуюся под угрозой из-за возросшего экспорта угля и стали из США.

Однако рождение ЕОУС не предрешило общего курса интеграции. Вскоре был в рамках той же «шестерки» был подготовлен и подписан договор о создании Европейского оборонительного сообщества, нацеленный на слияние национальных вооруженных сил в единую европейскую армию, и начата подготовка договора о создании Европейского политического сообщества по типу федерации или конфедерации. Договор о ЕОС был ратифицирован пятью парламентами, исключая Национальное собрание Франции. Оно-то и отвергло этот документ, после чего утратил смысл и проект политического союза. В 1955 г. в Мессине началась подготовка двух договоров – об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом). Они были подписаны в Риме в марте 1957 г. и вступили в силу 1 января 1958 г. Курс на первоочередное развитие экономической интеграции победил и больше не подвергался ревизии.

За полвека триединое Европейское сообщество, переименованное в 1993 г. в Европейский союз (ЕС), прошло четыре стадии формирования единой региональной хозяйственной системы:

- создание общего рынка угля и стали (1951–1957);
- создание таможенного союза и общего рынка товаров (1958–1968);
- затянувшийся и сопровождавшийся коллизиями переход к единому внутреннему рынку (1969–1992);
- формирование экономического и валютного союза, главным итогом которого стала замена национальных валют его участников коллективной валютой – *евро* (1992–2002).

В соответствии с этой логикой развития Сообщества/Союза формировалась и видоизменялась его институциональная система, в целом ориентированная, прежде всего и главным образом, на выполнение задач конкретного этапа экономической интеграции, а также, по возможности, на достижение ее долгосрочных целей.

Векторами следующей стадии развития Евросоюза должны были стать: (а) полная экономическая интеграция, включая создание единого энергетического рынка и единого информационного пространства, основанного на цифровой технологии, и присоединение к еврозоне всех государств-членов ЕС; (б) «прорыв» по пути политической интеграции в направлении какой-то формы федеративного или кон-

федеративного устройства. Однако подготовленный и подписанный всеми государствами-членами Договор о Конституции для Европы был отвергнут на референдумах в Нидерландах и Франции, состоявшихся в мае и июне 2005 г. После этого ЕС попал в полосу кризисов – институционального (2005–2009) и финансово-экономического (2008–2010). Второй из них стал самым суровым испытанием для европейской интеграции за всю ее историю. Эта тема будет рассмотрена в последнем разделе главы. Здесь же отметим, что в целом институциональная система ЕС выдержала испытание, в большой степени благодаря тому, что 27 государств-членов сумели договориться о том, как ее следует реформировать.

Институциональная система управления экономической интеграцией

За 60 с лишним лет институциональная система ЕС, в том числе ее экономическая составляющая, разрослись в сложную структуру, которая в первом ее членении состоит из трех компонентов – институтов, множества подчиненных им специализированных функциональных органов, по-разному именуемых и условно объединенных понятием «комитеты», и финансовых учреждений. Институты – это головная часть (или каркас) этой системы. Они наделены правом принятия решений, образующих правовую основу жизнедеятельности Сообществ/Союза и имеющих обязательную силу на его территории, если это предусмотрено данным типом решения. Эту – главную – функцию институтов можно было бы назвать законотворческой деятельностью. Но при подготовке первых же договоров было решено избегать в тексте слова «закон» и его производные, чтобы не возникали аналогии с законотворческой деятельностью национальных парламентов. Вместо этого было придумано понятие «Acquis communautaire», что можно перевести с французского как «коммунитарное достояние»⁴. Тем не менее, огромный массив принятых институтами документов является, по сути, законодательством ЕС и образует уникальную систему права – право ЕС, своего рода гибрид государственного и международного права. Помимо этой функции, институты Сообществ/Союза наделены также функцией контроля над исполнением их решений как государствами-членами, так и расположенными на их территории юридическими и физическими лицами.

⁴ От французского *communaute* – общность, сообщество.

В своем обстоятельном исследовании российские ученые М.В. Стрежнева и И.Л. Прохоренко определяют экономическую функцию институциональной системы ЕС как «управление экономикой» или «экономическое управление» в Европейском союзе⁵. Это определение адекватно характеризует названную функцию институтов Евросоюза на стадиях сложившегося единого внутреннего рынка (ЕВР) и экономического и валютного союза (ЭВС). Но для предшествующих стадий более точным было бы иное определение – институты управления экономической интеграцией. Фактически их функции тогда почти не выходили за рамки задач, непосредственно связанных со строительством таможенного союза, общего рынка товаров и ЕВР.

Это четко проявилось на начальном этапе, когда формировались институты трех сообществ. Начался этот процесс созданием ЕОУС, где были учреждены четыре высших института, созданные в соответствии с европейской традицией разделения властей. Их деятельность всецело была посвящена формированию и стабильному функционированию общего рынка угля и стали, в том числе пресечению всех видов протекционистской и монополистической практики, а также модернизации этих отраслей и повышению их рыночной конкурентоспособности. Одна из особенностей этой структуры заключалась в том, что два института – Совет министров и Общая ассамблея – формировались и функционировали на основе принципа межгосударственного сотрудничества. Совет министров, состоявший из представителей государств-членов в министерском ранге, выполнял функцию законодательного органа, тогда как Общая ассамблея, избираемая национальными парламентами из числа своих депутатов в соответствии с их квотами, получила лишь статус консультативного органа. Два других института – Высший руководящий орган и Суд – имели статус наднациональных учреждений. Их члены, будучи гражданами стран-участниц, не были их официальными представителями, а назначались в эти органы в силу своей компетентности, опыта и авторитета. Высший руководящий орган выполнял функции исполнительной власти, обеспечивающей достижение целей, во имя которых было создано ЕОУС. Суд был призван гарантировать соблюдение закона при толковании и применении Договора о ЕОУС, а также правил, установленных с целью его выполнения.

В ЕОУС был учрежден и первый вспомогательный орган – Консультативный комитет, приданный Высшему руководящему органу

⁵ Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 8–13.

и консультирующий его в тех случаях, когда тот сочтет это необходимым или когда это предписано договором. Он создавался из равного числа производителей, трудящихся, потребителей и коммерсантов, играя роль еще одного связующего звена (сверх Общей ассамблеи) между руководством ЕОУС и гражданским обществом. Наконец, частью институциональной системы ЕОУС стали первые финансовые инструменты, а именно: бюджет, который еще не именовался бюджетом, но фактически формировался путем обложения продукции металлургической и угольной отраслей, а также получения займов. За счет этих средств были учреждены фонд модернизации металлургической и угольной отраслей и фонд профессиональной и социальной реадaptации трудящихся, потерявших работу в данных отраслях вследствие создания общего рынка угля и стали⁶.

Созданная в ЕОУС институциональная система расширялась, видоизменялась и совершенствовалась на протяжении всей истории европейской интеграции, в соответствии с теми потребностями и задачами, которые возникали на каждой стадии ее развития. Она эволюционировала в нескольких направлениях, а именно:

- расширение экономических функций и полномочий высших институтов ЕЭС/ЕС;
- учреждение новых институтов, имеющих отношение к экономической сфере деятельности ЕЭС/ЕС;
- перераспределение функций и изменение схем взаимодействия между институтами;
- создание новых специализированных механизмов и инструментов, посредством которых осуществлялась коммунитарная экономическая и социальная политика;
- модификация взаимодействия между ЕЭС/ЕС и государствами-членами в области экономической политики.

Первым шагом на этом пути были Римские договоры (март 1957 г.), учредившие Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество атомной энергии. Они были разнотипными. Евратом был нацелен на сотрудничество его членов в исследовании и использовании атомной энергии в мирных целях, то есть относился, как и ЕОУС, к типу отраслевой интеграции. Фактически, его достижения оказались скромными, и его роль в развитии европейской интеграции можно назвать мизерной. Напротив, ЕЭС сыграло в ее истории реша-

⁶ Анализ деятельности этих фондов см. в книге: *Борко Ю.А.* Экономическая интеграция в условиях капитализма. М.: Наука, 1984. С. 206, 223.

ющую роль. Оно определило общий вектор интеграционного процесса, все его стадии, методы и формы, в том числе развитие институциональной системы управления экономической интеграцией.

Таблица 2.1

Институты Европейских сообществ

ЕОУС	ЕЭС	Евратом
Высший руководящий орган	Комиссия	Комиссия
Общая ассамблея / Европейский парламент*	Общая ассамблея / Европейский парламент*	Общая ассамблея / Европейский парламент*
Специальный совет министров	Совет	Совет
Суд	Суд	Суд

* В 1962 г. Ассамблея переименовала себя в Европейскую парламентскую ассамблею, а через несколько лет – в Европейский парламент. Формально, это переименование было признано легитимным в Едином европейском акте (1986 г.).

Одна из странностей – или, если хотите, несообразностей – созданных сообществ состояла в том, что, имея один и тот же состав государств-участников и преследуя одну и ту же конечную цель – объединить Западную Европу, юридически они функционировали как три самостоятельные международные организации. Соответственно, каждое из них имело свою четверку высших органов, однотипных по своей функциональной роли. Более того, исходя из практических соображений два института, Суд и Ассамблея, с самого начала были созданы как единые органы для трех сообществ, а два других института самостоятельно функционировали в каждом сообществе, хотя со временем – в едином или почти одинаковом составе. Дело кончилось тем, что в 1965 г. был подписан и в 1967 г. вступил в силу Договор о создании единой Комиссии и единого Совета. Так завершилось формирование ядра институциональной системы управления экономической интеграцией.

Главным вектором ее эволюции стало существенное расширение полномочий институтов ЕЭС по сравнению с ЕОУС. Она расширена, прежде всего, в той области, ради которой подписан договор, – строительстве таможенного союза и общего рынка товаров. В договоре о ЕЭС (Часть первая, статья 3) перечислено 12 направлений экономической и социальной политики, вошедших в его компетенцию. Для обозначения новых функций впервые было введено понятие общей

политики: установление и регулирование общего таможенного тарифа, а также осуществление общей торговой политики по отношению к третьим странам; общая сельскохозяйственная политика и общая политика в области транспорта. Были созданы несколько учреждений, которые сыграли немаловажную роль в истории европейской интеграции: Комитет постоянных представителей (Корепер) – как вспомогательный орган Совета, состоящий из представителей государств-членов в ранге послов и занятый повседневной работой, связанной с подготовкой его заседаний; Экономический и социальный комитет – консультативный орган, выражающий интересы основных групп экономической и социальной деятельности; Европейский социальный фонд (ЕСФ) – с целью содействия трудоустройству рабочих, потерявших работу из-за структурных перемен, увеличению их профессиональной и территориальной мобильности в Сообществе; Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) – в целях кредитования проектов в любой отрасли экономики, вызванных к жизни созданием и развитием общего рынка или представляющих общий интерес для нескольких государств-членов.

В соответствии с договором, ЕЭС заимел собственный финансовый инструмент – бюджет. Вначале он формировался путем взносов государств-членов, размер которых был определен в виде постоянного процента от его ежегодно согласовываемой общей суммы. С 1970 г. бюджет формируется из собственных средств Сообщества/Союза, образуемых из таможенных сборов с промышленных товаров, импортируемых из третьих стран, а также налогов на сельскохозяйственный импорт и отчислений в размере 1% собранного каждым государством-членом налога на добавленную стоимость.

Из перечисленных выше функций институтов ЕЭС следует, что уже на стадии строительства ТС и общего рынка товаров в круг их полномочий вошли, полностью или частично, некоторые области экономической политики, лишь отчасти и косвенно связанные с процессом экономической интеграции. Новый шаг в этом направлении был сделан в 1970-е годы, когда возник первый острый кризис европейской интеграции, порожденный внешними факторами – кризисом доллара и основанной на нем Бреттон-Вудской валютной системы, а также резким повышением цен на нефть, экспортируемую арабскими странами. Хаос на валютных рынках, возрождение протекционистских тенденций в странах ЕЭС и угроза его распада потребовали энергичных контрдействий. В 1972 г. страны «шестерки» основали механизм совместного плавания своих валют (так называемую «валютную змею»), позволивший повысить их устойчивость и принесший

этим странам первый опыт валютного сотрудничества. В том же году Парижский саммит ЕЭС принял два решения, призванных укрепить социально-политическую солидарность участников, — реформировать ЕСФ, в разы увеличив его ресурсы, и учредить Европейский фонд регионального развития (ЕВРР) для оказания целенаправленной помощи отсталым и депрессивным регионам в странах Сообщества. Фактически он начал действовать в 1975 г.

Самым важным нововведением — и с общеполитической, и с институциональной точек зрения — были два решения Парижского саммита ЕЭС, принятые в декабре 1974 г. Согласно первому, выборы в Европейский парламент было решено впредь проводить всеобщим и прямым голосованием, что, несомненно, укрепляло его демократический статус и престиж. Впервые такие выборы прошли в 1979 г. Согласно второму — еще более важному решению — проводимые от случая к случаю встречи на высшем уровне были заменены регулярно созываемым Европейским советом в составе глав государств и правительств. Это решение мотивировалось необходимостью выработки общих подходов к внутренним и внешним проблемам, с которыми сталкиваются Сообщества, с общей целью обеспечить последовательность и прогресс в их деятельности⁷. В Париже было решено, что Евросовет будет собираться трижды в год, но позже, когда острая фаза кризиса в ЕЭС миновала, число ежегодных саммитов было уменьшено до двух.

Может показаться странным, но в течение 18 лет Евросовет функционировал вне правового поля Сообществ. Его статус и функции были обозначены в 1992 г., в Договоре о Европейском союзе: «Европейский совет дает Союзу необходимые побудительные импульсы для развития и определяет его общие политические ориентиры и приоритеты. Европейский совет не осуществляет законодательную функцию»⁸. Но это определение не раскрывает фактическую роль Евросовета как высшего политического форума, документы которого, не имея прямой юридической силы, имели силу последнего, решающего слова. И эта его функция была особенно важной в критических ситуациях, когда он действовал наподобие комитета по чрезвычайным ситуациям. Так было в 70-е годы, и еще нагляднее — в нынешний период финансово-экономического кризиса и преодоления его последствий. Анализ документов, принимавшихся Евросоветом на протяжении 40 лет, свидетельствует о том, что главное внимание он почти всегда

⁷ *Mathijsen P.S.R.F. A Guide to European Union Law.* London: Sweet&Maxwell, 1999. P. 101.

⁸ Единый Европейский акт. Договор о Европейском союзе. М.: Международная издательская группа «Право», 1994. С. 50.

уделял вопросам экономической интеграции, экономического роста и социально-экономической стабильности.

В конце 70-х и первой половине 80-х годов в институциональной системе ЕЭС и ее экономических функциях произошло еще несколько изменений. В июне 1975 г. был учрежден еще один институт – Палата аудиторов, призванная проводить проверку бюджета Сообществ и их учреждений, контролировать качество управления финансами. В марте 1979 г. вступила в действие Европейская валютная система с тремя ее элементами – механизмом совместного плавления национальных валют, Европейским фондом валютного сотрудничества и европейской валютной единицей – ЭКЮ (European Currency Unit). В нее вошли «шестерка» и три новых члена Сообществ – Великобритания, Ирландия и Дания.

Начало завершающего этапа строительства ЕВР было положено подписанием в феврале 1986 г. Единого европейского акта, наделявшего институты Сообщества всеми полномочиями, необходимыми для создания внутреннего рынка, обеспечивающего свободное движение товаров, лиц, услуг и капиталов к 31 декабря 1992 г. В соответствии с ЕЕА была разработана семилетняя программа мероприятий, в том числе затрагивающих некоторые области экономической, валютной и социальной политики, не входившие ранее в компетенцию коммунитарных институтов, прежде всего Совета и Комиссии. Кроме того, ЕЕА включил в их компетенцию новые области деятельности, полностью или в основном относящиеся к сфере экономики – экономическое и социальное сплочение (сокращение разрыва в уровнях стран и регионов), исследования и технологическое развитие, защита окружающей среды. Именно на этом этапе начинает меняться смысл экономической функции институциональной системы Сообщества/Союза – от управления экономической интеграцией к управлению экономикой.

Институциональная система управления экономикой ЕС

Решающим шагом в этой трансформации стал Договор о Европейском союзе, подписанный 7 февраля 1992 г. в Маастрихте и вступивший в силу 1 ноября 1993 г. Он открыл качественно новую стадию развития европейской экономической интеграции – строительство экономического и валютного союза (ЭВС). Для институциональной системы Евросоюза это означало значительное расширение экономических функций и, следовательно, перераспределение полномочий в экономике между государствами-членами и «коммунитарными» института-

ми в пользу последних. Договор наделил их компетенцией более чем в 20 сферах деятельности, имеющих, полностью или частично, экономический характер⁹.

В процессе строительства ЭВС и дальнейшего развития ЕВР произошли новые изменения в характере и пределах экономической компетенции институтов ЕС, которые были зафиксированы в Лиссабонском договоре о функционировании Европейского союза (2009 г.). Договор впервые кодифицировал их, выделив:

- 6 сфер исключительной компетенции Союза: таможенный союз; установление правил конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка; денежная политика в пределах еврозоны; сохранение морских биологических ресурсов в рамках общей политики рыболовства; общая торговая политика; заключение международных соглашений;
- 11 сфер совместной компетенции Союза и государств-членов: внутренний рынок; социальная политика применительно к аспектам, определенным в настоящем Договоре; экономическое, социальное и территориальное сплочение; сельское хозяйство и рыболовство, за исключением сохранения морских биологических ресурсов; окружающая среда; защита потребителей; транспорт; трансъевропейские сети; энергия; пространство свободы, безопасности и правосудия; общие проблемы безопасности в сфере здравоохранения применительно к аспектам, определенным в настоящем Договоре;
- 15 сфер, в которых Союз правомочен осуществлять деятельность, направленную на поддержку и координацию действий государств-членов, или дополняющую их действия: экономическая политика; социальная политика; политика занятости; охрана и улучшение здоровья людей; промышленность; туризм; образование, профессиональное обучение, молодежь и спорт; культура; гражданская оборона; административное сотрудничество; научные исследования; технологическое развитие; космос¹⁰.

За исключением трех-четырех сфер компетенции, остальные названные сферы примерно на треть преимущественно ориентированы

⁹ The Treaty on the European Union, Part II, Article 3. – Режим доступа: http://www.constitution-europeenne.info/an/eu_treaty.pdf. – Дата обращения: 1 ноября 2015.

¹⁰ The Treaty on the functioning of the European Union. Part I, Chapter 1, Articles 3–6 // The Official Journal, C 326/1, 26.10.2012.

на обеспечение функционирования ТС, ЕВР и ЭВС, а на две трети относятся, скорее, к макроэкономической, секторальной и социальной политике, в той степени, в какой эти направления политики воздействуют на процесс экономической интеграции или находятся под его воздействием. Следовательно, подчеркнем еще раз, ныне институциональная система ЕС имеет своей главной задачей управление экономикой еврозоны и Евросоюза в целом.

В данной системе произошли значительные структурные изменения. Два из них относятся к институтам. Первое носит формальный характер: в Лиссабонском договоре в их числе впервые назван Европейский совет. А реальной новеллой стало рождение еще одного института – Европейского центрального банка, учрежденного 1 июня 1998 г. в качестве центра Европейской системы центральных банков (государств-членов ЭВС), ответственного за разработку и осуществление единой денежно-кредитной и валютной политики еврозоны, регулирование курса евро и поддержание стабильности цен.

Детальный анализ эволюции внутренней структуры институционального механизма управления экономикой ЕС, взаимодействия всех его составных элементов не укладывается в рамки данной главы¹¹. Отметим лишь главные моменты. Принципиальные роли институтов ЕСП, по сути, не изменились, за одним исключением. Европарламент из консультативного органа преобразовался в полноправного участника законотворческого процесса. Проекты всех нормативных документов (регламентов, директив и решений), которые после своего утверждения пополняют *Acquis communautaire*, предварительно рассматриваются и корректируются, если это необходимо, как в Совете, так и в ЕП, а в случае расхождений между доработанными документами передаются в согласительную комиссию, состоящую из представителей обоих институтов, которая подготавливает окончательный документ, как правило, на основе компромисса.

Важнейшей частью институциональной системы управления экономикой ЕС стали учреждения, так сказать, второго уровня – различного рода агентства и комитеты. Первое агентство – Европейский центр развития профессионального обучения – было создано в 1970-е гг. Широкое распространение они получили в 1990-е и 2000-е годы.

¹¹ Подробнее см.: *Кавешников Н.Ю.* Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М.: NAVONA, 2010; *Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л.* Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013; *John Peterson and Michael Shackleton.* The Institutions of the European Union. Oxford, University Press, 2012.

В их числе – Европейское агентство по защите окружающей среды, Комитет регионов, Офис по гармонизации на внутреннем рынке и т.д. Их насчитывается уже более двух десятков. Все они являются специализированными органами, созданными по предложению Комиссии для выполнения сформулированных ею управленческих и/или других задач. Самую многочисленную группу таких органов образуют специальные комитеты, состоящие из национальных представителей и выступающие в роли органов надзора за деятельностью Комиссии в сфере их компетенции. В 2010 г. в ЕС были зарегистрированы 259 таких комитетов, рассмотревших за год 1812 предложенных Комиссией мер по имплементации европейских базовых актов¹². Наконец, следует упомянуть немногочисленную группу финансовых учреждений: во-первых, ЕЦБ и вся система Европейских центральных банков; во-вторых, бюджет ЕС и несколько действующих в его рамках структурных фондов; в-третьих, ЕИБ – как главное кредитное учреждение ЕС, ориентированное на содействие инвестиционным проектам, находящимся в русле интеграционных процессов.

Осевой линией развития институциональной системы всегда было и остается взаимодействие институтов Сообщества/Союза и государств-членов. В подходе всех государств, вступивших на этот путь, всегда сталкивались два мотива: с одной стороны, понимание необходимости передачи части полномочий в экономической и социальной сферах наднациональным институтам, с другой – святая приверженность принципу национально-государственного суверенитета. Эту проблему можно сформулировать иначе – как соотношение методов наднационального управления и межгосударственного сотрудничества в практике европейской интеграции. Оно, это соотношение, за 60 лет заметно изменилось в пользу первого метода, но у этой тенденции есть свои пределы, свои тормоза. Российские и зарубежные специалисты, изучающие институциональное устройство в его экономической составляющей, по-разному ранжируют эти методы. На мой взгляд, они сводятся к двум главным методам – наднациональному регулированию экономики ЕС и содействию координации экономической (в широком смысле) политики государств-членов. В каждом из них есть градация по степени жесткости и некоторым другим признакам. Первый метод преобладает в сферах исключительной компетенции ЕС, наиболее жестко – в валютной и денежной политике, осуществляемой в еврозоне. В сферах совместной компетенции, а их большинство, зачастую применяются оба метода, в зависимости от того, о каком аспекте

¹² Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Указ. соч. С. 54.

политики в данной сфере идет речь. Наконец, в сфере экономической и социальной политики вплоть до последних лет доминировал метод координации действий государств-членов.

Новая стадия развития ЕС и действующая система экономических институтов

Финансовый и экономический кризисы и последующие годы экономической нестабильности в Евросоюзе стали серьезнейшим испытанием для институциональной системы ЕС, особенно в ее экономической части. Она впервые функционировала в экстремальных условиях, и вопрос о том, насколько ей удалось выдержать испытание, интересен и актуален.

Если отсчитывать от первых планов антикризисной политики, принятых Европейским советом в октябре и декабре 2008 г., высшие органы ЕС и правительства государств-членов могут уже отметить шестую годовщину своих усилий, направленных на преодоление кризиса и его последствий, финансово-экономическую стабилизацию и возобновление экономического роста. Наблюдая эти усилия днем за днем, трудно было отделаться от впечатления, что все происходит в обстановке непрерывных разногласий и острых, длящихся месяцами дискуссий; решения принимались с опозданием, если не в последний момент. Дело не раз доходило до индивидуальных и даже коллективных ультиматумов. В сентябре 2011 г. министры иностранных дел Польши, Чехии, Болгарии, Венгрии, Румынии, Латвии и Литвы заявили, что их страны оказались фактически отрезанными от разработки реформ, и поскольку их принятие может изменить условия, на которых они вступили в Евросоюз, возможно, придется провести новые референдумы о членстве в этой организации. Этот демарш попахивал шантажом, но был учтен.

Парадокс заключается в том, что, несмотря на все это, общий результат действий Евросоюза заслуживает положительной оценки. Подробная характеристика этих действий требует слишком много места¹³, поэтому выделим основное.

В институциональной системе ЕС ключевую роль сыграло взаимодействие четырех институтов – Европейского совета, Совета в составе

¹³ Из последних вышедших в России работ назовем: Европейский Союз в XXI веке: время испытаний. Отв. редактор *Потемкина О.Ю.* М.: Весь мир, 2012. Главы 1, 2, 5, 6, 8; Долговой кризис в ЕС и перспективы евро. Отв. редактор. *Бажан А.И.* Доклады Института Европы, № 276. М.: Русский сувенир, 2012.

министров экономики и финансов (Экофин), Европейской комиссии и Европейского центрального банка. Работали они, надо признать, очень интенсивно. Евросовет, например, вместо положенных двух ежегодных сессий собирался четыре-шесть раз в год, задавая ритм всем институтам и структурам. К тому же система оказалась достаточно гибкой, способной адаптироваться к меняющимся экономическим условиям.

Действия институтов ЕС были сконцентрированы на следующих направлениях:

- разработка и осуществление экстренных краткосрочных мер антикризисной политики;
- разработка рекомендаций для государств–членов, на основе которых правительства разрабатывали многолетние и ежегодные программы стабилизации (для участников ЭВС) и конвергенции (остальные страны), содержавшие конкретный перечень мер финансово–экономической стабилизации;
- мониторинг этих программ и их осуществления, а также подготовка и исполнение ежегодных национальных бюджетов;
- экстренная финансовая помощь государствам, испытывавшим нехватку средств для осуществления антикризисных программ или оказавшимся перед угрозой дефолта;
- создание новых правил и механизмов координации экономической политики в еврозоне, бюджетной и экономической политики в Евросоюзе;
- совершенствование институциональной системы управления экономикой еврозоны и Евросоюза-27, включая принятие новых нормативных актов, создание новых учреждений (комитетов, агентств и т.д.) и механизмов функционального характера, а также схем и процедур взаимодействия составных частей этой системы.

В практических действиях «коммунитарных» институтов просматриваются две фазы – кризиса и послекризисного развития. Надо отметить, что они весьма оперативно среагировали на кризис. В короткий срок были разработаны и утверждены на саммитах ЕС, состоявшихся 15–16 октября и 11–12 декабря 2008 г., планы антикризисных действий еврозоны и экономического оздоровления Евросоюза-27. Были определены согласованная стратегия и ее ключевые направления. Позже они не раз корректировались и дополнялись. В целом предусматривались пять главных областей действий: поддержка и оздоровление банковского сектора; переход от антиинфляционной к стимулирующей

денежно-кредитной политике; селективная поддержка реального сектора экономики, особенно малого и среднего бизнеса; меры социального характера с целью облегчить положение тех слоев населения, которые в наибольшей степени пострадали от кризиса; активное участие в разработке и координации антикризисной политики на глобальном уровне.

Важнейшая особенность антикризисного плана с самого начала состояла в том, что он установил общие принципы и направления действий, а его реализация была возложена на правительства государств-членов, действующие автономно, исходя из конкретной ситуации и опираясь, прежде всего, на собственные средства. Еврокомиссия взяла на себя функции мониторинга действий национальных властей, а также выработки рекомендаций, если они были сочтены неэффективными или расходились с антикризисной стратегией ЕС. Доклады и рекомендации ЕК не носили обязывающего характера, но, как правило, принимались во внимание правительствами государств-членов.

Начальный потолок расходов на осуществление антикризисной политики был установлен в размере 1,5% совокупного ВВП Евросоюза, а затем был дважды поднят: в марте 2009 г. — до 3,3%, в июне — до 5% совокупного ВВП, что составляло более 600 млрд евро. Реальная цифра затрат на преодоление кризиса и его негативных последствий намного выше и, вероятно, превысила один триллион евро. Львиная доля этих расходов пришлось на самые развитые европейские страны, главным образом — Германию, Великобританию и Францию.

В начальной фазе финансового кризиса, когда разрабатывалась антикризисная программа ЕС, возникли серьезные разногласия между странами ЦВЕ и группой наиболее развитых стран, составлявших ядро ЕС-15. Последним, особенно Германии, Франции, Италии и Великобритании, было брошено обвинение в эгоизме и протекционизме. В частности, выдвигалась идея учреждения на уровне Союза особой программы финансовой помощи новым государствам-членам. Однако эта идея была отвергнута и по финансовым, и по политическим мотивам, в том числе по той причине, что она фактически закрепляла разделение ЕС на два лагеря. Тем не менее, следуя стратегии дифференцированного подхода, ЕС систематически оказывал им финансовую помощь. В течение 2008–2009 гг. ЕК и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) приняли десятки решений о финансовой поддержке конкретных секторов и отраслей экономики, а также конкретных компаний в странах ЦВЕ. Доля этих стран в расходах Фонда сплочения и Структурных фондов увеличилась с 23% в 2006 г. до 52% в 2010 г. К началу 2010 г. 12 новым государствам-членам ЕС (страны ЦВЕ плюс Кипр и Мальта) было выделено из этих фондов 72,4 млрд

евро. Общие размеры поддержки, оказанной странам ЦВЕ и другим менее развитым, несомненно, были выше, но какие-либо подсчеты автору данной главы не встречались.

В целях повышения мобильности антикризисной политики государств-членов были временно «заморожены» санкции, предусмотренные в случае превышения установленных в Пакте роста и стабильности лимитов бюджетного дефицита и государственного долга – 3% и 60% ВВП, соответственно. К началу 2010 г. в ЕС не осталось ни одного государства, которое не нарушило хотя бы одного лимита; более 10 стран нарушили оба норматива. Национальным властям было также предоставлено право снижать в упрощенном порядке ставки налога на добавленную стоимость, не выходя за пределы общего для ЕС диапазона в 15–25%. Размер государственной помощи, не требующей разрешения ЕК, был поднят в пять раз – до 500 тыс. евро. ЕЦБ за период с октября 2008 г. по середину мая 2009 г. снизил базовую ставку кредитов с 3,75% до исторически минимального уровня – 1%.

Действия, предпринятые на уровне ЕС в целом, способствовали смягчению и преодолению кризиса. Более того, удалось, как минимум, сохранить докризисный уровень сплоченности государств-членов. Вместе с тем, в ходе выполнения антикризисной стратегии выяснилось, что институты ЕС ограничены в своих действиях из-за недостатка полномочий и дефицита финансовых ресурсов. Государства-члены не предоставили им права прямого контроля над осуществлением своей антикризисной политики и принятия каких-либо директивных решений. Что касается ресурсов, то все попытки Еврокомиссии добиться повышения планки коммунитарного бюджета с 1% до 1,25–1,5% совокупного ВВП ЕС были категорически отвергнуты его участниками, особенно главными донорами – Германией, Францией и Великобританией.

Попытки преодолеть эти ограничения были предприняты институтами ЕС на следующем этапе – перехода от политики антициклического регулирования к политике финансовой и экономической стабилизации. Официально эта задача была поставлена на саммите ЕС 10–11 декабря 2009 г. В его Заключениях и в ряде последующих документов Евросовета и ЕК были выделены три главных направления стратегии преодоления последствий кризиса:

- экстренная финансовая помощь странам, оказавшимся под угрозой дефолта;
- финансовая стабилизация во всех странах ЕС;
- жесткая координация экономической политики государств-членов с целью повышения управляемости экономическим развитием еврозоны и всего Союза.

«Спасение утопающих». В 2009 г. дефолт угрожал шести государствам-членам: Греции, Ирландии, Португалии, Венгрии, Латвии и Румынии. Последним трем странам была оказана экстренная помощь совместными усилиями МВФ, Всемирного банка и ЕБРР: Латвии – 7,5 млрд евро, Венгрии и Румынии – по 20 млрд. Средства выделялись в виде долгосрочных кредитов по льготным процентам. Но главной проблемой были долги первых трех государств, участников еврозоны. Катастрофическое состояние их финансов поставило под угрозу евро и ЭВС в целом¹⁴. В особенно тяжелом положении оказалась Греция, из общей суммы долгов в 300 млрд евро ей предстояло выплатить в 2010 г. 57 млрд. Из двух «зол» – исключить Грецию из еврозоны или оказать помощь – «верхи» ЕС избрали второе, прежде всего по политическим мотивам, опасаясь, что ее исключение вызовет эффект «домино».

В мае 1910 г. Саммит ЕС принял решение о создании Европейско-го инструмента финансовой стабильности (ЕИФС) и Европейского механизма финансовой стабилизации (ЕМФС), фонды которых составляли, соответственно, 440 млрд и 60 млрд евро. Оба имели одну и ту же цель – обеспечить финансовую стабильность в Европе, оказав государствам-участником еврозоны, находящимся под угрозой банкротства, помощь в виде долгосрочных кредитов по льготным ставкам. Помощь оказывалась при условии, что претендующее на нее государство принимает и реализует программу жесткой экономии с целью уменьшения дефицита госбюджета до 3% ВВП. В 2013–2014 гг. МВФ выделил на эти же цели еще 250 млрд евро.

Первым реципиентом помощи стала Греция. В том же мае было принято решение выделить ей 110 млрд евро сроком на три года. Поскольку греческое правительство не укладывалось в график снижения бюджетного дефицита, в июле 2011 г. было решено смягчить условия кредитования. Но это не спасло положение, и в марте 2012 г. ей был выделен второй пакет помощи в размере 130 млрд евро.

Осенью 2010 г. с просьбой об экстренной финансовой помощи в Евросоюз и МВФ обратилось правительство Ирландии, мотивируя ее тем, что из-за расходов на спасение двух крупнейших коммерческих банков страны дефицит госбюджета составит 32%. В соответствии с принятыми в декабре решениями, упомянутые европейские фонды и МВФ предоставили Ирландии помощь в размере 85 млрд евро.

¹⁴ Детальную характеристику ситуации в еврозоне см. в статье «Кризис в зоне евро: причины и последствия», в которой изложены результаты дискуссии экспертов, организованной Центром ситуационного анализа Института мировой экономики и международных отношений РАН (Российская газета. 2010. 6 июля. С. 1).

В марте 2011 г., после правительственного кризиса и досрочных парламентских выборов в Португалии, новый кабинет министров обратился в ЕС за финансовой помощью, и в мае ей был предоставлен кредит в размере 78 млрд евро (две трети из фондов ЕС, треть — из МВФ).

Помимо этих трех государств, в 2010–2011 гг. угроза дефолта возникла еще в двух странах еврозоны — Испании и Италии, но они обошлись своими силами, мобилизовав внутренние средства и прибегнув к внешним займам на приемлемых для них условиях.

В целом, благодаря механизмам экстренной помощи страны еврозоны сумели избежать худшего, обошлось без дефолтов и без сокращения ее состава. В сложившейся конкретной ситуации это было успехом. Однако до устойчивой финансовой стабильности в ряде стран, входящих в еврозону, пока далеко, и от угрозы дефолта они не избавились. Поэтому в институтах ЕС началось обсуждение вопроса о совершенствовании механизма обеспечения финансовой стабильности еврозоны и увеличении денежных ресурсов. После длительных дискуссий в феврале 2012 г. был подписан Договор о создании постоянно действующего Европейского механизма стабильности (ЕМС)¹⁵. В сентябре 2012 г. после его ратификации странами ЕС он вступил в силу. Совместный фонд ЕМС и ЕИФС был увеличен до 700 млрд евро, а с учетом кредитов, выделенных Ирландии и Португалии, и двусторонних кредитов, о которых договорилась Греция, фактически он составил 800 млрд. евро¹⁶.

Средства понадобились очень скоро. Летом 2012 г. с заявкой на помощь обратился Кипр, которому потребовалось профинансировать санацию банковского сектора, дефицит бюджета и выплату процентов по внешнему долгу. Сложность заключалась в том, что Кипр был одной из крупнейших офшорных зон, и в расплодившиеся на его территории банки потоком шли иностранные капиталы, зачастую сомнительного происхождения. К началу 2010-х годов их общая сумма в восемь раз превышала национальный ВВП. Поэтому из 17 млрд евро, запрошенных Кипром, ЕС и МВФ согласились предоставить 10 млрд евро при условии, что остальную сумму правительство избыщет внутри страны путем повышения налогов и частичного секвестра крупных частных вкладов свыше 100 тыс. евро. Решение о выделении указанной суммы было принято донорами в марте 2013 г.

Какому государству и когда понадобится экстренная помощь ЕМС и МВФ, пока неизвестно, а как бесспорно положительный факт от-

¹⁵ European Stability Mechanism. — Режим доступа: <http://en.wikipedia.org/wiki/>. — Дата обращения: 30 октября 2015.

¹⁶ Bulletin quotidienne europeenne, № 10586, 2.04.2012 (далее BQE).

метим, что в 2013 г. Ирландия и Испания заявили, что они выходят из программ помощи наиболее пострадавшим от кризиса странам.

Финансовая стабилизация и управление экономикой. Возвращение к нормативам Пакта стабильности и роста как важнейшему условию восстановления финансовой стабильности было объявлено главным среднесрочным приоритетом институтов и государств-членов еще в конце 2009 г. Основным инструментом решения этой задачи стали национальные программы стабилизации (для стран еврозоны) или конвергенции (для остальных участников ЕС), рассчитанные на 2011–2014 гг. Все они предусматривали переход к рестриктивной и жесткой в исполнении бюджетной политике, направленной на постепенное снижение бюджетного дефицита до 3% в течение трех-четырех лет, а также прогрессирующее снижение внешней задолженности. При всех различиях, обусловленных национальной спецификой, они были идентичны в главном направлении действий – сокращении государственных расходов, включая замораживание зарплаты и сокращение занятости в государственном секторе, отмену индексации пенсий и повышение пенсионного возраста, отмену или сокращение некоторых социальных программ и т. д. В большинстве программ предусматривалось повышение налогов и их собираемости.

Одновременно был взят курс на усиление контроля институтов ЕС над бюджетной политикой национальных правительств и содействие их конвергенции. В ноябре-декабре 2009 г. ЕК уведомила правительства 20 стран, нарушивших бюджетный норматив, что она проведет мониторинг упомянутых программ с целью определить, обеспечивают ли они выполнение взятых обязательств¹⁷. Мониторинг был проведен в марте 2010 г. и охватил 24 из 27 государств. Излагая итоги проверки, член ЕК Олли Рен заявил, что многим программам присущи два недостатка – слишком оптимистичные макроэкономические ожидания и недостаточная детализация консолидирующих бюджет мероприятий¹⁸.

Крупным шагом по пути усиления контрольных функций и координирующей роли институтов ЕС стало достигнутое в начале сентября соглашение между Европарламентом и Советом Экофин о реформе системы финансового надзора. Было решено создать и ввести в действие с 1 января 2011 г. Совет по системным рискам, обеспечивающий общий надзор над состоянием финансовой системы, а также три спе-

¹⁷ За пределы трехпроцентного дефицита не вышли только семь стран: Дания, Финляндия, Швеция, Люксембург, Болгария, Кипр и Эстония.

¹⁸ BQE, № 10100, 18.03.2010; № 10105, 25.03.2010.

специализированных надзорных органа – в банковском секторе, страховании и на рынке ценных бумаг.

Одновременно Совет Экофин принял решение учредить и ввести в действие с начала 2011 г. еще один механизм, призванный способствовать координации бюджетной политики и укреплению бюджетной дисциплины, под названием Европейский семестр¹⁹. Его специфика состоит в том, что институты ЕС начинают осуществление надзорных функций еще на стадии подготовки национальных бюджетов на очередной год, а также годовых планов и графиков осуществления ранее принятых программ стабилизации или конвергенции государств-членов. Оценки итогов первого Европейского семестра (январь-июнь 2011) были неоднозначными. Июньский саммит ЕС оценил их позитивно, однако национальные власти приняли новую инициативу неохотно. Тем не менее, этот механизм прижился и действует уже пять лет.

Летом 2010 г. канцлер Ангела Меркель и президент Николя Саркози выдвинули идею преобразования Евросовета в экономическое правительство ЕС. Она не получила достаточной поддержки, и в их октябрьском совместном заявлении говорилось уже не о правительстве (government), а об усилении управления (governance) экономикой ЕС. В целом этот тандем, несомненно, сыграл роль катализатора в разработке новой системы координации экономической политики в еврозоне, бюджетной и экономической политики в ЕС и усилении контроля его институтов над их исполнением государствами-членами.

Эта работа была завершена и юридически оформлена в ряде важных документов.

Наиболее важные из них – Евро-Плюс-Пакт, пакет актов, установивших более жесткие правила и процедуры в сферах бюджетной и макроэкономической политики, и договор о бюджете. Евро-Плюс-Пакт, одобренный Евросоветом 24–25 марта 2011 г.²⁰, был принят как документ-наследник так и не реализованного до конца Пакта стабильности и роста. Сохранив два его базовых норматива – дефицит бюджета не свыше 3% ВВП и госдолг не более 60% ВВП, – новый документ заново определил главные сферы действий и задачи государств-членов, направленные на достижение этих целей, оставив на их усмотрение выбор специфических мер и методов политики. Евро-Плюс-Пакт был рассчитан на его подписание всеми странами ЕС, но поставили

¹⁹ Press release. 3030th Council meeting Economic and Financial Affairs. – Режим доступа: www.concilium.europa.eu/. – Дата обращения: 1 ноября 2015.

²⁰ European Council (24/25 March 2011) – Conclusions // Europe/Documents, № 2550. Supplement, № 10345. 26.03.2011.

свою подпись 17 участников еврозоны и только шесть не входящих в нее государств – Болгария, Дания, Латвия, Литва, Польша и Румыния. Воздержались Великобритания, Венгрия, Чехия и Швеция. Всем участникам было предложено внести изменения и дополнения в их программы стабилизации или конвергенции, представив в трехмесячный срок списки конкретных мер.

На этом же саммите был одобрен пакет шести директив, устанавливавших правила надзора над бюджетной и экономической политикой государств-членов, требования к их бюджетным планам, меры противодействия сверхнормативным дефицитам бюджета и макроэкономическим дисбалансам. Но как выяснилось, документы устроили не всех, и окончательно их пакет был одобрен Советом Экофин и Евросоветом в октябре 2011 г.

Самым трудным оказался путь к подписанию договора о бюджете, что проявилось, в частности, в смене его названий: сначала – финансовое соглашение, в конечном виде – Договор о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе. Он подписывался дважды – 30 января и 2 марта 2012 г. Этот акт можно назвать самым крупным продвижением в совершенствовании системы экономического управления в еврозоне и отчасти в Евросоюзе, так как, помимо 17 участников ЭВС, его подписали еще восемь государств-членов ЕС, за исключением Великобритании и Чехии.

Согласно ст. 1, договор заключен с целью «укрепить экономическую опору экономического и валютного союза путем принятия набора правил, призванных укрепить бюджетную дисциплину, усилить координацию экономической политики и улучшить управление в еврозоне»²¹. В договоре были подтверждены жесткие нормативы бюджета и государственного долга, которые должны лечь в основу среднесрочной финансовой политики государств-участников и найти отражение в национальных программах реформ и стабилизации/конвергенции. Он закрепил за Евросоветом и Еврокомиссией право проведения мониторингов выполнения этих программ, а также проектов национальных бюджетов, с последующими рекомендациями. Функцией контроля был впервые наделен Европейский суд, которому предоставлено право налагать штраф на государство, которое отклонилось от среднесрочных целей. Для обсуждения актуальных проблем еврозоны учреждены неформальные саммиты входящих в нее госу-

²¹ The Treaty on stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. – Режим доступа: https://en.wikipedia.org/wiki/European_Fiscal_Compact. – Дата обращения: 30 октября 2015.

дарств с участием председателя Еврокомиссии и президента ЕЦБ. Как минимум, один раз в году в них примут участие руководители стран, не входящих в еврозону, для обсуждения вопросов, затрагивающих Евросоюз в целом. Таким образом, договор продолжил наметившуюся в последние годы тенденцию — связать воедино специфические проблемы еврозоны и общие проблемы ЕС.

Свой вклад в антикризисную стратегию ЕС внес Европейский центральный банк. В условиях нестабильности на мировом финансовом рынке, крайне неблагоприятной для евро, его действия выразились в трех формах — льготном рефинансировании банков стран ЭВС, резком снижении основной ставки рефинансирования (в 2009 г. — до 1%, в 2014 г. — до 0,25%) и скупке облигаций и других государственных ценных бумаг, выпущенных в этих странах. Эти акции сыграли важнейшую роль в поддержании дееспособности банковского сектора и стабилизации курса евро²².

В итоге Евросоюз выдержал испытание кризисом. Как выяснилось, угроза его распада была мала даже в самые критические моменты; теперь ее можно назвать почти нулевой. Ситуация в еврозоне была более сложной, и некоторое время казалось, что ей не миновать распада или, скорее, выхода из нее Греции и, может быть, еще одного-двух государств. Положение остается сложным, но менее критичным, чем три-четыре года назад, однако выход Греции из ЭВС вполне возможен, особенно после того, как она не выплатила 30 июня 2015 г. проценты по кредитам Международному валютному фонду, и он объявил ее в состоянии технического дефолта.

Но конкретные задачи, которые были сформулированы в посткризисной стратегии, решены лишь частично. Лучше всего выглядит ситуация в бюджетной сфере. Дефицит бюджета в целом по еврозоне снизился с 6,4% ВВП в 2009 г. до 2,6% в 2014 г.; прогноз на 2015 г. — 2,5%. Соответствующие показатели по ЕС в целом — соответственно, 6,9%, 2,7% и 2,7%. Однако общие благополучные показатели скрывают значительную страновую дифференциацию: в 2014 г. не уложились в трехпроцентный норматив 11 государств, в том числе 8 участников еврозоны; у пяти государств дефицит бюджета был в пределах 5–6% ВВП. В 2015 г. сверхнормативный дефицит ожидается у 9 государств,

²² Подробнее см.: *Буторина О.* Экономический и валютный союз // Европейский союз: факты и комментарии. № 66, октябрь—декабрь 2011; *Она же.* Экономический и валютный союз // Европейский союз: факты и комментарии. № 67, январь—март 2012. — Режим доступа: <http://www.edc-aes.ru/ru/union/archive>. — Дата обращения: 1 ноября 2015.

т.е. у каждого третьего. Но здесь все же налицо прогресс, в отличие от внешней задолженности государств, которая до последнего времени из года в год возрастала: в еврозоне с 80,0% ВВП в 2009 г. до 95,9% в 2014 г., в ЕС-28, соответственно, с 74,6% до 89,7%²³. Самое лучшее, чего можно ожидать в следующие два года, это стабилизация на уровне 2013–2014 гг. По оценкам экспертов, для возвращения к докризисному уровню госдолга государствам-членам ЕС необходимо не менее 15 лет.

Самым большим разочарованием для политических и деловых «верхов» Евросоюза было то, что начавшееся в 2010 г. вялое оживление экономики так и не перешло в подъем, а, напротив, сменилось в 2012 г. рецессией с растянувшейся на два года отрицательной динамикой ВВП. Кроме вялого внутреннего спроса на потребительские и инвестиционные товары и возросшей конкуренции со стороны динамично развивающихся стран, особенно азиатских, сильнейшим тормозом стала рекомендованная и даже навязанная институтами ЕС посткризисная экономическая стратегия. Национальным правительствам предлагалось совместить несовместимое – жесткую рестриктивную политику, необходимую для быстрого снижения бюджетного дефицита и, по возможности, внешнего госдолга до установленных нормативов, с государственным стимулированием экономического роста. Большинство государств с этой задачей не справились: 13 из них закончили 2012 г. с минусовым ВВП, еще 9 – с символическим ростом в 0,2–0,9%; в 2013 г. такие же итоги показали, соответственно, 9 и 10 государств. Самым тревожным сигналом для властей стал дальнейший рост безработицы и социальной напряженности. В этой ситуации ряд правительств пересмотрели графики снижения бюджетного дефицита, растянув их во времени и расширив свои возможности использования бюджетных инструментов стимулирования экономики. Очень важную конструктивную роль сыграл в этот период ЕЦБ, пошедший на беспрецедентное снижение основной ставки рефинансирования: с ноября 2013 г. планка была опущена до 0,25%. В начале 2014 г. еврозона и ЕС-28 вышли из состояния рецессии, и по итогам года их ВВП вырос, соответственно, на 1,2% и 1,5%. В минусе остались лишь два государства – Словения и Кипр. Прогноз на 2015 г.: + 1,8% в еврозоне, + 2,0 в ЕС-28. Станет ли это началом устойчивого подъема экономики Евросоюза, определенно ответить пока невозможно, поскольку она, как и экономика России, оказалась под ударом взаимных экономиче-

²³ Все по: European Economic Forecast. Winter 2014, StatisticalAnnex. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee2_en.pdf. – Дата обращения: 30 октября 2015.

ских санкций. Они будут действовать до начала 2016 г. и могут быть продлены.

Между тем, в самое последнее время предприняты новые усилия, направленные на повышение эффективности управления экономикой Евросоюза. Наиболее важное из них — подготовка к созданию Банковского союза, на который будет возложена задача обеспечения стабильного функционирования банковского сектора в ЕС. В рамках союза будет учрежден Единый надзорный механизм. С 4 ноября 2014 г. ЕЦБ начал выполнять функцию прямого контроля над деятельностью 119 крупнейших банков, в которых сосредоточены 82% банковских активов стран еврозоны. 3500 банков еврозоны остаются под контролем национальных надзорных органов. В 2013 г. введена также практика заключения добровольных контрактов между Европейской комиссией и государствами-членами ЕС, предусматривающих финансовую помощь Евросоюза в обмен на проводимые ими экономические и социальные реформы. Эти акции свидетельствуют о том, что тенденции к расширению полномочий институтов ЕС и к институциональному оформлению их взаимодействия с государствами-членами продолжает действовать.

В целом, Евросоюзу удалось, как минимум, сохранить докризисный уровень сплоченности своих участников. В противостоянии двух тенденций — консолидации на основе принципа солидарности и конкуренции «национальных эгоизмов», в конечном счете, возобладала первая. Вряд ли можно оспорить то, что решающую роль в этом сыграл франко-германский тандем, лидером в котором была Германия. Полностью разрыв в уровнях интеграции валютной и экономической политики в ЭВС не преодолен, это было нереально, но он значительно уменьшен. В итоге ЕС и еврозона не только сохранились, но и пополнились: первый — Хорватией, вторая — Литвой и Латвией. Однако возникшие угрозы Евросоюзу и особенно еврозоне не устранены, а лишь несколько смягчены и отодвинуты.

Часть II

ПОЛИТИКА ЕС НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Глава 3

ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ ЕС НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Политика ЕС в отношении постсоветского пространства формировалась в условиях, когда после развала СССР в 1991 г. Россия не была слишком озабочена сохранением тех интеграционных связей, которые определяли внутрисоюзные отношения в советский период. Инструментом постсоветской политики интеграции был созданный в 1991 г. Союз Независимых Государств (СНГ), куда вошли 11 бывших республик СССР. Инструмент был общим, но цели, как оказалось, различались. Если Россия воспринимала СНГ как организацию, удерживающую бывшие республики в поле своего политического влияния, то новые государства на постсоветском пространстве воспринимали ее как способ цивилизованного развода. И хотя СНГ так и не стал инструментом реинтеграции, становление новых независимых государств в нем до грузинских (2008) и украинских (2014–2015 гг.) событий проходило относительно спокойно, в отличие от, например, Югославии.

Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) были заключены ЕС с 11 бывшими республиками Советского Союза (фактически со всеми странами СНГ, кроме Туркменистана). Их «прототипом» стало СПС между ЕС и РФ 1994 г., но каждое соглашение затрагивает вопросы сотрудничества с учетом специфики двусторонних отношений данной страны СНГ с ЕС, приоритетов и сфер взаимных интересов. Новейшей формой правового регулирования таких отношений стали Соглашения об ассоциации, подписанные в июне 2014 г. на саммите ЕС в Брюсселе с Грузией, Молдовой и Украиной. Они могут включать в себя и включают соглашение об углубленной и расширенной зоне свободной торговли. Соглашения должны быть ратифицированы все-

ми государствами-членами ЕС. Очевидно, Брюссель здесь заботит не только соответствие той или другой страны принятым в нем правовым и политическим стандартам, что вполне объяснимо и, наверное, оправдано. Менее выражено, но не менее жестко ЕС, формулируя эти требования, следит за соблюдением своих экономических интересов. Что тоже вполне понятно.

Такие соглашения были производными и одновременно составными элементами двух политик: «стабилизации и ассоциации» и «политики соседства». Первая была обращена к государствам Балканского полуострова. Вторая – на средиземноморские государства и государства Восточной Европы, соседствующие с ЕС (в том числе страны Южного Кавказа), за исключением РФ. Москва оправданно не приняла такой формат сотрудничества, настаивала и продолжает настаивать на симметричности отношений и специфическом совместном сосуществовании в четырех общих пространствах.

Интеграционные процессы в ЕС и СНГ после 1991 г. шли параллельно. В марте 1994 года президент Казахстана Н. Назарбаев предложил создать союз Беларуси, Киргизии, Казахстана, России и Таджикистана с возможным дальнейшим его расширением за счет Армении, Молдовы, Узбекистана и Украины. В декабре 2000 г. договор об этом был подписан странами-участницами и в мае следующего 2001 г. вступил в силу. Новое интеграционное объединение получило название Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). В 2006 г. в союз вступил Узбекистан, который вышел из него в 2008 г., а в 2002 г. в качестве стран-наблюдателей к нему присоединились Молдова и Украина, а в 2003-м – Армения.

После процесса расширения ЕС в 2004–2007 гг. его границы стали общими с Россией, и такие страны, как Украина, Белоруссия и Молдавия, оказались в зоне непосредственного влияния Евросоюза. В 2008–2009 гг. для шести государств (Белоруссии, Украины, Молдавии, Грузии, Армении и Азербайджана) была создана программа «Восточное партнерство», носившая в основном политический призыв к реформам, диалогу и демократии. Своего рода ответом на инициативы ЕС осенью 2011 г. стал призыв России к созданию Евразийского союза, согласие на участие в котором, кроме России, дали Казахстан и Белоруссия. Говоря о перспективах создания Евразийского союза, В. Путин сказал: «Мы предлагаем модель мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и при этом играть роль эффективной «связки» между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом. В том числе, это означает, что на базе таможенного союза и единого экономического пространства необходимо

перейти к более тесной координации экономической и валютной политики, создать полноценный экономический союз»¹. С самого начала было очевидно, что роль лидера в предполагаемом союзе будет играть Россия, в силу несопоставимости ее политического и экономического веса по сравнению с другими потенциальными участниками проекта.

Предполагалось, что Союз должен опираться на созданный в июле 2010 г. на базе ЕврАзЭС Таможенный союз трех стран – России, Белоруссии и Казахстана. Предусматривалось участие в Евразийском союзе и других стран СНГ, включая Украину и Молдову. Непременным условием присоединения к Евразийскому союзу было требование отказаться от участия в каких-либо иных интеграционных проектах и процессах, в том числе европейском в рамках ЕС и в предлагаемой ими политике по отношению к соседям на Востоке.

В этих условиях они предполагали поиск новых механизмов, с помощью которых можно было бы если не продолжать расширение, то хотя бы удерживать возможность его продолжения в будущем – вплоть до достижения некоего относительно однородного политико-экономического пространства в Европе, конфигурация которого пока не была ясна. Нет определенности и в вопросе о возможности и намерении РФ быть частью этого пространства. В российской политической практике можно найти немало свидетельств того, что ее политический класс видит ее скорее альтернативным или, по меньшей мере, параллельным в обозримом будущем центром интеграции в Евразии, также как и в случае с ЕС, без ясно артикулируемых конечных целей.

Для предшественника ЕС – Европейского экономического сообщества (ЕЭС, «общий рынок») инструментом вовлечения в общеевропейский, как предполагалось, процесс были рамочные соглашения со странами, желающими присоединиться к нему, или, как минимум, к как можно более тесному сотрудничеству с ним. Для этого была использована имевшаяся уже форма, включенная в Римский договор с ориентацией на будущее сотрудничество с Великобританией. Первыми государствами, заключившими соглашения об ассоциации, были Греция и Турция в 1960 г. Сейчас правовой базой для них является статья № 217 Договора о функционировании ЕС.

Заключаются такие соглашения под обязательство признать так называемые европейские ценности и провести достаточно глубокие политические, экономические, судебные реформы. В ответ ассоциированное государство может получить беспощинный доступ на рынки ЕС, а также финансовую или техническую помощь.

¹ Известия, 3 окт. 2012.

Украина и Молдова подписали Соглашения об ассоциации с ЕС. Российская Федерация придерживается той точки зрения, что вторая часть этих соглашений – о расширенной и углубленной зоне свободной торговли (особенно с Украиной) затрагивает и нарушает ее интересы.

В целом многообещающий процесс европейской интеграции в Восточной Европе, получив импульс и новое пространство после упразднения организации Варшавского договора и выхода Беларуси, России и Украины из Советского Союза, приведшего к его развалу, относительно быстро и легко дошел до его бывших границ, вобрал в себя Латвию, Литву и Эстонию. Но после этого он если не остановился, то замедлился. Пока что трудно сказать, как долго эта пауза будет продолжаться, и пауза ли это. Возможно, ЕС достиг объективных пределов роста. Есть убежденные скептики, как в России, так и в самих странах-членах, не принимающие проект «Европы регионов» в принципе, как таковой. Последние выборы в Европарламент показали, что их число и влияние не уменьшается. Если иметь в виду всю Европу, то пока что можно наблюдать одновременно разнонаправленные процессы: трудную и медленную интеграцию на западе и в центре Европы и медленную и уже далеко не мирную дезинтеграцию на Востоке.

Новые интеграционные тенденции здесь выглядят еще менее обнадеживающе, чем два-три года тому назад. На западном собственно европейском фланге нового задуманного объединения единственной его прочной позицией, не без некоторых трудностей, является только Белоруссия. В Молдове, как и следовало ожидать, имея в виду незаживающую рану национального самолюбия – Приднестровье, верх пока что взяли центробежные по отношению к России настроения. В Украине борьба за выбор предпочтительной политической модели и основное направление экономической интеграции, будучи помноженной на некоторые специфические особенности политической практики администрации В. Януковича, приобрела драматический характер и привела к весне 2014 г. к фактическому разрушению режима Третьей украинской республики (1991–2014 гг.)² и к самому острому за всю постсоветскую историю кризису в отношениях Украины с РФ.

² С высокой степенью вероятности можно предположить, что происшедшее в Украине поставит крест на СНГ. Во всяком случае, те, кому, судя по всему, предстоит выстраивать экономический, политический и правовой каркасы четвертой украинской республики, сразу после внеочередных президентских выборов 25 мая 2014 г. заявили о намерении Украины покинуть СНГ, что сделало его будущее, на наш взгляд, проблематичным. Последовавшие за этим события – активная поддержка Россией самопровозглашенных ДНР и ЛНР, прямое обвинение ее в агрессии против

Центральным вопросом политики ЕС в отношении постсоветского пространства остаются отношения с правопреемником СССР Россией, отличающиеся как тесным и многогранным сотрудничеством, так и накопленными за годы после развала СССР сложностями.

Украины и обращение к США и ЕС за помощью, в том числе и военной, делает участие Украины в СНГ политически невозможным.

Глава 4

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ – РОССИЯ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ

24 июня 2014 г. минуло 20 лет с того дня, когда на острове Корфу было подписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейским союзом и его государствами-членами – с другой. Международное экспертное сообщество, включая российское, политики, ученые и журналисты отзывались на это событие валом комментариев и прогнозов, включая и серьезные аналитические разработки. В них принял участие и автор данной главы, опубликовавший в 1995–1998 гг. несколько статей и докладов, в которых были рассмотрены четыре сценария будущих отношений между участниками упомянутого соглашения – полная интеграция, включая вступление России в ЕС; союз, позже этот сценарий получил название стратегического партнерства; «холодный мир», или прагматическое сотрудничество; конфронтация¹. Умозрительно, первый сценарий был очень привлекательным, однако по ряду причин он был неприемлем для Евросоюза и в политическом плане не соответствовал интересам России, а из остальных трех – наименее вероятным представлялось противостояние. Как полагал автор, реальный путь

¹ *Борко Ю.* Россия и Европейский союз преодолевают старые страхи // *Сегодня*, 19.08.1995; *Борко Ю.* Развитие интеграционных процессов в Европе и Россия // *Вступая в XXI век: сценарии будущих отношений между Россией и Европой*. М., ИНИОН РАН, 1997, с. 11–56; *Borko Yu.* Russia and the EU in the 21st Century: Four Possible Scenarios of Relations // “The Third ECSA-world Conference: The European Union in a Changing World. Bruxelles, 19–20 septembre 1996. A selection of conference papers”. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998.

развития отношений между Россией и Евросоюзом будет пролегать в коридоре, образуемом двумя средними сценариями.

В целом эти отношения так и развивались – по синусоиде между прагматическим сотрудничеством и стратегическим партнерством. Различие между этими сценариями состояло в том, что стратегическое партнерство, предложенное Евросоюзом и принятое Россией в 2000 г., предусматривало приверженность обеих сторон основным ценностям и принципам, зафиксированным в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), Парижской хартии для новой Европы и в ряде других документов. Причем приверженность не декларативную, а реализуемую в экономической и политической жизни. Естественно, этот сценарий предполагал уровень обоюдного доверия и взаимопонимания, позволяющий принимать и осуществлять долгосрочные программы сотрудничества, охватывающие важнейшие сектора экономики, а также сферу внешней политики и безопасности.

Развитие России и стран Евросоюза в первом десятилетии XXI века очень быстро выявило факторы фундаментального характера, препятствующие реализации данного сценария, а именно: экономические и политические системы партнеров не сближались, а эволюционировали в расходящихся направлениях. На экспертном уровне, как в странах Евросоюза, так и в России, несовместимость императивов стратегического партнерства и реального состояния их отношений была признана еще до Кавказского кризиса в августе 2008 г. Военное вмешательство России в конфликт между Грузией и «мятежными» республиками, Южной Осетией и Абхазией, было категорически осуждено Евросоюзом. И все же он не пошел на конфронтацию с Россией, а предпочел миссию посредника, что помогло восстановить на Кавказе ситуацию «замороженного» конфликта. В дальнейшем, вплоть до весны 2014 г. отношения Евросоюза и России носили амбивалентный характер. Высокая степень экономической взаимозависимости и близкие позиции в некоторых вопросах внешней политики и безопасности требовали систематического сотрудничества, исходящего из сугубо прагматических интересов, а его важность и постоянство служили основанием для публичных заверений с обеих сторон, что они продолжают считать себя стратегическими партнерами².

² Подробный анализ развития отношений между Россией и Евросоюзом см. в статье: Борко Ю.А. Россия – Евросоюз: состоялось ли стратегическое партнерство? // Современная Европа, 2014, № 2. С. 19–30.

Однако события 2014–2015 гг., особенно глубочайший внутренний кризис в Украине и присоединение Крыма к России, настолько круто изменили ситуацию, что отношения России и ЕС впервые за 20-летие нельзя оценить иначе, как конфронтацию, побуждающую вспомнить забытые времена холодной войны.

Экономические отношения

Хотя экономические отношения между Советским Союзом и странами Западной Европы не прерывались даже в самые морозные времена «холодной войны», после декабря 1991 г. Россия и Евросоюз начали выстраивать свои экономические отношения практически с нуля, на абсолютно новой основе – рыночной экономики и политического партнерства. С тех пор экономические связи многократно возросли, распространились на все основные сектора экономики и умножились по своим формам. Помимо торговли и связанных с ними финансовых трансакций (торговые кредиты, выплаты по ним и т.д.), в сферу экономического взаимодействия Россия-ЕС входят инвестиции, секторальное сотрудничество (прежде всего, энергетика и обрабатывающая промышленность), наука и технология, защита окружающей среды, образование, туризм. Взаимные экономические связи имеют для обеих сторон стратегическое значение и оцениваются ими – официально и экспертами – как высокая степень экономической взаимозависимости. Развитию сотрудничества способствуют соседство и наличие разнообразных, плотных, чрезвычайно разветвленных транспортных сетей. ЕС и в обозримом будущем останется главным партнером России в экспорте и импорте товаров, основным источником пополнения ее валютных резервов и крупнейшим инвестором в ее экономику.

Фундаментом экономических связей была и остается торговля. ЕС для России является экономическим партнером номером один. В 2013 г. на его долю приходилось 48,8% ее внешнеторгового товарооборота. Остальные торговые партнеры России находятся далеко позади: в 2012 г. доля стран, входящих в СНГ, составила 14,8% в ее экспорте и 13,2% в импорте, доля Китая – соответственно 6,8% и 16,5%. Россия является третьим торговым партнером ЕС (после США и Китая). В 2013 г. на нее пришлось 9,5% его товарооборота. Казалось бы, не так много, но торговые связи с ней имеют для Евросоюза не меньшее стратегическое значение, чем для России. Это подтверждают данные, приведенные в 13-м Докладе энергодиалога Россия–ЕС. В 2012 г. 62% российского экспорта энергоносителей поступало в страны Евросоюза. На долю российских газа и нефти пришлось 29% всего их импорта.

В общем объеме российского экспорта энергоносителей доля ЕС составляет две трети в поставках нефти и нефтепродуктов, свыше 50% в поставках газа и около 50% в экспорте угля³.

Занимая в течение многих лет первое место в европейском импорте нефти и газа, Россия существенно уменьшила зависимость Европы от нефтедобывающих арабских стран. Стратегический интерес европейских государств состоит также в освоении нашего внутреннего рынка, входящего в первую десятку национальных хозяйств в мире.

В свою очередь, гарантированный и почти непрерывно возрастающий экспорт энергоносителей в Европу обеспечивал России постоянное положительное сальдо торгового баланса, сумма которого за период 2000–2012 гг. достигла 756 млрд евро. За счет этих доходов наполовину формировался государственный бюджет, был создан Стабилизационный фонд, позже разделенный на два – Резервный и Национального благосостояния (в сумме, 8 330 млрд руб. на 1 декабря 2014 г.), и покрывались расходы на импорт промышленных товаров производственного и потребительского назначения. Золотовалютные резервы России выросли с 10,7 млрд долл. США в 1999 г. до максимума в 598,1 млрд в августе 2008 г., сократились до 383,8 млрд в мае 2009 г. (экономический кризис) и вновь увеличились до 515,6 млрд долл. США на 1 декабря 2013 г.⁴

В развитии торговых отношений России с Евросоюзом можно выделить два основных этапа: с 1991 г. по 1999 г. и с 2000 г. по настоящее время. В начале 1990-х годов товарооборот рос ускоренными темпами благодаря отмене российскими властями (в связи с переходом к рыночной экономике) государственной монополии на внешнюю торговлю. Тысячи отечественных предприятий вышли на внешний рынок. К ним присоединились миллионы индивидуальных торговцев-«челночников». Но к середине 90-х гг. эффект либерализации внешней торговли был исчерпан, а поразивший Россию финансово-экономический кризис привел к значительному сокращению объема ее торговли с ЕС. В 1999 г. ее экспорт уменьшился на 10%, а импорт (в связи с девальвацией рубля) – более чем на 40%, вернувшись к уровню начала 1990-х гг.

Начиная с 2000 г. темпы роста их взаимной торговли резко возросли. Экспорт развивался не столько за счет увеличения его физического объема (он был умеренным), сколько благодаря галопирующему росту

³ Энергодиагностика Россия – ЕС. 13-й обобщающий доклад. М., январь 2014. С. 2 // <http://minenergo.gov.ru/upload/iblock/ece/>.

⁴ www.cbr.ru/hd_base/

цен на нефть. Росту импорта благоприятствовал начавшийся экономический подъем в России, который повлек за собой быстрый рост производственного и потребительского спроса. С 2000 г. по 2008 г. товарооборот между Россией и ЕС-27 вырос в 3,3 раза; российский экспорт – в 2,8 раза, а импорт – в 4,6 раза.

Мировой экономический кризис 2008–2009 гг. привел к резкому сокращению взаимной торговли партнеров, за год она уменьшилась на треть. Но уже через два года она превзошла предкризисный уровень, а в 2012 г. превысила его почти на 20% (см. табл. 4.1).

На том рост и закончился: в 2013 г. стоимость российского экспорта снизилась на 4,0%, стоимость импорта – на 2,9%. Можно, конечно, списать снижение на экономическую стагнацию в ЕС и минимальные темпы роста российского ВВП. Однако темпы развития взаимной торговли определяют теперь не только перепады экономической конъюнктуры, но, в возрастающей степени, и системные факторы, речь о которых пойдет ниже.

Торговые связи России с отдельными государствами-членами ЕС развиваются по-разному. Тремя ее главными партнерами неизменно являются ФРГ, Нидерланды и Италия. На них приходится соответственно 19%, 16% и 13% общей стоимости товарооборота между Россией и ЕС. Далее следуют Франция, Финляндия, Польша и Великобритания – доля каждой из которых составляет около 5–6%. Таким образом, на семь названных стран приходится 70% торговли между Россией и ЕС.

Таблица 4.1

Торговля Россия–ЕС
(млрд евро)

Россия	1993	2000	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Экспорт	17,1	63,8	84,0	178,3	118,0	160,7	199,9	213,2	206,5
Импорт	12,7	22,7	46,0	104,8	65,6	86,1	108,4	123,3	119,8
Сальдо	4,4	41,1	38,0	73,5	52,4	74,6	91,5	89,9	86,7
Доля РФ в импорте ЕС	3,2*	6,4%	8,2%	11,3%	9,6%	10,5%	11,6%	11,9%	12,3%
Доля РФ в экспорте ЕС		2,7%	4,8%	8,0%	6,0%	6,3%	6,9%	7,3%	6,9%
Доля ЕС в импорте РФ	40,4*	—	49,9%	43,9%	45,5%	50,2%	—	41,9%	—
Доля ЕС в экспорте РФ		—	55,0%	57,3%	46,1%	44,8%	—	52,9%	—

* Доля в товарообороте Россия-ЕС.

Источник: <http://ec.europa.eu/com\trade/issues/bilateral/countries/Russia/index.en>.

Как показала практика, вступление стран Центральной и Восточной Европы в ЕС не привело к сокращению их товарооборота с Россией. Переключение их торговых связей на Западную Европу произошло в 80-е и 90-е гг., и в нынешнем столетии доля России в их внешней торговле стабилизировалась. Удельный вес стран ЦВЕ в общей стоимости торговли между Россией и ЕС не только не упал после их вступления в ЕС, но, напротив, вырос с 17,5% в 2003 г. до 25,6% в 2012 г.

Для торговых отношений Россия – Евросоюз характерна двойная асимметрия – географическая и структурная. Она-то и является главным системным фактором, который становится препятствием дальнейшему развитию взаимной торговли.

Что касается географии, то на долю ЕС приходится около 50% внешней торговли России, тогда как ее удельный вес в его торговле не достигает 10%. Из этого следует, что внешняя торговля ЕС гораздо больше диверсифицирована, чем российская, чрезмерно сконцентрированная на европейском направлении. Диверсификация торговых связей, в первую очередь, путем расширения товарообмена с Китаем, Индией, странами ШОС и АТЭС, является одним из двух важнейших приоритетов внешнеэкономической стратегии России в ближайшие 10–15 лет. Фактически этот процесс уже начался. Свидетельством тому – растущий в последние годы удельный вес стран Юго-Восточной Азии во внешней торговле России, особенно с Китаем, и внушительный пакет соглашений и проектов, подписанных в ходе визитов президента Путина в Пекин и Дели. В ближайшие годы, несомненно, будут предприняты новые усилия с целью диверсификации внешне-торговых связей России.

Решение этой задачи, среди всего прочего, зависит от того, будет ли преодолена структурная асимметрия в товарообороте Россия-ЕС, что является вторым важнейшим приоритетом этой стратегии. Эта асимметрия отчетливо проявляется в товарной структуре взаимной торговли (Табл. 4.2).

Россия поставляет в Евросоюз в основном сырье, а ввозит машины, оборудование и другие готовые изделия. Фактически между партнерами не существует внутриотраслевого разделения труда и глубокой производственной кооперации, которая является стержнем экономических отношений между развитыми странами. Экспортные и импортные потоки слабо связаны друг с другом, они хронически не совпадают по стоимости и подвержены конъюнктурным колебаниям (мировых цен на сырье, фаз производственного цикла и т.п.).

Экспорт России в ЕС носит ярко выраженный сырьевой характер, при этом львиная доля его приходится на энергоносители. За четверть

Таблица 4.2

Товарная структура торговли между ЕС и Россией. 1989–2012 гг. (%)

Годы	Импорт ЕС				Экспорт ЕС			
	1989*	1998	2005	2012	1989*	1998	2005	2012
Продовольствие	1,2	2,2	0,7	0,7	10,7	17,4	8,1	8,0
Сырье (кроме энергоносителей)	11,1	11,3	3,5	2,1	1,8	2,4	1,0	1,8
Энергоносители	50,1	35,1	64,4	76,3	0,3	0,4	0,6	1,1
Химические товары	4,2	6,3	3,2	2,9	16,7	11,1	14,5	15,8
Промышленные товары	16,1	23,9	10,2	6,6	30,5	28,7	24,2	22,2
Машины, оборудование, транспортные средства	3,3	1,8	1,2	1,0	36,0	37,7	47,1	49,7
Неклассифицированные товары	15,0	19,3	19,3	10,4	4,7	2,2	4,5	1,4

* СССР.

Составлено по Стандартной международной товарной классификации (СМТК). Продовольствие – разделы 0 и 1; сырье (кроме энергоносителей) – разделы 2 и 4; энергоносители – раздел 3; химические товары – раздел 5; промышленные товары – разделы 6 и 8; машины, оборудование и транспортные средства – раздел 7; неклассифицированные товары – раздел 9.

Источники: Eurostat. External Trade. 1990, N 8/9; 1995, N 8/9; Briefing No 22. Statistical Annex on Enlargement (5th update) // European Parliament. Secretariat Working Party Task-force "Enlargement". Luxembourg, 6 July 1999, p.59; Russia. EU bilateral trade and trade with the EU, p. 5-8. <http://ec.europa.eu/com/trade/issues/bilateral/countries/russia/index.en>.

века она значительно выросла – с 50% в 1989 г. до 76% в 2013 г., что обусловлено не столько ростом объема поставок, сколько взлетом цен, прежде всего, на нефть и нефтепродукты, а также на природный газ. В течение 1999–2012 гг. физический объем экспорта сырой нефти из России в страны «дальнего зарубежья» вырос в 2,1 раза, тогда как цены выросли впятеро. Хотя эти данные относятся ко всем зарубежным странам, кроме СНГ, они соответствуют динамике цен и объемов экспорта российской нефти в страны ЕС. Однако два тревожных звонка уже прозвучали: физический объем экспорта российской нефти не растет с 2005 г., несколько позже прекратился рост экспорта нефтепродуктов, а цены на нефть в течение 2014 г. снизились по сравнению с 2011 г. на 40%. Это стало одним из главных факторов (наряду с санкциями, о чем пойдет речь ниже) стагнации экономики, снижения уровня жизни населения и дефицита государственного бюджета России.

Другими статьями российского экспорта в ЕС являются различные виды сырья и продукты начальных фаз их промышленной переработки. В их числе: ферросплавы, чугун в болванках, некоторые

виды проката, стальной лист, медь, никель и алюминий, фанера, лес-кругляк, удобрения и т.п. Цены на большинство этих товаров за последние 6–7 лет также выросли в два-три раза, стимулируя их вывоз в страны ЕС. Последнее место в российском экспорте занимают машины и оборудование – 1,0% общей стоимости экспорта в ЕС. Данные о встречных поставках этой продукции дают ясное представление о сравнительной конкурентоспособности промышленности России и Западной Европы. В 2000 г. стоимость экспорта машин и транспортного оборудования из России в страны ЕС составляла 1 074 млн евро, в 2012 г. – 2 089 млн (рост почти в 2 раза). За это же время стоимость их импорта увеличилась с 8 381 млн до 61 210 млн евро (рост в 7,3 раза)⁵. По стоимости экспорта этой статьи товаров в ЕС Россия находится в третьем десятке стран. Кардинальное повышение качества конечной продукции и расширение номенклатуры промышленного экспорта должно стать одним из ключевых направлений национальной внешнеэкономической стратегии.

Импорт России из стран ЕС возрастал в 1993–1998 гг. быстрее, чем российский экспорт. Но после финансового кризиса 1998 г. он сжался почти вдвое. Четырехкратное снижение курса рубля по отношению к доллару и европейским валютам ухудшило конкурентные позиции европейских производителей и создало благоприятные условия для оживления отечественной промышленности. Но затем тенденция вновь изменилась. Начавшийся осенью 1999 г. экономический рост стимулировал спрос на товары высокого качества, который не могла удовлетворить отечественная промышленность. Вновь начал расти импорт, его доля в товарных ресурсах розничной торговли поднялась в 2005–2007 гг. до 45–47%. Это значит, что эффект замещения импорта отечественной продукцией, вызванный девальвацией рубля, сошел на нет, тогда как позиции России на европейском рынке ничуть не окрепли.

Товарная структура российского импорта из стран ЕС не претерпела с начала 90-х годов существенных изменений. Главными ее статьями остаются машины, промышленное оборудование, транспортные средства и разнообразные потребительские товары, главным образом, длительного пользования – холодильники, телевизоры, стиральные машины, компьютеры и т.д. В целом на эти категории товаров приходится около 70% российского импорта. Единственным значительным изменением в его структуре стало сокращение доли продовольствия. Если в начале 90-х гг. она составляла 20–22%, то с середины 2000-х гг. – не превышает 8%.

⁵ Режим доступа...russia/press...news/news...20130603...Дата обращения: 8 фев. 2014.

Внешнеторговое сальдо. Россия даже в 1990-е годы имела положительное сальдо в торговле с ЕС, в пределах 8–12 млрд долл. США. После 2000 г. оно стремительно выросло. Около 90% прироста стоимости российского экспорта получено за счет повышения цен на сырую нефть, нефтепродукты и газ, а также на некоторые виды экспортируемого сырья. О размерах нефтегазовых доходов и их значении для экономического развития России было сказано выше. Только за 2010–2014 гг. суммарное положительное сальдо в торговле с ЕС составило 342,7 млрд долл. США. Но теперь эти тепличные времена закончились. Продолжится ли снижение нефтяных цен, сохранится ли на нынешнем уровне 50–60 долл. США за баррель или несколько возрастет, но возвращения к трехзначным цифрам эксперты не ожидают, по крайней мере, в ближайшие пару лет. Значит, доходы России от экспорта нефти будут сокращаться. Этот процесс начался в 2014 г. и продлится в 2015-м. Такая же тенденция наблюдается и в динамике цен на экспортируемый Россией газ.

Перспективы развития торговли между двумя партнерами определяются действием ряда долговременных факторов. Во-первых, наличные ресурсы динамичного наращивания российского экспорта в Европу исчерпаны. Это особенно относится к энергоресурсам, где стабилизировались и не могут быть заметно увеличены как физический объем, так и стоимость их экспорта. Это в большой мере относится и к другим статьям традиционного российского экспорта – черным и цветным металлам, минеральным удобрениям, лесу и т.д. Цены на них также стабилизировались, а на некоторые – даже упали; к тому же доля экспорта в их производстве достигла 50–70%, и эта квота не может быть увеличена без ущерба для внутреннего спроса.

Во-вторых, с 2000-го по 2013 г. стоимость нашего экспорта в страны ЕС выросла в 3,2 раза, а стоимость импорта из них – в 5,3 раза. Это плата за экономическую политику государства, отождествившего национальные интересы с интересами «Роснефти» и «Газпрома» и ничего не сделавшего для модернизации и структурной перестройки отечественной экономики, особенно обрабатывающей промышленности. В итоге по многим видам продукции наш бизнес проигрывает иностранным конкурентам даже на внутреннем рынке, а тем более на рынке европейском.

В последнем рейтинге конкурентоспособности 148 стран на 2014 г. Россия поднялась с 67-го до 64-го места, главным образом за счет макроэкономических факторов – низкого уровня государственного долга, профицита бюджета, улучшения состояния инфраструктуры и значительного объема внутреннего рынка. Но ее потянули вниз

неэффективная антимонопольная политика (116-е место), низкая эффективность работы государственных институтов (118-е), неразвитость финансового рынка (121-е), дефицит доверия инвесторов к финансовой системе (132-е), низкий уровень конкуренции на рынках товаров и услуг (135-е)⁶. Конечно, присвоенные России порядковые номера можно назвать условными, приблизительными, но то, что все они находятся в нижней части списка государств, – отражение реального положения дел. Крупнейшими препятствиями экономическому развитию России представители бизнеса – зарубежного и значительной части российского – называют коррупцию, неэффективность государственного аппарата, высокие налоговые ставки. Все эти факторы способствуют неэффективному распределению ресурсов страны и препятствуют росту конкурентоспособности.

В-третьих, эти же негативные факторы сказываются на динамике и, особенно, на структуре иностранных инвестиций (ИИ) в российскую экономику – второй по важности сфере экономических связей между Россией и ЕС.

Рисунок 4.1 отражает динамику всех ИИ, но в среднем за весь период 75% из них приходят из стран Евросоюза; они-то и определили кривую графика. Крайне вялый рост в 90-е гг. сменился крутым взлетом в 2000–2007 гг., обусловленным, прежде всего, высокими (свыше 6%)

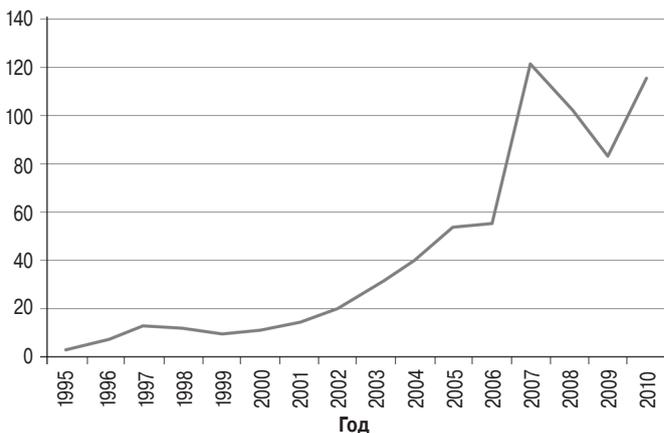


Рисунок 4.1. Иностранные инвестиции в Россию (млрд долл.)

⁶ Всемирный экономический форум: Рейтинг глобальной конкурентоспособности 2013–2014 // Режим доступа: <http://gtmarket.ru/news/2013/09/05/6219>. – Дата обращения 17 фев. 2015.

темпами роста ВВП, а также принятием ряда законов, улучшивших условия деятельности иностранных инвесторов (налоговый, земельный и таможенный кодексы, закон об иностранных инвестициях и т.д.), и другими факторами. После резкого сокращения притока ИИ, вызванного финансовым и экономическим кризисом, в 2010 г. возобновился их рост, однако он носит неустойчивый характер и сопровождается снижением доли прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

Одна из сложностей в анализе инвестиционных связей между Россией и ЕС вызвана тем, что данные их статистики (см. табл. 4.3) существенно расходятся между собой.

Таблица 4.3

Прямые инвестиции ЕС – Россия, Россия – ЕС на 1 января 2011 г.⁷

Страна	Накопленные прямые инвестиции, млрд долл.*			
	из стран ЕС в Россию		из России в страны ЕС	
	Центробанк России	Евростат	Центробанк России	Евростат
Великобритания	7 795	15 441	10 278	1 855
Германия	23 124	33 899	6 721	3 675
Кипр	179 217	765	153 934	1 476
Люксембург	19 659	н. д.	12 004	н. д.
Нидерланды	40 206	9 716	39 668	427
Финляндия	6 634	3 599	1 151	790
Франция	11 793	10 117	1 562	758
Страны ЦВЕ	9 630	2 207	8 298	6 413
Всего ЕС-27	329 133	158 748	247 732	55 558
ЕС без Кипра	149 916	157 983	93 798	54 082

Примечание: * Данные Евростата пересчитаны по курсу на 31.12.2010: евро = 1,323 долл. США.

Источники: По данным Центробанка России (<http://www.cbr.ru>) и Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Особенно бросаются в глаза фантастические расхождения в цифрах по Кипру: в 234 раза по инвестициям из стран ЕС в Россию и в 110 раз по инвестициям России в страны ЕС. В российской статистике на долю Ки-

⁷ Таблица составлена на основе расчетов, проведенных А.В. Кузнецовым: Глава 20. Экономические связи России и ЕС // Европейский союз в XXI веке: время испытаний. М.: Весь мир, 2012. С. 489–490.

пра приходится 54,4% всех ПИИ Евросоюза и 62,9% российских ПИИ в страны ЕС, тогда как, по данным Евростата, Кипр занимает лишь 12-е место среди стран ЕС по вложениям в российскую экономику и 8-е место – по российским инвестициям. Очевидно, Евростат и Госкомстат по-разному определяют происхождение множества зарегистрированных на Кипре банков и компаний, значительная часть которых имеет российские корни. Это относится также ко многим инвесторам из Люксембурга. По разным оценкам, в середине 2000-х гг. на долю таких компаний приходилось от $\frac{1}{4}$ до $\frac{2}{3}$ всех поступивших в Россию ИИ. Реально из европейских стран в десятку крупнейших инвесторов России постоянно входят Германия, Нидерланды, Франция, Великобритания, а также Швейцария, в отдельные годы – Австрия, Финляндия и Швеция.

В течение 2000-х гг. произошли заметные сдвиги в распределении ПИИ по видам экономической деятельности (табл. 4.4). Главное изменение состоит в увеличении удельного веса накопленных инвестиций, вложенных в отрасли обрабатывающей промышленности за счет сокращения вложений в почти все другие сектора экономики, особенно добычу полезных ископаемых, включая энергетическое сырье, и в торговлю и ремонтные услуги. Это позитивная тенденция, сходная с такой же структурной эволюцией иностранных инвестиций в других странах с развивающейся и переходной экономикой.

Таблица 4.4

Иностранные инвестиции по видам экономической деятельности, %⁸

Виды экономической деятельности	Накоплено	
	Конец 2006 г.	Март 2013 г.
Всего, млн долл. США.	142 926	364 617
Всего, %	100	100
Добыча полезных ископаемых	20,7	17,1
Обрабатывающие производства	30,4	40,0
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств и бытовых приборов	21,3	16,6
Транспорт и связь	8,3	8,4
Финансовая деятельность	6,7	5,0
Операции с недвижимым имуществом, аренда и услуги	9,3	8,4

⁸ По данным ГКС: Режим доступа: www.gks.ru/bgd/free. – Дата обращения : фев. 2015.

Пожалуй, это единственный положительный тренд в динамике инвестиционных связей. В целом же, судя по прошедшим послекризисным годам, их можно рассматривать как начало нового этапа взаимодействия России и ЕС в данной области. Его специфические черты – неустойчивость экспорта европейских инвестиций в Россию, при сокращающейся в них доле ПИИ, и значительное увеличение российских инвестиций в страны ЕС. Две из этих особенностей отражены в таблице 4.5, из которой, в частности, следует, что в целом за 2009–2012 гг. прямые российские инвестиции в страны ЕС достигли 53% объема встречных прямых инвестиций в российскую экономику. Что касается структуры иностранных инвестиций, то, по данным российской статистики, в целом за период 2010–2013 гг. удельный вес ПИИ в общем объеме иностранных инвестиций в России снизился до 12,2% по сравнению с 25–30% в 2000–2007 гг.⁹ Этот показатель выглядит контрастом доле ПИИ в российских инвестициях в европейские страны, равнявшейся в 2013 г. 71%¹⁰.

Таблица 4.5

Взаимные инвестиции России и стран Евросоюза, млн евро¹¹

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Всего
ПИИ ЕС в Россию	8 790	27 633	8 177	9 418	54 018
ПИИ России в ЕС	12 496	7 022	1 827	7 415	28 760

Возможности динамичного роста торговых и инвестиционных связей выглядят в настоящее время крайне неопределенно. Они осложняются появлением в последние два года новых существенных обстоятельств. Первое из них по времени – вступление России в ВТО, второе – глубокий политический кризис в Украине, повлекший за собой резкое ухудшение отношений между Россией и Евросоюзом.

Официальным членом ВТО Россия стала в августе 2012 г. В наших политических, деловых и экспертных кругах довольно широко распро-

⁹ Поступление иностранных инвестиций... // Режим доступа: www.gks.ru/free_doc/new_site/business/ – Дата обращения: 8 фев. 2014.

¹⁰ Об иностранных инвестициях в 2013 г. // Режим доступа: www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW/exe/. – Дата обращения: 8 фев. 2014.

¹¹ Торговля Россия–ЕС в 2012 г. // Режим доступа: www.regnum.ru/news/polit/1668442.html. – Дата обращения: 8 фев. 2014.

странено мнение, что нашей стране навязаны невыгодные условия, и участие в этой организации нанесет нам большой ущерб. Однако в высших российских инстанциях и в руководстве крупнейших отечественных объединений бизнеса полагают, что после рекордных 18-летних переговоров Россия присоединилась к ВТО на вполне приемлемых условиях. Что касается последствий, то они носят амбивалентный характер. Став членом ВТО, Россия приобрела механизм, который позволяет обеспечить стабильные условия выхода на внешние рынки, противодействовать дискриминации в торговле, принимать активное и равноправное участие в формировании правил международной торговли. Но насколько полно сможет Россия использовать новые возможности (если отвлечься от возможных резких перемен в глобальной экономической конъюнктуре) и каков будет баланс выгод и потерь, зависит в основном от нее самой.

Один крупный минус она имеет изначально. Дело в том, что выгодность участия в ВТО находится в прямой зависимости от эффективности национальной экономики, от конкурентоспособности ее товаров на мировых рынках. Как уже отмечалось, российское государство упустило в минувшем десятилетии прекрасный шанс на модернизацию экономики, и ее эффективность следует признать низкой. Есть и другие минусы – общая неэффективность институтов государственного управления, отсутствие продуманной программы действий в рамках ВТО, нацеленной на максимальное использование шансов и минимизацию рисков, а также острый дефицит в специалистах, подготовленных к работе в рамках ВТО. Суммировав небольшие плюсы и гораздо более крупные минусы, с которыми Россия пришла в ВТО, один из ведущих отечественных специалистов в этой области А.П. Портанский делает радужный вывод: «Став членом ВТО, мы получили современный инструмент для обеспечения наших торгово-экономических интересов, однако грамотно использовать его пока еще не можем. Очевидно, чтобы овладеть им, потребуется время, которое было упущено прежде»¹².

То, что не было сделано для модернизации экономики, предстоит сделать теперь в гораздо менее благоприятных условиях. При самой последовательной политике первые существенные успехи придут через 5–10 лет, да и то – если возобновится устойчивый рост экономики в России и Евросоюзе и если удастся переломить негативную тенденцию в динамике прямых иностранных инвестиций в нашу отечественную экономику.

¹² Портанский А.П. Россия–ВТО: время подводить итоги еще не пришло // Деньги и кредит. 2013, № 8. С. 7.

Шансы на то, что эти «если» осуществляются, стали гораздо менее вероятными после той цепи событий, которая ввергла Украину в состояние кризиса и раскола, а отношения России с ЕС, США и НАТО — в открытое противостояние, в чем-то напоминающее времена холодной войны. Политические аспекты этой ситуации рассматриваются в следующем разделе. Что же касается экономических последствий, то первым из них, уже состоявшимся, стало явное ухудшение экономической ситуации в России. Оно вызвано совокупным воздействием четырех негативных факторов — экономическими санкциями ЕС и США, введенными в ответ на присоединение Крыма к России и ее поддержку сепаратистов в Донецкой и Луганской областях, быстрым ростом оттока капитала из России, резким снижением нефтяных цен и курса рубля. Единственной областью, где потери ЕС и России были примерно равными, оказалась взаимная торговля. Российский экспорт сократился на 12,1%, экспорт стран ЕС — на 13,6%¹³. Свертывание взаимных торговых связей продолжилось в 2015 г. и ожидается в 2016-м. В остальном показатели состояния отечественной экономики в 2014 г. выглядят удручающими. Темп роста ВВП в 2013 г. упал до 1,3%, вместо прогнозирувавшихся 3,6–3,7%, а в 2014 г. составил 0,6%. В 2015 г. ожидается сокращение ВВП на 3–4%. Отток капитала из страны в 2014 г. достиг рекордного уровня за всю историю постсоветской России — 151 млрд долл. США, в 2,5 раза больше, чем в 2013 г. В 2015 г., согласно прогнозам, из страны уйдет 90–110 млрд долл. США. Объем прямых иностранных инвестиций в российскую экономику сократился в 2014 г. более чем втрое — 20,9 млрд долл. США по сравнению с 69,2 млрд в предыдущем году¹⁴. Публикуемые в России и ЕС прогнозы на последующие годы не имеют смысла из-за полной неопределенности ситуации в Украине. Очевидно лишь то, что чем дольше там продлятся военные действия и политическое противостояние, тем выше будут их экономические издержки. На первый план выйдет их социальная цена — рост безработицы в тех странах ЕС, которые в большей степени были ориентированы на российский рынок, а в России, сверх роста безработицы, абсолютное снижение доходов и уровня жизни большинства населения.

¹³ Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111720.pdf. — Дата обращения: 8 фев. 2015.

¹⁴ Все количественные показатели приведены по данным Росстата или других официальных источников — Министерства экономического развития и Центрального банка РФ.

Отношения в сфере политики и безопасности

Составной частью СПС было регулярное сотрудничество России и Евросоюза в сферах внутренней политики и международных отношений, включая укрепление безопасности, прежде всего в Европе. Правда, вскоре выяснилось, что акценты в этих областях партнеры расставляют по-разному. В высших органах ЕС и столицах его государств-членов приоритет был отдан задачам развития демократии в России, защите прав и свобод ее граждан. В 1995 и 1999 гг. ЕС дважды приостанавливал финансирование программы технического содействия России, мотивируя это «непропорциональным применением» ее правительством военной силы против чеченских сепаратистов, провозгласивших независимое государство Ичкерия. В качестве серьезного партнера в международных делах Россию европейские политики не воспринимали, и резкие протесты Москвы против расширения НАТО на восток (1997 г.), как и ее попытки вступить за Сербию и убедить страны НАТО и ЕС в необходимости сбалансированного подхода к участникам военной трагедии, разыгравшейся после распада Югославской Федерации (1999 г.), были ими проигнорированы.

Тем не менее, с начала 2000-х годов взаимодействие партнеров в политической сфере значительно возросло. Инициативу в разработке концепции сотрудничества взял на себя ЕС, принявший летом 1999 г. «Общую стратегию Европейского союза по отношению к России»¹⁵. Это был первый официальный документ ЕС, в котором появилась формула «стратегическое партнерство» с Россией. Осенью того же года на саммите в Хельсинки, где впервые участвовал в качестве главы правительства В. Путин, российская делегация представила свой документ – «Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010)». Осенью 2000 г. на саммите ЕС–Россия в Париже была принята «Совместная декларация об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности». Финалом этого словотворчества стала принятая на Санкт-Петербургском саммите (май 2003 г.) концепция формирования в перспективе «четырёх общих пространств»; два из них – общее пространство «свободы, безопасности и правосудия» и общее пространство «внешней безопасности» – относятся к сфере политики.

Что касается практики политического сотрудничества, она была более скудной, нежели декларации о политических намерениях. К ним

¹⁵ Common Strategy of the European Union towards The Russian Federation.

следует отнести Соглашение о пассажирском и грузовом транзите между Калининградской областью и остальной территорией России (2002) и пакетное соглашение о мерах, предпринимаемых в связи озабоченностями России, вызванными вступлением стран ЦВЕ в ЕС, и распространении на них действия СПС между Россией и ЕС. Но самой яркой акцией в их международном сотрудничестве, бесспорно, было совместное заявление Германии, Франции и России с осуждением не санкционированного Советом Безопасности вторжения американских войск в Ирак (2003). И хотя официально ЕС к этой акции не примкнул, участие в ней двух его ключевых участников, гласно или негласно поддержанных большинством остальных государств-членов, было расценено как важный шаг в развитии партнерства Европы и России. Это была кульминация конструктивного этапа взаимодействия, за которой уже вскоре последовали взаимное разочарование и спад.

Кризис, возникший в отношениях Россия–ЕС в период второго президентства Путина (2004–2008) был, по сути, кризисом концепции стратегического партнерства в той версии, которую предложил Евросоюз. Москву не устроила ни претензия ЕС на лидерство в партнерстве, ни нарастающая критика ее внутривластного курса на строительство авторитарной, по сути, «вертикали власти», ни экспансионистский характер концепции «нового партнерства», адресованной шести постсоветским государствам, расположенным в Восточной Европе и Закавказье.

Западный, в том числе европейский, взгляд на причины кризиса нашел отражение в докладе «Имея дело с Россией: следующая фаза» (2006 г.), подготовленном тремя видными дипломатами – европейским, американским и японским, выступавшими в качестве независимых экспертов. Итогом их анализа стал вывод, что «с середины 2003 г. в России начал изменяться курс внутренней и внешней политики... Это была победа реакционеров над реформистами, бюрократии – над свободным рынком и гражданским обществом, органов безопасности и аппаратчиков старого стиля – над либеральными западниками»¹⁶. Сигналом и катализатором этого поворота стало, по их мнению, дело ЮКОСа, которому предшествовал арест М. Ходорковского. По их словам, концепция стратегического партнерства, основанного на общих ценностях, стала «не более чем рекламным лозунгом», и реальным отношениям соответствует формула – «прагматическое

¹⁶ Lane R., Talbott S., Watanabe K. Engaging with Russia. The Next Phase. A Report to The Trilateral Commission. Washington-Paris-Tokyo. The Trilateral Commission, 2006. – P. 38.

сотрудничество»¹⁷. Исходя из этого, они рекомендовали взять курс на практическое взаимодействие с Россией в тех областях, где и насколько это возможно, – в борьбе с международным терроризмом и наркоторговлей, внешней торговле, инвестициях, поставках энергоносителей, контактах между людьми и облегчении визового режима, научном и образовательном обмене и т.д.

Москва ответила на критику нового российского авторитаризма декларированием «особого пути» строительства демократии в России, а в ответ на открытую поддержку Евросоюзом и США «оранжевой революции» в Украине (2004 г.) и планы дальнейшего продвижения НАТО на восток президент Путин в своей речи на мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности (январь 2007 г.) в достаточно жестких выражениях заявил, что Россия будет проводить самостоятельную политику и решительно отстаивать свои интересы.

Первым актом открытого противостояния России и Запада в постсоветском пространстве было ее военное вмешательство в конфликт между Грузией и вышедшими из нее республиками – Абхазией и Южной Осетией. Евросоюз оценил ее действия как агрессию и вмешательство во внутренние дела Грузии. Тем не менее, «Кавказский конфликт» дал импульс к модификации отношений между ЕС и Россией. Предложенный Парижем план восстановления ситуации «замороженного конфликта» («план Саркози–Медведева») оказался первым примером эффективного взаимодействия ЕС и России в целях урегулирования острого регионального конфликта. Еврокомиссия в своем обзоре отношений с Россией, опубликованном в ноябре 2008 г., не только отметила высокую степень экономической взаимозависимости, что признавалось и ранее, но и впервые назвала Россию «ключевым геополитическим актором, конструктивное участие которого является необходимой предпосылкой эффективного международного сообщества»¹⁸.

В 2009–2010 гг. признаки модификации отношений между ЕС и Россией выявились достаточно отчетливо. Одним из ее важнейших факторов был финансово-экономический кризис, глубоко затронувший обоих партнеров и создавший новую ситуацию – схождения экономического положения и совместной заинтересованности в сотрудничестве с целью формирования более устойчивой мировой финансовой системы, новых механизмов регулирования мировой экономики. Обе

¹⁷ Ibid. P. 171, 172.

¹⁸ Review of EU–Russia relations. Brussels, 5 November 2008. Режим доступа: ec.europa.eu/external_relations/Russia/index_en.htm. – Дата обращения: 8 дек.2014.

стороны были активными участниками создания Группы-20. Наконец, в ЕС позитивно восприняли декларированный новым российским президентом Дмитрием Медведевым курс на всестороннюю модернизацию страны и либерализацию ее политической системы. На саммите Россия-ЕС в июне 2010 г. была принята «Программа партнерства для модернизации», в том же году началась подготовка соглашения об облегчении визового режима для некоторых категорий российских граждан, были сняты последние возражения ЕС, препятствовавшие вступлению России в ВТО. Однако к концу президентства Д. Медведева выяснилось, что существенных перемен в российской внутренней политике не произошло, и в отношениях ЕС–Россия вновь возникла пауза неопределенности, оказавшаяся недолгой.

Начало нового поворота в сторону ухудшения отношений между Евросоюзом и Россией не было связано с Украиной. Его непосредственной причиной стала череда событий в политической жизни России, уложившихся в период с сентября 2011-го по май 2012 г. Состоявшаяся 6 мая массовая манифестация оппозиционно настроенных граждан завершилась их разгоном и избиением «стражами порядка». В постсоветской истории страны началась новая глава – пробуждения гражданского общества, вступившего в противостояние с государством. Власти вместо диалога с оппозицией избрали путь репрессий. Если до этих событий адресуемые Москве призывы Евросоюза к развитию демократии и соблюдению прав человека носили, по сути, ритуальный характер, то теперь они сменились острой публичной критикой антидемократических действий российских властей. Это охладило климат отношений на верхнем уровне, что тут же негативно сказалось на обсуждении других актуальных вопросов в отношениях России и ЕС – в торговле, инвестициях, энергодиалоге, визовом режиме и т.д. Но худшее было впереди.

Кризис в Украине и отношения Россия – ЕС

В конце 2013 г. возник и поныне продолжается острейший конфликт, участниками которого являются Украина, Россия и Евросоюз. Он порожден взаимодействием трех факторов – глубоким внутренним кризисом в Украине, принятой в 2009 г. Евросоюзом программой Восточного партнерства (ВП) и прогрессирующим расхождением векторов развития и политики России и ЕС.

Внутренняя нестабильность Украины давно уже стала раздражителем для двух ее главных соседей – России и ЕС. И чем глубже погружалась она в это состояние, тем острее становилось их соперничество.

Его изрядно подогрела принятая Евросоюзом в мае 2009 г. программа Восточного партнерства (ВП), адресованная шести постсоветским государствам, но главным образом, Украине. Кульминацией этого соперничества стала цепь событий, с ноября 2013 г. по начало марта 2014-го. Назначенный на конец ноября саммит государств-участников ВП мыслился как день триумфа восточной политики ЕС: Украина должна была подписать соглашение об ассоциации с ЕС, включая создание общей зоны свободной торговли; Армения, Грузия и Молдова – парафировать такие же соглашения, Азербайджан – дать принципиальное согласие на подготовку такого же документа.

Триумф был сорван главным бенефициантом. За неделю до саммита украинский президент Виктор Янукович объявил, что подписание откладывается, и одновременно стало известно, что Россия предоставляет Украине долгосрочный заем в размере 15 млрд евро, в том числе 3 млрд немедленно. За этим актом последовала цепь других, два из них определили дальнейший ход событий. 22 февраля 2014 г. был свергнут президент Янукович, и власть перешла в руки проевропейских политиков. ЕС и США немедленно признали новую власть, возникшую в результате демократической революции. Москва квалифицировала это событие как антигосударственный переворот и объявила, что по-прежнему считает легитимным свергнутого президента, которому, кстати сказать, она предоставила убежище. Неделей позже, 1 марта президент Владимир Путин отдал приказ российским войскам войти в Крым, чтобы взять под защиту русскоговорящее население и обеспечить свободное проведение референдума о самоопределении этой республики и города Севастополь. Украинский кризис перерос в кризис международный, кардинально изменивший отношения между Россией, с одной стороны, и Евросоюзом, США и НАТО – с другой. Соперничество в постсоветском пространстве перешло в открытое политическое противостояние.

У этой темы есть много аспектов, но в данной главе анализируется в основном влияние этих событий на отношения между Россией и Евросоюзом. За последние полтора года эти отношения прошли несколько этапов, первый – в марте–апреле 2014 г.

Состоявшийся 6 марта экстренный саммит ЕС принял трехступенчатую программу санкций, которые будут применены к России, если она продолжит оккупацию Крыма и, тем более, продолжит эскалацию агрессии против Украины. Первые две части санкций были введены в действие уже в середине марта, включая отказ от запланированного на июль первого ежегодного саммита Россия–ЕС, который намечалось провести в Сочи, и прекращение переговоров об облегчении

визового режима и о новом базовом соглашении, призванном заменить СПС, исчерпавшее срок еще в ноябре 2007 г. Кроме того, санкции включали запрет на въезд на территорию ЕС группы чиновников и близких российскому президенту лиц, а также арест принадлежащих им активов, хранящихся в европейских банках. Четыре государства — члена ЕС, вместе с США, Канадой и Японией приняли решение отказаться от проведения саммита G-8, который планировалось провести в том же месяце и месте, что и саммит Россия-ЕС, заменив эту встречу чрезвычайным саммитом «семерки», посвященным ситуации в Украине и отношениям с Россией. Он состоялся в Брюсселе в июне 2014 г. и поддержал план санкций, предложенный Евросоюзом. Экономические санкции ЕС ввел в апреле и (забежим вперед) расширил в июле, ужесточив условия, на которых западные банки предоставляют кредиты российским компаниям, и наложив запрет на экспорт в Россию технологий двойного назначения, используемых в отраслях ее военной промышленности. В августе Москва ввела ответные санкции, запретив ввоз многих видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, производимых в странах ЕС, США и ряде других присоединившихся государств (Канада, Швейцария, Австралия, частично Япония и т.д.).

Между тем, еще до того как Брюссель и Москва вступили в «войну санкций», центр событий в Украине переместился на восток. Две «самопровозглашенные республики» — ДНР и ЛНР — объявили о выходе из состава Украины и намерении создать объединенное государство «Новороссию» с перспективой вхождения в него еще шести восточных и причерноморских областей. В апреле между сепаратистами и правительственными войсками развернулись сражения. Возникла реальная угроза масштабной войны, которая поставила бы крест на всей системе безопасности в Европе. Остановить эскалацию военных действий можно было только совместными усилиями ЕС и России. Для этого вместо только что заблокированного механизма их сотрудничества надо было найти иной формат возобновления контактов и политического диалога. Первым шагом к этому стал состоявшийся 7 мая визит в Москву президента Швейцарии и председателя ОБСЕ Дидье Буркхальтера. Вряд ли можно сомневаться в том, что он излагал консолидированную позицию Запада. Сразу же по завершении долгого разговора тет-а-тет президент В. Путин объявил на пресс-конференции план мероприятий, выполнение которых позволит Москве рассматривать выборы украинского президента, назначенные на 25 мая, как «шаг в правильном направлении». О мотивах, побудивших его радикально изменить оценку ситуации в Украине, можно лишь догадываться. Воз-

можно, в их числе – провал попыток повторить донецко-луганский сценарий в ряде областных центров Украины (Харьков, Днепропетровск, Одесса), а также единодушная решительная реакция Запада на события в Украине, включая угрозу ввести в действие третий пакет экономических санкций, в том числе отключить Россию от международной межбанковской системы платежей Swift. Встречу 7 мая и заявление президента Путина можно считать началом второго этапа в отношениях России–ЕС после их мартовского кризиса.

Выборы украинского президента состоялись в 22 областях из 24, при участии 60% избирателей. Победивший Петр Порошенко набрал более 54%, и легитимность выборов не была оспорена ни одним государством-членом ООН, ни одной международной организацией. Не оспорил их и президент Путин. Более того, 6–7 июня он принял участие в праздновании 70-летия со дня высадки американских, английских и канадских войск в Нормандии, где, помимо бесед с президентом Франции Ф. Олландом и главой британского правительства Д. Кэмероном, имел первую встречу с П. Порошенко. Там же состоялась встреча глав МИД Германии, России, Украины и Франции, обсудивших ситуацию противостояния в Донбассе и кризис украинской экономики. Фактически на встрече было положено начало формированию так называемой «нормандской четверки» в составе федерального канцлера Германии и президентов России, Украины и Франции. Формально А. Меркель и Ф. Олланд представляли свои государства, но именно франко-германский тандем был локомотивом европейской интеграции и наиболее авторитетным выразителем интересов Евросоюза.

Завершился этот этап в начале сентября, когда был подписан Минский протокол. Ему предшествовали ожесточенные сражения, развернувшиеся в июле-августе по всей линии противостояния украинской армии и воинских частей ДНР-ЛНР. Бои шли с переменным успехом, счет погибших и раненых, не только участников боев, но и среди мирного населения, пошел на тысячи. Между тем становилось все более очевидным, что ни одна из сторон не в состоянии добиться полной победы, и война принимает затяжной характер со всеми его негативными, возможно, даже катастрофическими последствиями. Именно в этот момент решающую роль сыграла договоренность лидеров «нормандской четверки» о разработке плана прекращения войны и последующего решения вопросов политического устройства Украины при сохранении в ее составе Донецкой и Луганской областей.

План был подготовлен новым рабочим органом – Трехсторонней контактной группой в составе представителей России, Украины и ОБСЕ. 5 сентября участники группы подписали «Протокол

по итогам консультаций Трехсторонней группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина» (далее – Минский протокол-1). Подписали его и руководители ДНР и ЛНР. Коротко, этот документ можно свести к пяти пунктам: 1) незамедлительно прекратить применение обеими сторонами оружия; 2) вывести с территории Украины все незаконные вооруженные формирования; 3) освободить всех заложников и незаконно удерживаемых лиц; 4) принять меры к улучшению гуманитарной ситуации в Донбассе; 5) провести «в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» (то есть в пределах ДНР и ЛНР) децентрализацию власти и досрочные выборы в органы местного самоуправления. В Протоколе также определена роль ОБСЕ – мониторинг прекращения применения оружия, а также ситуации на украинско-российской границе.

Немедленно одобренный главами государств «нормандской четверки», Минский протокол стал первым документом, в котором были определены первоочередные задачи их взаимодействия с целью перехода от военного противостояния к политическим методам решения проблем внутреннего устройства Украины и распределения полномочий центральной власти и областей. В политическом плане, главными итогами Минска-1 было то, что он подтвердил право на существование «нормандской четверки» и, более того, определил механизмы, призванные способствовать осуществлению принятого плана, держать под контролем ситуацию в зоне конфликта и реагировать на ее обострение. Это, во-первых, регулярные контакты в формате «четверки» на уровнях первых лиц и глав МИД, во-вторых, действующая в соответствии с их решениями и рекомендациями Трехсторонняя контактная группа и, в-третьих, специальная миссия ОБСЕ по Украине, наделенная упомянутыми выше функциями.

Этот трехзвенный механизм действует уже второй год, и его результаты очень противоречивы. С одной стороны, Минский протокол потерпел полный провал в решении главной задачи – прекращении военных действий. За редчайшими исключениями, они продолжались изо дня в день. Это предопределило судьбу остальных задач – или полный провал, или незначительный результат, никак не соответствующий их масштабу. С другой стороны, несмотря на все это, «нормандская четверка» не распалась. Напротив, с начала 2015 г. ситуация в зоне конфликта обсуждалась на высшем уровне почти каждый месяц, а на встречах глав МИД еще чаще. Дважды, когда военные действия достигли масштабов, предшествовавших подписанию Минского докумен-

та, их дальнейшая эскалация была остановлена благодаря экстренным действиям «нормандской четверки».

Первый раз для этого понадобилась встреча первых лиц «четверки». Она состоялась 11–12 февраля 2015 г. в Минске и продолжалась почти без пауз 17 часов. Ее итогом стало Соглашение Минск-2, включавшее подготовленный Контактной группой комплекс мер по выполнению Минских соглашений и Декларацию лидеров «четверки» в поддержку этих мер. Практическим результатом встречи стала временная деэскалация военных действий, которые снизились до уровня локальных столкновений. Они происходили с нарастающей интенсивностью, и в мае-июне сражения вновь развернулись по всей линии фронта. На этот раз переломным событием стала экстренная встреча министров иностранных дел «четверки», состоявшаяся 23 июня в Париже. Главы МИД согласовали Декларацию, в которой, сверх подтвержденной приверженности Минским соглашениям, подчеркнули необходимость прямого политического диалога между Украиной и «отдельными районами Донецкой и Луганской областей». Такой диалог начался, и хотя он свелся пока к обменов неприемлемыми друг для друга политическими проектами, это единственное значительное изменение в ситуации на востоке Украины по сравнению с сентябрем прошлого года. Продолжится ли эта эволюция – вопрос открытый. Ей препятствует ряд обстоятельств. Одно из них – до предела обостренные отношения между Киевом и ДНР-ЛНР; и те и другие не готовы к поиску взаимоприемлемых компромиссов и выполнению Минских договоренностей. К тому же, они не полностью контролируют собственные вооруженные формирования, особенно добровольческие, где есть немало сторонников возобновления военных действий. Другим фактором является двойственная роль России, о чем речь пойдет в разделе, посвященном перспективам ее отношений с ЕС. В общем, шансы на продолжение минского процесса или на повторение пройденных циклов эскалации-деэскалации военных действий в Донбассе выглядят как минимум равными.

Влияние «нормандской четверки» на отношения между ЕС и Россией сказывается сейчас в том, что пока она функционирует, Евросоюз, учитывая позицию большинства его участников, ограничивается продлением действующих санкций, отвергая призывы радикального меньшинства ужесточить их. В будущем, если и когда возникнут условия для возобновления действия заблокированных механизмов сотрудничества России и ЕС, важным аргументом в пользу такого решения может стать опыт «нормандской четверки».

Будущие отношения: проблемы и перспективы

По состоянию на середину 2015 г. отношения Россия – ЕС находятся в наихудшем виде за всю их историю. Официальные политические контакты заблокированы, если не считать деятельности их представительств, соответственно, в Брюсселе и Москве, а также сотрудничества в «шестерке» на переговорах по ядерным вопросам с Ираном. Евросоюз фактически взаимодействует с Россией и в рамках «нормандской четверки», но Германия и Франция, представляющие его интересы, официального мандата Еврокомиссии не имеют.

Не лучше, а скорее хуже отношения в сфере экономики. В сущности, ЕС и Россия второй год находятся в состоянии экономической войны. Некоторые данные о негативном воздействии санкций на их экономику приведены выше. Россия пострадала намного больше, но и европейские страны понесли огромные потери. По расчетам Австрийского института экономических исследований, в ближайшие годы они могут составить примерно 100 млрд евро и 2 млн утраченных рабочих мест. Темпы роста немецкой экономики замедлятся на 1%. Италия потеряет более 200 тыс. рабочих мест и 0,9% роста ВВП, Франция – почти 150 тыс. рабочих мест и 0,5%¹⁹. Тем не менее, ЕС продлил санкции до января 2016 г. и наверняка продлит их до августа, когда завершится действие продленных на год российских санкций. Предпринимательские организации ряда стран ЕС, таких как Германия, Франция, Италия, Финляндия, Болгария и ряд других, открыто заявили о негативном отношении к санкциям. Однако они тут же заявляют, что санкции – это дело «высокой политики», и они будут следовать принятым политическим решениям. Завершают эту картину полная утрата взаимного доверия в «верхах» и антироссийские настроения в «низах» – там, антиевропейские, антизападные – здесь.

Несмотря на все это, вопрос о перспективах отношений ЕС–Россия уже несколько месяцев обсуждается в Москве, Брюсселе, столицах государств Евросоюза. Очевидно, что даже при благополучном исходе кризиса в Украине к прежним отношениям ЕС и Россия не вернуться. Тем не менее, существуют жизненно важные для обеих сторон проблемы, где их сотрудничество является императивным.

Это, прежде всего, сфера безопасности. В настоящее время Россия и ЕС (при участии НАТО) заняты наращиванием военного потенциала собственной безопасности. Но в целом европейская безопасность может быть обеспечена только их совместными усилиями. Такая сис-

¹⁹ Режим доступа: <http://www.tvc.ru/news/show/id/70786>. – Дата обращения: 8 мая 2015.

тема была создана и функционировала в условиях холодной войны (Хельсинкский акт, создание ОБСЕ, советско-американские соглашения в области стратегических ракетно-ядерных сил, «меры доверия»). После ее завершения эта система постепенно деградировала, а в 2014 г. фактически перестала существовать. Воссоздать ее предстоит сообществу. Но теперь европейская безопасность в еще большей степени, чем в прошлом веке, связана с глобальной безопасностью, вызов которой брошен исламским фундаментализмом и международным терроризмом. Это смертельная угроза на весь XXI век, одинаковая для России, Евросоюза и Запада в целом. Это для них вопрос: «быть или не быть», — и достойно ответить на него они могут только объединением всех сил и ресурсов.

Россия и ЕС не вернуться к прежним отношениям и в сфере экономики. Радикально пересмотрен подход к этим отношениям. Если раньше высокая степень экономической взаимозависимости рассматривалась как одна из основ стратегического партнерства, то теперь это воспринимается как угроза экономической безопасности. Усилия Евросоюза направлены, прежде всего, на максимальное ослабление энергетической зависимости от России, особенно в импорте газа. Москва считает важнейшей задачей диверсификацию экономических связей с внешним миром и существенное уменьшение удельного веса ЕС в ее торговле, державшегося в течение многих лет на уровне 50% ее стоимости. С началом «войны санкций» провозглашен курс на импортозамещение. Для решения этих задач и Евросоюзу, и России потребуется немало времени. Так что в перспективе 15–20 лет они останутся взаимозависимыми и заинтересованными друг в друге экономическими партнерами.

При наличии объективной потребности в разблокировании созданных за 20 лет механизмов диалога и сотрудничества России и ЕС, сигналов, свидетельствующих о готовности Брюсселя и Москвы возобновить их действие, пока нет. Этому препятствует крайне неопределенная ситуация в зоне конфликта и в целом по Украине. Неопределенная в том, сумеют ли Киев и руководство ДНР и ЛНР прийти к приемлемому компромиссу, или возобновятся военные действия. Неопределенная в том, сумеют ли политические силы, пришедшие к власти после свержения В. Януковича, справиться с экономическим и политическим кризисом, или Украину ждут новые майданы с непрогнозируемыми последствиями, вплоть до ее распада. Наконец, если не решающим, то важнейшим фактором, усугубляющим эту неопределенность, является отсутствие ясности в истинных целях украинской политики российского руководства и персонально президента Пути-

на. Остается ли этой целью осуществление плана «Новороссия», или он отставлен из-за его нереальности, и акцент в российской политике перенесен на выполнение Минских договоренностей? Возможно, четкого ответа на данный вопрос в Москве нет, и для нее предпочтительнее сохранение ситуации неопределенности, пока его не подскажет сам ход событий.

При наихудшем сценарии развития событий (возобновление масштабной войны с растущим участием в них России и/или смена власти в Украине) прогнозировать будущее бессмысленно. Если же вялотекущий процесс политического урегулирования принесет первые заметные результаты, возникнет перспектива нормализации отношений между ЕС и Россией.

Отношения Россия–ЕС придется выстраивать заново, и стратегически и в практике взаимодействия в конкретных областях экономики и политики, где это необходимо, целесообразно и обоюдовыгодно. Процесс нормализации начнется с практических дел, и первым шагом к этому будет полная или сначала частичная отмена санкций. Сделать это будет непросто, особенно Евросоюзу, где решение об их отмене должно быть принято консенсусом 28 его участников, резко отличающихся в своих подходах к отношениям с Россией. Ближайшей удобной датой одновременного снятия/смягчения санкций мог бы стать август 2016 г., когда закончится срок действия годичных санкций России и продленный еще на полгода срок действия санкций ЕС. Что возьмет верх – прагматика экономических интересов или политическое противостояние – предсказать невозможно.

Пространство практического сотрудничества очень широко: внешняя торговля, инвестиции, промышленная кооперация, энергетика, научно-технические проекты, приграничное сотрудничество, окружающая среда, образование, визовый режим, туризм, а также совместные действия в целях обеспечения внутренней безопасности. Но это не будет возвращением к прошлому, и прежде всего в главной сфере их экономических отношений – взаимной торговле. В первой половине 2015 г. доля ЕС во внешней торговле России снизилась до 46,5% по сравнению с 49,5% за тот же период 2014 г. Эта тенденция наверняка усилится в следующем, «санкционном», году, и, скорее всего, сохранится после отмены санкций. ЕС, вероятно, не отменит запрет на экспорт в Россию промышленной продукции двойного назначения. Та же тенденция проявится и в динамике прямых иностранных инвестиций в российскую экономику. Западноевропейские инвесторы вернуться в Россию, но доминировать, как это было в предыдущие 20 лет (70–75% общего объема ПИИ), они уже не будут. Как шагреневая кожа,

будет сужаться энергетическое сотрудничество. Курс на сокращение зависимости от импорта российских энергоресурсов, особенно газа, был взят Евросоюзом во второй половине 2000-х гг. В 2014 г. Брюссель предпринял новые усилия в этом направлении, фактически сорвав газопровод «Южный поток». Неясна судьба нескольких проектов приграничного сотрудничества с участием России и пяти стран ЕС – Польши, Литвы, Латвии, Эстонии и Финляндии. Вместе с тем, сотрудничество в противодействии нелегальной миграции, транснациональной преступности и особенно международному терроризму, главным мотором которого являются организации исламских фундаменталистов, вероятно, будет развиваться более интенсивно.

Что касается стратегии взаимоотношений между Евросоюзом и Россией, то ее сегодня нет. Концепция, лежавшая в основе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), ушла в прошлое. Ее ключевая идея – создание четырех общих пространств ЕС и России: экономического; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки, образования и культуры, – оказалась миражом. Евросоюз и Россия воспринимают друг друга, прежде всего, как противников. В этих условиях продолжавшиеся более шести лет переговоры о новом базовом соглашении между ЕС и Россией взамен СПС, исчерпавшего свое действие в ноябре 2007 г., потеряли смысл. Официальных заявлений по этому поводу не было, но, похоже, обе стороны по-прежнему устраивает нынешний порядок ежегодного автоматического продления СПС, если ни одна из них не объявляет заранее, что она хочет прекратить его действие. Во всяком случае, этот документ в некоторых его частях, а также последующие конкретные соглашения, служат правовой основой функционирования созданных в его рамках совместных институтов и взаимодействия в тех областях, которые были названы выше. Правовой базой такого взаимодействия являются также документы, принятые в международных организациях, членами которых являются ЕС и Россия, таких как ВТО, ОБСЕ, Совет Европы и т.д. Для прагматического сотрудничества этого более чем достаточно.

Новая совместная концепция будущих отношений России и ЕС невозможна в принципе. Что касается собственных концепций, определяющих их отношение друг к другу, то у Евросоюза ее нет; в Брюсселе объявлено, что в скором времени она будет разработана. Формально документа, определяющего стратегию России в отношении ЕС, тоже нет, но фактически она является частью новой геополитической концепции, которая изложена в ряде выступлений президента Путина.

Для Евросоюза камнем преткновения является значительный разброс взглядов на характер будущих отношений с Россией. По мнению

Председателя Европейского совета Дональда Туска, «РФ не является для нас стратегическим партнером. Россия является нашей стратегической проблемой»²⁰. Председатель Европейской комиссии Жан-Клод Юнкер ответил на это: «Да, Россия – стратегическая проблема на данный момент. Я надеюсь, что завтра Россия станет вновь стратегическим партнером»²¹. Хочется верить, что два высших иерарха Евросоюза сумеют выработать общую позицию. Свести воедино позиции всех государств-членов будет гораздо труднее. В группу сторонников «жесткого» подхода, видящих в России угрозу или страну, чужеродную европейской цивилизации, которую необходимо принуждать к соблюдению принятых в Европе принципов и норм, входят Великобритания, Польша, три балтийских государства и ряд других стран. В группу сторонников «мягкого» подхода входят Германия, Франция, Италия, Австрия, Венгрия и другие государства. Как правило, они имеют более широкие экономические связи с Россией и, естественно, несут наибольшие потери от санкций. Голосуя за их продление, они одновременно изыскивают возможности поддержания и развития экономического сотрудничества за пределами санкций. С этим связаны и возобновившиеся двусторонние встречи на высшем уровне (визиты В. Путина в Австрию, Венгрию, Италию, Финляндию; визиты в Москву глав правительств Греции и Италии). Если Брюссельская администрация ЕС выполнит свое намерение разработать стратегию Евросоюза по отношению к России, то на ее подготовку и согласование со всеми странами-участницами уйдет масса времени. Не исключено, что в окончательном виде это будет тщательно отполированный текст, содержащий много общих фраз и обходящий острые углы. Реально же двусторонние отношения между Россией и государствами-членами ЕС будут развиваться в предстоящие годы гораздо интенсивнее, чем с Евросоюзом.

В России тоже есть альтернативные точки зрения. Либерально-демократическая оппозиция, критикующая внутреннюю и внешнюю политику президента и правительства, выступает за возвращение страны на путь партнерства с Евросоюзом и активное участие в строительстве «единой Европы». Но ее шансы победить на очередных парламентских и президентских выборах мизерны. Нынешнее руководство России объявило о радикальной смене геополитических и внешнеэкономических ориентиров еще до событий в Украине. Этот выбор был сде-

²⁰ Режим доступа: <http://www.szona.org/zhan-klod-yunker-nazval-rossiyu-strategicheskoy-problemoj/#t20c>. – Дата обращения: 8 фев. 2015.

²¹ Ibid.

лан лично президентом Путиным²². Идею активного участия в строительстве «единой Европы» заменила идея евразийской интеграции при лидирующей роли России и перемещения центра ее интересов в Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). Реально Москва приступила к реализации этого проекта сразу же после обострения отношений с ЕС и США. На протяжении последних полутора лет В. Путин неоднократно излагал причины и цели нового курса. Анализ его взглядов в задачи данной главы не входит, а в кратчайшем виде они сводятся к двум пунктам – обоснованию поворота России на Восток и новому подходу к отношениям с ЕС и Западом в целом.

Свою позицию по первому пункту российский президент сформулировал на Санкт-петербургском форуме в мае 2015 г.: «Карта глобального экономического развития меняется буквально на глазах. Страны Азиатско-Тихоокеанского региона, такие как Китай, Япония, Южная Корея, государства АСЕАН, составляют четверть мировой экономики. В ближайшее десятилетие именно эти рынки будут основным источником роста мирового спроса на товары и услуги. При всех колебаниях, которые происходят в мире, и в политике, и в экономике, эта тенденция неизбежна. Логично, что вместе с партнерами по Евразийскому экономическому союзу мы стремимся наращивать связи со странами АТР, устранять барьеры в торговле и инвестициях»²³. Помимо экономических аргументов, Москва рассматривает АТР как самостоятельный центр силы и влияния в современном мире, ставящий крест на попытках США построить «однополярный мир».

Практическим воплощением новой стратегии стали три международные акции, в каждой из которых Россия выступала инициатором или активнейшим участником. В мае 2014 г. Белоруссия, Казахстан и Россия подписали Договор о создании Евразийского экономического союза, вступивший в силу 1 января 2015 г. Вскоре к нему присоединились Армения и Кыргызстан. В мае 2014 г. состоялся визит председателя КНР Си Цзиньпина в Москву, завершившийся договоренностями об экономическом сотрудничестве, самыми крупными за всю историю отношений между двумя странами. Китай рассматривается как потен-

²² В концепции внешней политики России, подписанной 28 июня 2000 г., подчеркивалось «ключевое значение» отношений с ЕС. В новой концепции, подписанной 12 февраля 2013 г., эта формула исчезла, говорится лишь о развитии сотрудничества с ЕС, и акцент сделан на смещении мирового потенциала силы и развития в Азиатско-Тихоокеанский регион. Оба документа подписаны В. Путиным.

²³ Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/82/events/49733>. – Дата обращения 7 дек. 2014.

циально первый экономический партнер и политический союзник России. В июле 2015 г. на саммитах ШОС и БРИКС были рассмотрены перспективы развития обеих организаций и приняты некоторые способствующие этому конкретные решения²⁴.

Что касается будущих отношений с Евросоюзом, выступая на Санкт-Петербургском форуме в мае 2014 г., В. Путин заявил: «Европа – наш традиционный, важнейший торговый, экономический партнер. Мы искренне хотим, чтобы так было и впредь... Для этого призываем ЕС, европейские страны последовательно двигаться в сторону заключения нового базового соглашения о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС»²⁵. На пресс-конференции в Уфе (июль–2015) он назвал объединенную Европу торгово-экономическим партнером «номер один». Однако вину за разрыв политических связей и свертывание торгово-экономического сотрудничества российский президент полностью возложил на Евросоюз, назвав его санкции неприемлемым инструментом политического давления. Но, пожалуй, наиболее ярко проявилось его неприятие политики ЕС и США по отношению к России в эмоциональной реплике на Санкт-Петербургском форуме в июне 2015 г. Отвечая на обвинения в агрессивности России, он заявил: «Мы не ведем себя агрессивно – мы более настойчиво и последовательно начали отстаивать свои интересы. Мы долгое время, можно сказать – десятилетия, спокойно молчали и предлагали всякие элементы сотрудничества, но постепенно нас все отжимали, уже поджали к такой черте, за которую дальше мы не можем отступить»²⁶. Это жесткое заявление – по сути, отповедь – трудно совместить с высказанным президентом искренним желанием и впредь видеть в Европе традиционного и важнейшего экономического партнера. И не разобраться, как соотносятся в этой тираде два мотива – «за державу обидно» и личная обида президента на то, что его не признали «своим».

Но это – частность. А суть дела в том, что заявленный геополитический проект, в случае его успеха, может стать крупнейшим событием в истории России. Многие века она была обращена лицом на Запад. Российское государство возникло и сформировалось в Европе. С ней его объединяет родство по религии, неразделимое пространство куль-

²⁴ Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49909>. – Дата обращения: 7 дек. 2014.

²⁵ Ibid.

²⁶ Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49733>. – Дата обращения: 5 мая 2015.

туры и уходящие в древность хозяйственные связи. Вплоть до начала XX века она проходила, пусть и с немалым опозданием, те же стадии экономического и социального развития. Теперь, согласно новой геополитической концепции, России предписано повернуться лицом к Востоку. Не спрашивая народ, общество. Не подвергнув этот проект тщательной, многократной экспертизе. Эта тема выходит за рамки данной главы. Поэтому ограничимся лишь несколькими вопросами. Не будет ли Россия «чужаком» в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где страны, за исключением государств Америки, принадлежат к иным цивилизациям, иным религиям и выросшим из них культурам? И если в Европе Россия входила на равных в четверку крупнейших государств, то не затеряется ли она в окружении таких гигантов, как США и Китай, превосходящей ее экономически Японии и явно обгоняющей ее Индии? Возместят ли экономические и политические эффекты участия России в ШОС ее потери, обусловленные свертыванием сотрудничества с Евросоюзом? Оправданы ли надежды Москвы на то, что БРИКС станет консолидированным содружеством, своего рода «не-Западом», противостоящим Западу и его ядру – Евроатлантическому альянсу? Эти и другие подобные вопросы можно назвать риторическими, так как осуществление этого проекта находится в эмбриональной стадии. Отметим только, что пока скептиков среди экспертов намного больше, чем оптимистов.

Возможно, в середине следующего десятилетия мы сможем подвести первые итоги реализации новой геополитической стратегии. Учитывая персоналистский характер нашей политической системы, решающую роль президента в определении главных направлений политики, особенно внешней, и гарантированную победу В. Путина на очередных выборах, которые продлят его президентство до 2024 г., вряд ли можно усомниться в том, что продвижение в АТР будет высшим приоритетом его деятельности. Это означает, что курс на размежевание с Западом, с Евросоюзом будет продолжен во всех областях – политике, экономике и даже культуре. А дальше заглядывать не будем.

Необратим ли поворот России в сторону Евразии? Или на каком-то новом витке мировой истории она вспомнит о своих христианских – подчеркиваю, христианских, а не только православных – корнях и возведенной на фундаменте античности и христианства европейской цивилизации? «По всей своей органике, – писал в одной из своих последних статей академик Н.П. Шмелев, – по всем базовым характеристикам – история, культура, духовные и нравственные традиции, способ жить, наконец, Россия есть Европа и всегда была Евро-

пой. Но особой Европой»²⁷. Николай Петрович Шмелев ушел от нас за три месяца до начала операции «Крым — наш». Как он реагировал бы на присоединение Крыма и последующие события, остается только гадать. Но все же, полагаю, от убеждения в том, что Россия является органической частью Европы, он бы не отказался. А вот подтвердит ли это история XXI века — остается вопросом.

²⁷ Шмелев Н.П. Здравый смысл и будущее России: да или нет? // Современная Европа, 2013, № 1. С. 19

Глава 5

ЕС – УКРАИНА

После 2014 г. отношения Украины и ЕС остаются главным раздражителем европейской политики и отношений между Россией и Западом. В отношениях Украины, ЕС и Российской Федерации образовался «неравноведренный треугольник», в рамках которого возник и развивается последний самый острый и опасный политический кризис на постсоветском пространстве.

Предыстория кризиса

После победы на президентских выборах 2010 г. В. Януковича и с приближением срока очередных президентских выборов (в 2015 г.) силы сторонников политической ориентации на запад и на восток были примерно равны, с некоторым небольшим преимуществом тех, как в парламенте, так и в Кабинете министров и Администрации президента, кто ориентировался все-таки на Российскую Федерацию. Конструкция эта была крайне неустойчивой. Президент Янукович рассчитывал балансировать между двумя внешнеполитическими векторами как можно дольше, по-видимому, с тем, чтобы ближе к выборам вписаться в общественные настроения и переизбраться на второй срок. После этого руки у него были бы развязаны (Конституция Украины не разрешает избираться президентом более двух сроков) и он, скорее всего, развернулся бы в сторону России.

К решению отложить окончательный выбор В. Януковича подталкивало и то, что общественное мнение в Украине также разделилось по этому вопросу примерно поровну. Исследование Института соци-

ологии НАНУ в 2011 г. показало, что население Украины колебалось в своем выборе предпочтительных направлений экономической интеграции. Вступление Украины в ЕС «поддерживали» 38%, «не поддерживали» – 22%. Больше всего настроенных «скорее негативно» к вступлению в ЕС проживало на юге и востоке – 35% и 36% соответственно, меньше всего – в западном регионе – 4%. По регионам: «скорее положительно» к вступлению в ЕС относились: на западе – 64% респондентов («скорее негативно» – 4%); в центре – 39%; на востоке – 28,5% («скорее негативно» – 36%); на юге – 24% («скорее негативно» – 35%)¹.

Исторически европейская интеграция как ясно обозначенный вектор внешней политики Украины просматривается с 1994 г. – с подписания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и ЕС. Об этом не лишне напомнить, поскольку намерение Украины подписать в 2013 г. Соглашение об ассоциации и о расширенной и углубленной зоне свободной торговли с ЕС, якобы² приведшее к кризису в российско-украинских межгосударственных отношениях, в российской политической литературе (и в еще большей мере в российских СМИ) подавалось и подается как резкое изменение внешнеполитической ориентации соседней страны.

Оставляя в стороне экономические обоснования этого шага, например, российским экономистом, советником президента РФ С. Глазьевым³, писавшим о выборе Украины, «что для нас это вопрос целесообразности, а для них это вопрос выживания, потому что с нами они выживут как сильная, перспективная экономика. Без нас они превратятся просто в сырьевую колонию, резервуар дешевой рабочей силы и больше ничего...»⁴, отметим, что с исторической точки зрения все обстояло с точностью до наоборот. Не ориентация на ЕС, а неожиданный и слабо мотивированный отказ президента Украины В. Януковича от

¹ «2000» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://2000.net.ua/2000/forum/mnenie/74197>. – Дата обращения: 14 июня 2014.

² На наш взгляд, к кризису в Украине привели действия украинской государственной администрации, отказ от подписания Соглашения об ассоциации стал скорее поводом к массовым выступлениям протеста, которые затем развивались по своей внутренней логике.

³ См., например: Комплексная оценка макроэкономического эффекта различных форм глубокого экономического сотрудничества Украины со странами Таможенного союза и Единого экономического пространства в рамках ЕвАзЭС / Итоговый научно-технический отчет. – СПб.: Центр стратегических исследований, 2012.

⁴ Советник Путина рассказал, как Украина превратится в колонию ЕС // ТСН: ежедн. интернет-изд. 2013. 28 марта. Режим доступа: <http://ru.tsn.ua/politika/sovetsnik-putina-rasskazal-kak-ukraina-prevratitsya-v-koloniyu-es-video-298440.html>. – Дата обращения: 01 апр. 2013.

подписания соглашения с ЕС на саммите «Восточного партнерства» в Вильнюсе в ноябре 2014 г. был резким отклонением от внешнеполитической линии Киева, которой он довольно последовательно придерживался во все годы существования третьей украинской республики⁵. Это послужило поводом, а не причиной для протестов, прежде всего, студентов и молодежи в Киеве, которые, в совокупности с вопиющими злоупотреблениями властью и грубыми ошибками в социально-экономической политике администрации В. Януковича, а затем превышением ею необходимых мер общественной защиты в подавлении этих протестов, фактически эту третью республику в Украине разрушили. Это дало повод и определенные основания российской государственной администрацией объявить происшедшее государственным переворотом.

Но возвратимся к истории отношений. Уже в июле 1993 г. Верховный Совет Украины принял постановление «Об основных направлениях внешней политики Украины». Целью украинской внешней политики в нем называлось членство в Европейских сообществах (так в тексте. – *Авт.*). Отмечалось, что Украина намерена подписать соглашение о партнерстве и сотрудничестве с ЕС и расценивает это как первый этап продвижения страны к ассоциированному, а со временем – полному членству в этой организации.

В соответствии с законом Украины от 19 июня 2003 г. «Об основах национальной безопасности Украины» (с изменениями, внесенными в июле 2010 г.) целью внутренней и внешней политики было заявлено «обеспечение полноправного участия Украины в общеевропейской и региональной системах коллективной безопасности, приобретение членства в ЕС при сохранении добрососедских отношений и стратегического партнерства с Российской Федерацией, другими странами СНГ, а также с другими государствами мира»⁶.

Также в Законе Украины от 1 июля 2010 г. «Об основах внутренней и внешней политики» одной из основ было названо «обеспечение интеграции Украины в европейское политическое, экономическое, правовое пространство с целью вступления в Европейский союз»⁷.

⁵ Третьей украинской республикой считается политический режим, установленный после разрушения СССР и фактического обретения Украиной государственного суверенитета в 1991 г., и просуществовавший до 2014 г.

⁶ Про основи національної безпеки: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/№964-IV>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

⁷ Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 року № 2411-VI: [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

В 2004 г. Украина, хотя и с некоторой неохотой, поскольку рассчитывала на большее, становится участником политики соседства ЕС, а с 2009 г. — ее продолжения Восточного партнерства. 21 февраля 2005 г. был подписан План действий Украина — ЕС, главной задачей которого было определен вывод отношения Украины и ЕС за пределы формата сотрудничества и переход к постепенной интеграции, прежде всего, экономической, но без определенности относительно членства в союзе. Причиной этого была не столько позиция Российской Федерации, сколько то, что ЕС был не готов продолжить расширение на Восток.

Структурно план состоял из шести частей: политический диалог, экономическое и социальное развитие, развитие внутреннего рынка и торговля с ЕС, сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел, развитие инфраструктуры, развитие контактов между людьми. Документ носил открытый характер и предполагал внесение изменений в зависимости от реализации определенных приоритетов⁸.

План представлял собой добровольно взятые Украиной на себя обязательства по модернизации с участием и при поддержке ЕС. Ежегодно на уровне правительства Украины и Европейской комиссии утверждались «дорожные карты» — перечень конкретных шагов, направленных к главной цели — согласованию и утверждению общих ценностей:

- уважение человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенства права, прав человека;
- уважение стандартов труда, основных социальных прав, поддержка сбалансированного развития;
- сотрудничества в ключевых сферах общей внешней политики ЕС (борьба с терроризмом, поддержка международного права, мирное урегулирование конфликтов и др.).

Предполагалось, что план будет выполнен в течение трех лет (хотя ЕС настаивало на пяти). Фактически он действовал до 2009 г., когда был заменен документом «Повестка дня ассоциации Украина — ЕС»⁹. Два года раньше, 4 марта 2007 г., Украина и ЕС начали переговоры

⁸ План дій Україна — ЄС (втратив чинність у зв'язку з схваленням Порядку денного асоціації Україна — ЄС): [Електронний ресурс] / Режим доступу. http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=223286528&cat_id=223280190&ctime=1247076969632. — Дата обращения: 26 мая 2014.

⁹ Порядок денний асоціації Україна — ЄС [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art_id=243281941&cat_id=223345338&ctime=1266423569791. — Дата обращения: 26 мая 2014.

о новом договоре, который призван был заменить соглашение о партнерстве и сотрудничестве. В сентябре 2008 г., на Парижском саммите стороны определились, что новый документ будет называться соглашением об ассоциации, а сама она должна была основываться на принципах политической ассоциации и экономической интеграции. Частью соглашения должен был стать договор о зоне свободной торговли.

Политическая ассоциация предполагала признание общности ценностей, а также то, что стороны будут поддерживать друг друга политически. В сфере экономики была определена цель – постепенная интеграция Украины с ЕС посредством, прежде всего, регуляторной конвергенции, что означало адаптацию украинского законодательства к европейскому праву, как на уровне базового законодательства, так и подзаконных актов, административной практики и применения права. Таким образом, были охвачены все уровни принятия и реализации управленческих решений, как государственными органами, так и органами местного самоуправления. Они в конечном счете должны были действовать на основе тех же принципов, что и в государствах – членах ЕС. В годы президентства В. Ющенко, как и его преемника на этом посту В. Януковича все законопроекты в Украине и даже указы президента Украины и распоряжения правительства проходили обязательную экспертизу на соответствие европейскому праву.

Повестка дня, в отличие от многих других политических документов, подписываемых ЕС, представляла собой практический, а не декларативный шаг евроинтеграции Украины, действенный инструмент для подготовки реализации положений Соглашения об ассоциации Украина – ЕС. Стороны обсуждали актуальные политические и экономические вопросы, утверждали приоритеты сотрудничества, следили за реализацией принятых в их исполнение решений, и также сообща готовили отчеты о проведенной работе. Для этого был создан Общий комитет.

Все это и определило поведение В. Януковича и его администрации. Соответствие евроинтеграции национальным интересам Украины, модернизации страны было определено в ходе тщательной и длительной работы. Сам этот процесс, как императив украинской внешней политики, наряду со «стратегическим партнерством» с Российской Федерацией не ставился под сомнение ни одной из сменявших друг друга в Украине государственных администраций и приобрел такую силу инерции, что любая попытка резко остановить его могла стать и стала поводом к дезорганизации всего политического процесса. Что и произошло осенью 2013 – зимой 2014 гг.

В 2012 г. внешних признаков подобного развития событий не было. Вполне логично выглядело парафирование Соглашения об ассоциа-

ции 30 марта 2012 г. и Договора о расширенной зоне свободной торговли 19 июля 2012 г. Их содержание сводилось к повестке дня трех бывших тематических переговорных групп, а именно: политический диалог, юстиция, свобода и безопасность, секторальное сотрудничество. Две первых имели отношение к Соглашению об Ассоциации, третья – к Договору о расширенной зоне свободной торговли.

Первая группа включала в себя такие вопросы, как: определение целей политического диалога и сотрудничества, функционирование форума для осуществления политического диалога, диалог и сотрудничество по проблемам внутренних реформ, вопросы внешней политики и безопасности, создание международного криминального суда, предотвращение конфликтов и кризисный менеджмент, вопросы региональной стабильности и контроля над оружием массового уничтожения и разоружение, противодействия терроризму.

Вторая группа рассматривала вопросы обеспечения верховенства права, прав человека и основных свобод, защиты персональных данных, миграции, убежища, управления границами, движения людей, отмывания денег и финансирования терроризма, борьбы с незаконным оборотом наркотиков, преступностью и коррупцией, терроризма, правовой помощи в гражданских и уголовных процессах.

Как видим, большинство вопросов касались модернизации Украины как партнера ЕС, ее реформирования на основе определенных принципов. В политике европейской интеграции Украины ударение делалось именно на этом.

Наиболее сложной оказалась, несомненно, третья группа – социально-экономический блок. Официально работа над ним могла начаться только после вступления Украины в ВТО (май 2008 г.) и продолжалась до декабря 2011 г. Обсуждался широкий круг проблем экономических, финансовых, юридических и социальных проблем сотрудничества между Украиной и ЕС – от управления государственными финансами до сотрудничества в сфере спорта¹⁰. В Договоре о политической ассоциации и расширенной зоне свободной торговли, последняя явно доминирует. Документ насчитывал 960 страниц. Главам «Общие принципы», «Политический диалог...», «Юстиция, свобода и безопасность» (то есть речь идет о предмете переговоров двух первых групп) посвящено тринадцать страниц, а третьей («Торговля и торговые отношения») –

¹⁰ Качка Т. Наслідки майбутньої Угоди про асоціацію і поглиблену зону вільної торгівлі (з прикладами очікуваних змін за секторами економіки та державної політики) // Освітній пакет з аткільних питань європейської інтеграції. – Чернівці: Видавчець Лозовий В.М., 2010. С. 29–33.

237 страниц. Все остальное – это были приложения, которые переводят содержащиеся в третьем разделе согласованные формулировки в поддающийся контролю формат конкретных цифр.

Не удивительно, что для согласования такого числа сложных вопросов понадобилось три года. Предполагалось, что при успешной реализации намеченного Украина станет страной, где гарантировано верховенство права, действуют принципы надлежащего управления, соблюдаются права человека, уважаются и защищаются права меньшинств, придерживаются принципов рыночной экономики и стабильного развития. То есть страной, готовой и способной разделить с другими европейскими государствами ответственность и обязанности стран – членов ЕС. В основных направлениях социально-экономического развития Украины на 2013–2014 гг. намечалось правовое оформление разделов и подписание Соглашения об ассоциации и расширенной зоне свободной торговли¹¹.

14 декабря 2012 г., во время встречи с руководителями дипломатических представительств иностранных государств и международных организаций президент Украины в очередной раз заявил: «...Евроинтеграционный выбор Украины остается неизменным внешнеполитическим приоритетом»¹². В. Янукович также отметил, что «Украина рассматривает это соглашение, прежде всего, как комплексную программу внутренних преобразований во всех сферах политической, экономической и социальной жизни государства. А также как эффективный инструмент усовершенствования национального законодательства»¹³.

Таким образом, и в прошлом, и в настоящем европейская интеграция рассматривалась и рассматривается украинской властью как инструмент модернизации, а последняя как направляющий стержень ее внешней политики.

Ряд положений в рамках добровольно взятых Украиной обязательств с большей или меньшей степенью успешности были реализованы и внедрены в общественно-политическую и хозяйственную

¹¹ В Азарова прогнозують, що зона вільної торгівлі з ЄС запрошує в 2013 році [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.unian.ua/news/457076-v-azarova-prognozuyut-scho-zona-vilnoji-torgivli-z-es-zapratsyue-u-2013-rotsi.html>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

¹² Президент: Мы продолжим модернизацию страны соответственно европейским стандартам [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/rulews/26392.html>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

¹³ Украина настроена на скорейшее подписание Соглашения об ассоциации с ЕС – Виктор Янукович: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/rulews/26393.html> Последнее обращение: 26.05.2014.

практику третьей украинской республики, не дожидаясь подписания соответствующих соглашений. Так, в 2010 г. была разработана и принята новая редакция Бюджетного кодекса¹⁴. В 2011 г. был введен в действие Налоговый кодекс¹⁵, о необходимости которого говорили все годы независимости Украины. 7 апреля 2011 г. был принят Закон Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» № 3206 (вступил в силу 1 июля 2011 г.)¹⁶. 17 ноября 2011 г. утвержден Закон Украины «О государственной службе» № 4050¹⁷. 1 июня 2010 г. принят закон «О защите персональных данных» № 2297 (вступил в силу с 1 июля 2012 г.)¹⁸. Среди последних крупных новаций – новый Криминальный процессуальный кодекс, законы «Об адвокатуре и адвокатской деятельности»¹⁹, «О бесплатной правовой помощи»²⁰. В декабре 2010 г. в Украине была начата административная реформа²¹, имевшая своей целью упорядочение принципов построения центральных органов власти, оптимизацию их структуры. В 2013–2014 гг. предполагалось провести административно-территориальную реформу.

Никто в Украине не представлял себе намеченный путь утверждения в общественно-политической жизни страны самых современных стандартов народовластия и хозяйственной модернизации простым и легким. Реализуя свой стратегический европейский выбор, Украина

¹⁴ Бюджетний кодекс України: від 08.07.2010 року № 2456-VI [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/№2456-VI>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

¹⁵ Податковий кодекс України: від 02.12.2010 року № 2755-VI [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/№2755-VI>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

¹⁶ Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 року № 3206-VI [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/№3206-17>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

¹⁷ Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 року № 4050-VI [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

¹⁸ Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 року № 2297-VI [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/№2297-VI>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

¹⁹ Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 року № 5076-VI [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

²⁰ Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2010 року № 3460-VI [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/№3460-VI>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

²¹ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 року № 1085/2010 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

должна была столкнуться и столкнулась с многочисленными трудностями. Так, например, сложившаяся в стране довольно примитивная система мелкотоварного производства, обеспечивавшая худо-бедно потребности основной массы населения в продуктах питания и товарах первой необходимости, пришла в острое противоречие с этими планами. В конце 2010 г. предприниматели массово протестовали против ряда положений нового налогового кодекса. В результате пришлось вносить изменения в только что утвержденный документ.

Новые положения бюджетного кодекса скорее усилили централизацию финансов, нежели содействовали внедрению принципа субсидиарности. Более чем на год от запланированного срока затянулась административная реформа. Несколько раз пришлось откладывать внедрение антикоррупционного законодательства – некоторые его положения, работающие в странах ЕС, невозможно было применить в Украине.

Из-за огромного потока регистрационных форм, отправленных юридическими лицами, Государственная служба Украины по вопросам защиты персональных данных была вынуждена просить на полгода отложить вступление в силу нового законодательства. Вступление в силу нового Закона Украины «О государственной службе» в ноябре 2012 г. было отсрочено на один год – в связи с отсутствием согласованности статей закона.

Еще один пример. 18 сентября 2012 г. Верховный Совет Украины принял закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам деятельности прокуратуры»²². Речь в нем шла о сокращении функций прокуратуры и порядке их реализации в условиях провозглашенной судебной реформы. Но содержание новаций и процедурные моменты привели к тому, что Верховный представитель ЕС по вопросам общей внешней и политике безопасности К. Эштон и комиссар ЕС по вопросам расширения и европейской политике соседства Ш. Фюле вынуждены были сделать совместное заявление, в котором высказали свое разочарование на тот момент уже подписанным законом²³.

²² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: Закон України від 18.09.2012 року № 5288-VI [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5288-17>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

²³ Эштон та Фюле розчаровані в зміні українського законодавства про прокуратуру [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://eunews.unian.net/ukr/detail/197711>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

Главная же трудность, на наш взгляд, состояла в том, что европейская интеграция включает в себя не только техническую, но и ценностную составляющую. И если Украина хочет быть частью европейского сообщества не только в силу географии, то нужно придерживаться определенных, уже наработанных и действующих правил. В чужой монастырь со своим уставом не ходят. Если общие ценности, с точки зрения ЕС, нарушаются, то реакция не заставляет себя ждать. Это обстоятельство в силу особенностей мировоззрения оказалось неожиданностью для тогдашнего украинского руководства. Возможно, оно надеялось, что значение Украины для ЕС отодвинет на второй план другие вопросы. В ответ последовал ряд прямых и неприятных для украинской администрации заявлений.

«Будем откровенны – подписание и ратификация Соглашения об ассоциации и Зоне свободной торговли будут невозможны, если Украина срочно не обратит внимание на [...] резкое ухудшение демократии и верховенства права», – заявили в июле 2012 г. глава Европейской комиссии Ж.-М. Баррозу и К. Эштон²⁴. Было еще раз прямо и недвусмысленно сказано, что перспектива подписания упомянутого документа зависит от приверженности Украины ценностям, разделяемым странами-членами ЕС.

В декабре 2012 г. Совет ЕС сформулировал требования, необходимые для подписания Соглашения об ассоциации, а именно: ликвидация случаев политически мотивированных приговоров²⁵, реформа судебной системы, выполнение рекомендаций за результатами парламентских выборов, создание надлежащей избирательной системы, выполнение ранее взятых на себя обязательств во внешней торговле в рамках ВТО²⁶.

13 декабря 2012 г. Европейский парламент принял резолюцию по Украине, где есть пункт о необходимости «освободить и реабилитировать политически преследуемых оппонентов, в том числе Ю. Тимошенко и бывшего министра МВД Ю. Луценко», без привязки к Соглашению об ассоциации. В целом же оказалось, что значительная часть евроде-

²⁴ В ЕС розчаровані ситуацією з демократією в Україні: на підписання Асоціації гідий сподіватися [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://txt.newsru.com.ua/arch/ukraine/20jul2012/impossible.html>. – Дата обращения: 26 мая 2014

²⁵ Имелось в виду в первую очередь скандальное осуждение под надуманным предлогом бывшего премьер-министра страны и одного из ведущих оппозиционных политиков Юлии Тимошенко.

²⁶ Євросоюз виписав для України чотири вимоги [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/10/6979150/>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

путатов решительно настроена на подписание Соглашения в 2013 г. А. Северин (Румыния) заявил: «Давайте не дурачить самих себя! В этом случае «отложить» означает «отклонить». Мы должны перейти к подписанию соглашения прямо сейчас. Нам приходится выбирать не между ценностями и интересами, а между евроатлантическим и азиатским вектором. Наши лицемерие, недалекость и нечестность толкают Украину к союзу, который не разделяет наши стандарты»²⁷. Как крайняя дата подписания Соглашения об ассоциации был назван Вильнюсский саммит Восточного партнерства в ноябре 2013 г.

Украина между Россией и Западом

Для Киева альтернативой столь подготовленному и проработанному интеграционному проекту стал Таможенный союз России, Беларуси, Казахстана. Украина ратифицировала только Соглашение о зоне свободной торговли со странами СНГ. Позицию Российской Федерации 15 сентября 2012 г. на ежегодном Ялтинском форуме YES²⁸ сформулировал заместитель правительства федерации А. Дворкович: «Есть политическое партнерство или рынок. Давайте выбирать... Если рынок, то дискриминация цен всегда присутствует. Если Украина хочет выгодных (газовых) отношений с Россией, может, нужно вступить в Таможенный союз»²⁹.

С конца весны 2013 г. в обсуждение альтернативных направлений интеграции Украины активно включился советник президента РФ С. Глазьев. Он сразу заявил, что Украина стоит на пороге экономической катастрофы и у нее нет другого пути, «как двигаться с нами в Таможенный союз»³⁰. РФ предложила ЕС исключить газопроводы

²⁷ Коммерсант. UA Тест на дружбу [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.kommersant.ua/doc/2089656>. — Дата обращения: 26 мая 2014.

²⁸ YES - Yalta European Strategy, ежегодный форум, проводимый в г. Ялта по инициативе украинского промышленника В. Пинчука для обсуждения трудностей и перспектив политической и экономической интеграции Украины с европейскими странами и ЕС.

²⁹ Якщо Україна хоче вигідних газових відношень із Росією, може треба вступити в МС? — Віце-прем'єр РФ Дворкович [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.qclub.org.ua/news/yakshho-ukra%D1%97na-xoche-vigidnix-gazovix-vidnosin-iz-rosiyeyu-mozhe-treba-vstupiti-do-ms-vice-premyer-uf-dvorkovich/>. — Дата обращения: 26 мая 2014.

³⁰ Российский чиновник увидел Украину на пороге экономической катастрофы [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.trust.ua/news/72563-rossijskij-chinovnik-uvidel-ukrainu-na-poroge-ekonomicheskoy-katastrofy.html>. — Дата обращения: 26 мая 2014.

«Северный поток» и «Южный поток» из зоны действия третьего энергетического пакета³¹. Российская администрация явно стремилась вывести Украину из энергетического диалога с ЕС или, как минимум, заставить играть на своей стороне. С. Глазьев назвал и дату окончания операции по «вовлечению» Украины в Таможенный союз — 2015 г.³²

Российское правительство не разъясняло подробно сущность украинской политики, но по внешним признакам все выглядело так, что начиная с 2012 г. им начал осуществляться одобренный президентом план внешнеполитической переориентации Украины в нужном направлении — отказу от подписания Соглашения об Ассоциации с ЕС. В 2012 г. споры относительно ограничений в торговле между двумя странами стали систематическими и регулярными: к карамели и сгущенному молоку добавились пальмовое масло в украинских сырах, утилизационный сбор на ввозимые автомобили, кондитерские изделия и т.п.

В. Янукович до определенного момента настаивал на сотрудничестве с Россией и Таможенным союзом по формуле 3+1. Протокол от 11 января 2009 г. «О порядке вступления в силу международных договоров, направленных на формирование договорно-правовой базы таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним», действительно, такой возможности не предполагал. Согласно ст. 4 этого документа международные договора, включенные во вторую часть перечня (те, что формируют регуляторную базу Таможенного союза), открыты для присоединения к ним государств-участниц Евразийского экономического сообщества при условии, что присоединяющееся государство высказывает согласие на обязательность для нее всех международных договоров, включенных во вторую часть перечня»³³.

Получалось, что Украина должна полностью, без исключений и ограничений, войти в Таможенный союз. Такой шаг фактически ставил точку на процессе ее самостоятельной евроинтеграции. Дальше — только вместе с другими странами Таможенного союза. Но объективно и экономически, и политически Украина сильно отличалась от остальных стран-участниц и прошла довольно долгий путь в другом направ-

³¹ РФ пропонує ЄС новий договір по трубопроводах в обхід України [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.epravda.com.ua/news/2012/12/14/350880/>. — Дата обращения: 26 мая 2014.

³² Москва сподівається, що до 2015 р. Україна буде в Митному союзі [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/9/6979057/>. — Дата обращения: 26 мая 2014.

³³ Цит по: Сушко О. Асоціація з ЄС: танці на тонкій кризі [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/12/11/6979208/>. — Дата обращения: 26 мая 2014.

лении, как было показано выше. Она объективно не могла вписаться в столь жестко прочерченный маршрут.

В Украине реальная угроза изменения стратегического вектора активизировала усилия сторонников евроинтеграции. Последовала серия заявлений о недопустимости решений, которые могли бы поставить под сомнение европейскую перспективу Украины, игнорирующие нормы, закрепленные законодательно. Общих их смысл выразил Виталий Кличко: «Мы за партнерские отношения с нашими соседями, мы против сдачи национальных интересов»³⁴.

Началась затяжная позиционная борьба сторонников различных направлений экономической интеграции Украины, за которой, как всегда, стояли не столько планы реальной модернизации экономики, сколько политические цели. Те, чьи предложения в этом вопросе будут приняты, будут определять всю политическую повестку дня и получат большие преимущества во внутривнутриполитической борьбе.

18 декабря 2012 г. пресс-служба президента сделала заявление, из которого следовало, что на планировавшейся встрече президентов России и Украины будут обсуждаться вопросы о взаимодействии с Таможенным союзом (а не о вступлении. – Авт.)³⁵. Днем раньше было объявлено о том, что 25 февраля 2013 г. в Брюсселе состоится очередной саммит Украина – ЕС³⁶. Переговоры в Москве были отложены.

Украина была поставлена перед выбором, которого у нее на самом деле не было. Евроинтеграция предполагала модернизацию украинского государства по определенной модели, принятой в большинстве стран Европы, на основе ясно сформулированных и общепринятых в ЕС ценностей. Цель – создание общества, подобного тем, которые существуют в странах ЕС. Построить Европу в Украине – одно из ключевых обещаний действующего главы украинского государства. Реальной альтернативы, которая бы основывалась на адекватных по значению базисных моментах, предложено не было. Аргументация за реинтеграцию на постсоветском пространстве обращена была скорее к прошлому и основывалась на существующем положении вещей

³⁴ Кличко обурився, бо ніхто не знає, що Янукович сдать Путіну [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/18/6979961/>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

³⁵ Встреча Президента Украины с Президентом Российской Федерации перенесена [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/ru/news/26414.html>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

³⁶ Состоялся телефонный разговор Президента Украины с Президентом Европейской Комиссии: [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/ru/news/26406.html>. – Дата обращения: 26 мая 2014.

в производственной кооперации, которое сама РФ стремилась изменить и изменяла, особенно в таких чувствительных областях, как производство вооружений.

Россия на тот момент не ставила под сомнение идею большой Европы. Вот только путь к ней она видела иной – через частичную реинтеграцию постсоветского пространства с ее собственной исключительной ролью. Но даже в этом случае сохранялась возможность того, что мы называем «сопряженной модернизацией»³⁷, сотрудничества без создания наднациональных структур. К сожалению, Россия такую возможность отвергла, равно как и расширение формата сотрудничества до общеевропейского.

Экономические проблемы интеграции

В разгоревшейся в 2013 г. дискуссии между сторонниками разных направлений экономической интеграции Украины лейтмотивом была неготовность украинской экономики выдерживать конкурентное давление европейской. В целом это действительно так, хотя и со значительными исключениями.

Разумеется, путь Украины к какой-либо конкурентоспособности в рамках ЕС – это трудный путь самоограничений и тяжелого труда, сопряженный с всплесками недовольства и политическими рисками. Но, во-первых, никакого другого реального пути, при отсутствии сопоставимых, например, с РФ, Азербайджаном или Туркменией востребованных и дорогостоящих на тот момент природных ресурсов, никто не предложил. А во-вторых, непредубежденный экономический анализ свидетельствует, что разрыв между основными экономическими показателями Украины и некоторых стран, принятых в последние годы в ЕС и разрыв между средними показателями по ЕС и отдельными странами-членами, например Румынии и Болгарии, не так уж и велик.

Экономики России и Азербайджана больше интегрированы с экономикой ЕС, чем украинская. В торговле России на ЕС в 2014 г. пришлось 48,2%, в торговле Азербайджана – 47,3%, тогда как в товарообороте Украины лишь 35,2%. Но при этом следует иметь в виду, что 98,9% азербайджанского экспорта в ЕС и 74,8% российского – это газ, нефть и смазочные материалы. Отношения Украины, с одной стороны, и Азербайджана и Российской Федерации – с другой, с ЕС пред-

³⁷ См.: МIRONENKO В.И. Политическое влияние России в Украине (1991–2011) [Текст] / В.И. МIRONENKO. – М.: Институт Европы РАН, 2011. 194 с.

ставляют собой две несопоставимые модели. Так, например, в 2014 г. Азербайджан имел положительный внешнеторговый баланс с ЕС в 9,7 млрд евро, Российская Федерация – тоже размером в 78 млрд евро, в то время как Украина – отрицательный в 3,3 млрд евро.

Анализируя динамику внешней торговли ЕС и Украины в начале XXI века, необходимо отметить, что за последние десять лет, за небольшими исключениями, все это время шло увеличение торгово-экономических связей Украины и ЕС. С 2003 по 2013 гг. импорт ЕС из Украины вырос с 6,6 млрд евро до 13,9 млрд, а экспорт увеличился с 8,9 до 23,9 млрд евро. В 2014 г. в силу понятных причин экспорт упал до 17,1 млрд евро, а импорт сократился до 13,7 млрд.

В структуре украинского экспорта в ЕС 27,6% приходится на продовольственные товары, 23,1% на продукцию металлургии, 10,3% на продукцию машиностроения. В украинском импорте из ЕС лишь 9,7% приходится на продукты питания, что во многом связано с тем, что в Украине за годы независимости в силу необходимости сложился уникальный мелкотоварный уклад, который на очень невысоком, но достаточном уровне обеспечивает потребности населения в продуктах питания и предметах первой необходимости. 29% приходится на машиностроение, 21,7% на химическую продукцию.

Россия и ЕС десятилетие с 2004 по 2014 г. оставались главными торговыми партнерами Украины. В 2014 г. на Россию пришлось 20,8% товарооборота Украины, на ЕС – 35,2%. Очевидно, что РФ и ЕС для Украины являются равноценными субъектами в торговле, но трудно не согласиться с С. Глазьевым в том, что с точки зрения экономических отношений вообще, внутренней структуры внешней торговли отношения с РФ, Таможенным союзом и ЕЭС, во всяком случае, сегодня, для Украины важнее отношений с ЕС³⁸. Это понимают и в Украине, но справедливо отмечают, что политические модели РФ, а также двух других участников евразийского интеграционного процесса – Республики Казахстан и Республики Беларусь, с одной стороны, и Украины – с другой, плохо совместимы, если совместимы вообще.

В 2012 г. оборот межгосударственной торговли между Россией и Украиной составил 45,0 млрд долл. США, в 2013 г. – 38,2 и в 2014 г. –

³⁸ См. об этом: Комплексная оценка макроэкономического эффекта различных форм глубокого экономического сотрудничества Украины со странами Таможенного союза и Единого экономического пространства в рамках ЕврАзЭС / Итоговый научно-технический отчет / Институт экономики и прогнозирования Национальной академии наук Украины. Институт народно-хозяйственного прогнозирования Российской академии наук. – СПб: Центр интеграционных исследований, 2012.

22,4³⁹. В структуре российской внешней торговли Украина в 2012 г. занимала третье место после ЕС и Китая, опережая Беларусь. Для Украины Россия являлась важнейшим торговым партнером. В 2012 г. на ее долю пришлось 25,6% украинского экспорта. Причем в торговле со странами СНГ Украина выступала как экспортер, преимущественно, продукции с высокой добавленной стоимостью, тогда как на мировом рынке в целом она представлена, главным образом, сельскохозяйственным и минеральным сырьем, черными металлами и удобрениями. В 2013 г. 36,4% украинского экспорта в Россию было представлено машиностроительной продукцией и 14,4% – продукцией черной металлургии. При этом на Россию пришлось более 50% украинских внешних поставок машиностроительной продукции и 25,3% экспорта готового проката⁴⁰.

В 2014 г. произошли значительные изменения в структуре и объемах внешнеторговых операций в Украине. Важнейшим трендом внешнего сектора стало изменение географической структуры экспортно-импортных операций. Крупнейшим торговым партнером Украины теперь является ЕС, а не государства Содружества (и, прежде всего, Россия). Если в 2013 г. 36% объемов товарооборота приходилось на СНГ, 31% и 23% – соответственно на страны ЕС и азиатские государства, то по итогам 2014 г. приоритеты распределились следующим образом: 35,2% – ЕС, 29% – Содружество и 24% – страны Азиатского континента, сообщает Государственная таможенная служба Украины⁴¹.

Нестабильность политической ситуации в Украине привела к сокращению прямых инвестиций из стран ЕС, которые сократились с 1,1 млрд евро в 2011 г. до 0,1 млрд евро в 2012 г. Накопленные инвестиции ЕС в Украине на начало 2013 г. составили 20,4 млрд евро. Инвестиции ЕС в Украине в основном сосредоточены на предприятиях промышленности (33,9%), в финансовой сфере (26,9%)⁴².

События последних лет показали, насколько бывшие союзные республики СССР далеко разошлись в своей политической ментальности. Еще в начале 1990-х годов попытка разговора об «искусствен-

³⁹ МЭР РФ 2015 [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.ved.gov.ru/exportcountries/ua/about_ua/ved_ua/. – Дата обращения: 6 сент. 2015.

⁴⁰ Украина и Россия: взаимодействие и взаимозависимость / RUSMET RU: интернет-изд. 2014. Режим доступа: http://www.rusmet.ru/promnews/show/63362/Ukraine_i_Rossiya_vzaimodeystvie_i_vzaimozavisimost. – Дата обращения: 10 июля 2014.

⁴¹ u-news24.com 2015 Внешняя торговля Украины в 2014 г. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://u-news24.com/archives/5135>. – Дата обращения: 6 сент. 2015.

⁴² Finobzor, March 19, 2013. [on line] available at: www.finobzor.com.ua/novosti/7715/ accessed date - 06.09.2015

ности» их разделения не выглядела совершенно нелепой. Сегодня политическая, институциональная, мировоззренческая разница между ними, и в первую очередь между Украиной и РФ, мало кем подвергается сомнению.

Хотя душевой доход в сегодняшней Украине примерно вдвое ниже, чем в России, но в качественном отношении Украина находится уже в совершенно другом ментально-политическом мире. В середине 1990-х гг. сколько-нибудь заметной разницы по величинам суммарного индекса политических и гражданских свобод между Россией и Украиной не было. В 2003 г. по утверждению организации Freedom House, отставание России от Украины по этому показателю составляло только 10 пунктов (42 и 52 соответственно). Сегодня российское отставание выросло до более чем двукратного (26 по сравнению с 57). Суммарный индекс политических и гражданских свобод (по данным Freedom House) в Украине сегодня вдвое выше, чем в России (57 и 26 соответственно).

Кроме того, в 2014 г. произошло существенное уточнение самого предмета разногласий между политическими лагерями, как в украинском обществе, так и за его пределами. Экономический характер разногласий с Россией, доминировавший на первом этапе кризиса в Украине, отошел на второй план. Сегодня в Украине вопрос стоит не столько об ориентации экономики, сколько о выборе между политической системой России, Казахстана и Белоруссии, с одной стороны, и западными моделями – с другой.

* * *

К началу второго десятилетия текущего столетия в Украине установилось относительное равновесие политических векторов, экономического сотрудничества и общественных настроений по линии восток – запад или, если быть более точными, по линии выбора политической ориентации между ЕС и РФ. Последующие события, однако, это равновесие нарушили.

Во время «оранжевой революции» 2004 г. Украина была разделена практически пополам – Запад и Центр против Востока и Юга. Девять лет спустя, в августе 2013 г., опрос общественного мнения показал значительное преимущество сторонников европейской интеграции по сравнению со сторонниками евразийской – 45% против 36%. Что же касается отношения к подписанию соглашения об ассоциации с Евросоюзом, то в этом вопросе разрыв во мнениях украинцев оказался еще больше – за 49% , против 31%.

Несомненно, что нынешний кризис в российско-украинских отношениях еще более увеличит этот разрыв и еще более консолидирует украинское общество в его стремлении к интеграции именно с Европой, а не с Евразией. И, как ни странно, именно это вселяет некоторую надежду на то, что препятствия, появившиеся на пути расчистки завалов, возникших в Европе вследствие двух мировых войн, революции в России и «холодной войны» будут со временем устранены и европейский процесс обретет свое полное дыхание.

Пока что, правда, несмотря на все сказанное, европейская перспектива Украины даже после подписания Соглашения об ассоциации с ЕС выглядит не менее туманной и далекой, нежели до него. Говоря о перспективах дальнейшего расширения ЕС немецкий философ и социолог Юрген Хабермас писал, что «по-видимому, существует молчаливое соглашение о том, что пространство ЕС может быть расширено на Восток только за счет оставшихся Балканских стран. Все объединения, простирающиеся за этими пределами, должны регулироваться соглашениями об ассоциации»⁴³.

⁴³ *Хабермас Ю.* Нужно ли формировать европейскую идентичность и возможна ли она? / Расколотый Запад. Пер. с нем. — М.: Весь Мир, 2008. — 192 с.

Глава 6

ЕС – БЕЛОРУССИЯ

Республика Беларусь (РБ), возглавляемая вот уже двадцать лет президентом А. Лукашенко, называемым некоторыми его критиками «последним диктатором Европы», на сегодняшний день дальше всех восточноевропейских стран постсоветского пространства отстоит от ЕС. Вне зависимости от исторической оценки президента РБ можно сказать, что официальной Москве, в свете последних событий, несмотря на периодически возникающие разногласия и ссоры, Белоруссия и ее лидер представляются бастионом, вставшим на пути западных веяний и влияний в Восточной Европе, которые с некоторых пор, и чем дальше, тем больше, считаются враждебными.

История отношений

Так было, однако, не всегда. Отношения РБ с ЕС в своем развитии прошли несколько периодов. Первый (1991–1994) был периодом установления контактов и сближения. Вторым (1994–2008) – периодом обоюдного охлаждения и свертывания сотрудничества. Третий (2008–2010) с некоторыми оговорками можно было бы назвать оттепелью. Четвертый (2010–2014) характеризует взаимная отчужденность и напряженность. Пятый (2014–2015) стал периодом возвращения А. Лукашенко на арену международной политики в контексте посредничества в заключении Минских соглашений.

Вначале отношение ЕС к Минску было таким же, как и ко всем остальным новым независимым государствам Европы. Три страны – Беларусь, Молдова и Украина – переживали трудные времена после

внезапной «суверенизации», равно как и другие бывшие союзные республики СССР на Кавказе и в Центральной Азии. Но для РБ последствия этого были особенно тяжелы. В отличие от Молдавской ССР, преимущественно аграрной республики, значительно уступающей в территории и численности населения, Белорусская ССР являлась одной из самых развитых в промышленном отношении. Ее называли «сборочным цехом» Советского Союза. По ВВП на душу населения, производству промышленной и сельскохозяйственной продукции она значительно превосходила средний советский уровень. И, следовательно, в большей мере зависела от утрачиваемых в процессе государственного разделения с РСФСР и УССР – частично или полностью – источников энергии и сырья, а также рынков сбыта продукции, страдала от разрыва производственных цепочек. С другой стороны, в сравнении с Украиной, которую также отличал высокий уровень экономического развития, она не имела ни такой большой территории, ни такого многочисленного населения и соответственно внутреннего рынка сбыта продукции промышленности и сельского хозяйства, ни таких благоприятных условий для мелкотоварного в первую очередь сельскохозяйственного производства, ставшего для Украины своеобразной «подушкой безопасности» в эти годы.

Экономика РБ критически зависела от привозного сырья, энерго-ресурсов, материалов и комплектующих. Это не замедлило сказаться. С 1991 по 1995 г. произошел спад производства в промышленности более чем на 40%. В целом ВВП сократился на треть. Среднемесячные темпы роста инфляции составляли 20–25%. Страны ЕЭС, находившиеся в процессе активной подготовки к образованию ЕС, еще до принятия Маастрихтского договора (7 февраля 1992 г.) и вступления его в силу (1 ноября 1993 г.) начали оказывать некоторую помощь новым независимым государствам Восточной Европы, в том числе и РБ. Так, например, действие программы технического содействия бывшим республикам СССР (ТАСИС) было распространено на РБ сразу после установления с ней дипломатических отношений в 1992 г.

Тучи начали собираться в 1994 г., после первых президентских выборов. Победил на них Александр Лукашенко – политик популистского типа, причудливо сочетающий в своих взглядах и действиях консерватизм, социализм и национализм и подавший себя как оппонент одного из «могильщиков» СССР «либерала» С. Шушкевича.

Формально одной из причин начавшегося охлаждения отношений было то, что, по мнению ЕС, выборы были выиграны не честно. Белорусские выборы – первые в истории страны – были, конечно, далеки от совершенства, но тогда это было, пожалуй, некоторым преувеличени-

ем, некорректным сравнением с тем, как должны проводиться выборы вообще, и как они проводятся в странах с устоявшимися демократическими традициями. В РБ большинство ее населения не одобряли разрушение СССР. Люди уже ощутили последствия этого и с симпатией отнеслись к лидеру, демонстрировавшему неприятие взглядов своего предшественника. Уже в ходе предвыборной борьбы стало ясно, что он имеет свое, весьма своеобразное, представление и о характере независимого белорусского государства, и о его внешнеполитических предпочтениях и ориентациях. Как бы там ни было, но это наложило сильный отпечаток на двусторонние отношения в будущем, стало началом политической конфронтации разной степени остроты и интенсивности.

Референдум 1995 г., использованный президентом для значительного расширения своих полномочий и подавления оппозиции – либеральной и националистической, усилил подозрения в авторитарном характере его правления.

Начавшийся в 1994 году второй этап был самым длительным и характеризовался сокращением объемов сотрудничества между ЕС и РБ. Этого, впрочем, ни население, ни власти страны не почувствовали или, во всяком случае, не связывали свое социально-экономическое неблагополучие с отношениями с ЕС. Все познается в сравнении, а глубина экономического провала в самом начале, инерция устоявшихся хозяйственных связей и сохранение за государством ключевых позиций в экономике республики привели к тому, что в конце рассматриваемого периода в Беларуси наблюдался рост экономики, сократилась безработица и выросли, в сравнении с предыдущим периодом, реальные доходы населения. У страны был значительный запас прочности, который расходовался, в отличие от, например, тех же Молдовы, Украины и России, рачительнее и экономнее. Олигархии и вакханалии гедонизма новых собственников А. Лукашенко в РБ не допустил. Была избрана стратегия эволюционного развития с отказом от резких изменений – радикальных политических реформ, масштабной приватизации при, как уже отмечалось, сохранении большой роли государства в экономике. Во внешней политике А. Лукашенко твердо сориентировался на некие привилегированные отношения с РФ и стратегическое сотрудничество с ней в экономической и политической сферах. Новый президент с самого начала заявил о стремлении к союзу с РФ, на основе экономической, социальной, политической и военной интеграции, что и было закреплено в двустороннем договоре¹.

¹ Договор между РФ и Республикой Беларусь о создании союзного государства от 8 декабря 1999 г.

Теоретически, с точки зрения существовавшего положения вещей и ближайшей перспективы, безотносительно к некоторым проявившимся уже тогда особенностям политического ландшафта РФ, это был правильный выбор. Особенно в самом начале долгого пути к новому качеству отношений общества и государства. Поначалу он себя полностью оправдывал. РФ стала главным рынком сбыта для белорусских товаров, которые, благодаря ценовым преимуществам, сложившимся из-за более низкой оплаты труда в Беларуси, сумели закрепиться на российском рынке. Утверждается, и не без оснований, что большую роль в относительном социальном благополучии РБ играла перепродажа российских энергоносителей, покупаемых по льготным ценам. Это означало фактическое субсидирование РФ хозяйства РБ и стало главной причиной экономического роста 2000-х годов. Наверное, это действительно так. То же явление можно было наблюдать и в отношениях РФ и Украины, хотя в этом случае, с учетом размеров Украины, ее политической специфики и глубины проблем, эффект от этого был куда менее заметен.

Первым курс на охлаждение отношений с Минском взял Брюссель. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, подписанное сторонами в 1985 г. и ратифицированное парламентом РБ, не вступило в силу из-за выдвинутых ЕС претензий за «попрание Беларуси демократических прав и свобод»². Ситуация усугубилась после очередных выборов в РБ и референдумов, в результате которых республика в 1997 г. из парламентско-президентской превратилась в президентскую. Тогда же ЕС впервые прибег в отношениях с Беларусью к рестриктивным мерам – санкциям: отказ от контактов на уровне выше заместителя министра, приостановка экономического сотрудничества и программ технического содействия. Было приостановлено действие программ технической помощи ТАСИС и ТЕМПУС³. Исключение было сделано только для помощи в ликвидации последствий на Чернобыльской АЭС.

С 2004 г. в практику двусторонних отношений входит составление в ЕС списков белорусских должностных лиц, которым запрещен въезд в страны шенгенской зоны. В декабре 2006 г. ЕС были приняты решения, возвращавшие стандартные таможенные тарифы на белорусскую продукцию и, соответственно, приведшие к их увеличению на 3%.

² Представительство Европейского Союза в Беларуси [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/more_info/eu_ab_brochure_belarus_final.pdf. – Дата обращения: 16.04.2014.

³ Отношения Беларуси с Европейским Союзом [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://belgium.mfa.gov.by/rus/belec/osnsotr/>. – Дата обращения: 16.04.2014.

По документам ЕС можно составить довольно ясное представление о занимаемых союзом политических позициях в отношении Беларуси. Присутствует убежденность в асимметричности отношений — высокой степени заинтересованности в них РБ и не слишком большом значении их для ЕС. Другой особенностью политики ЕС в отношении страны является стремление совместить «жесткие» меры, направленные против белорусского истеблишмента, с политикой «открытых дверей» для сотрудничества с белорусским обществом и деловыми кругами. Санкции в отношении отдельных политиков и государственных чиновников сосуществуют с шагами по упрощению въезда простых граждан Беларуси на территорию Евросоюза, усилении приграничного сотрудничества, помощи в развитии малого и среднего бизнеса, модернизации транспортной инфраструктуры, усилении экономических и торговых взаимоотношений, развитии контактов в социально-гуманитарной сфере.

О состоятельности такого курса в целом судить пока трудно. Но уже видно, что эффективность его не слишком велика. Отношения РБ и ЕС характеризуются неустойчивостью с тенденцией к застою и периодическим вспышкам политической конфронтации.

Каждая белорусская электоральная кампания неизменно вызвала у европейских аналитиков критику, причем все более жесткую — от одних выборов к другим. Некоторое смягчение оценок случилось в 2008 г. в преддверии очередных парламентских выборов. Поводом для этого стало освобождение оппозиционных политиков Сергея Парсюкевича, Андрея Кима и Александра Козулина. А. Лукашенко в свою очередь демонстрировал заинтересованность в признании выборов международными организациями⁴. Евросоюз, 12 лет не признававший соответствующей правилам ни одной выборной кампании на территории РБ, показывал, что он многого ожидал от тех выборов, намекая, что их «правильное» проведение могло бы стать началом нормализации застрявших в тупике отношений с РБ.

Подготовка этих выборов проходила на фоне мирового экономического кризиса, спада промышленного производства в РБ, роста безработицы, падения и без того не слишком высоких реальных денежных доходов населения. Показательной была реакция Минска на российско-грузинский военный конфликт. Несмотря на настоятельные просьбы Москвы признать независимость Абхазии и Южной Осетии, Минск отказался это сделать. В этих условиях возросла потребность во внешней финансовой поддержке, которую с учетом всех существу-

⁴ <http://news.tut.by/politics/117669.html>. — Дата обращения: 19.04.2014.

ющих обстоятельств мог оказать только ЕС. Это стало главной причиной наступления короткой оттепели в отношениях с ЕС. Было принято решение о возобновлении контактов и о приостановлении запрета на въезд в государства ЕС главы страны Лукашенко и 35 белорусских чиновников. Однако с точки зрения Брюсселя всего этого было недостаточно для изменения подхода ЕС к Белоруссии, даже несмотря на отмечаемые Брюсселем некоторые улучшения в процедуре выборов.

В дальнейшем ситуация опять поменялась в худшую сторону. Президентские выборы 2010 г. были оценены как шаг назад. В отчете ОБСЕ⁵ отмечалось: предвзятость избирательной администрации, неравноправные условия для кандидатов и ограничительные условия для СМИ, а также систематическое отсутствие прозрачности на всех этапах избирательного процесса. Белорусские власти также традиционно отвергли критику и обвинили Евросоюз в двойных стандартах и предвзятости.

С 2011 года контакты на высшем уровне отсутствуют. В феврале 2012 страны ЕС договорились о расширении «черного списка» для въезда на территорию Союза. Если ранее, в декабре 2011 года, речь шла лишь о чиновниках, число которых сначала составляло около 200 человек⁶, то потом список был значительно пополнен и достиг 345 человек⁷. Были введены санкции в отношении ряда белорусских компаний. Минск ответил высылкой посла ЕС и посла Польши, после чего все 27 стран-членов ЕС дружно отозвали своих послов. Четвертый этап взаимоотношений ЕС и Беларуси большинство исследователей и экспертов характеризовали как тупиковый⁸.

К середине 2015 г. в силу целого ряда обстоятельств: заметной роли Минска в попытках урегулирования российско-украинского кризиса, выборов президента РБ и намерения участвовать в них А. Лукашенко, помилование в отношении осужденных после предыдущих выборов политических оппонентов, в том числе Н. Статкевича, много лет активно сотрудничавшего с европейскими социалистами и Социнтерном и др., теоретически возникло окно возможностей в сотрудничестве РБ и ЕС. Будет оно использовано или нет, учитывая известную специфику сложившейся общественно-политической структуры Беларуси, определить не представляется возможным.

⁵ <http://www.osce.org/ru/odihr/76092>. – Дата обращения: 19.04.2014.

⁶ <http://www.rg.ru/2012/02/27/sankcii-anons.html>. – Дата обращения: 17.04.2014.

⁷ <http://charter97.org/ru/news/2012/2/12/47922/>. – Дата обращения: 17.04.2014.

⁸ См.: Герасимова П. Указ. статья.

Помощь и торговля

ЕС, несмотря на напряженность в отношениях, продолжал осуществлять программы помощи РБ. До 2007 г. основные ее объемы предоставлялись через программу ТАСИС, с 1991 по 2006 г. размеры помощи оцениваются в 217 млн евро. С 1999 по 2005 гг. помощь ограничивалась только поддержкой «гуманитарных или региональных проектов, а также проектов, содействующих процессу демократизации»⁹.

Помощь по программе ТАСИС осуществлялась в форме поставок оборудования, консультаций и обучения. Существовало несколько программ в рамках ТАСИС: национальная (74,5 млн евро), региональная (68 млн евро), программа ядерной безопасности (5,5 млн евро), программа малых проектов («ТЕМПУС», консультирование по вопросам политики, повышение эффективности управления, соблюдения международных стандартов и обязательств – 11,5 млн евро), программы по трансграничному сотрудничеству (46,2 млн евро), программа соседства (11,3 млн евро)¹⁰.

С 1997 г., помимо программы ТАСИС, помощь стала оказываться через тематические бюджетные линии: программы децентрализованного сотрудничества, сокращение производства и запасов мин, ядерной безопасности, безопасности продуктов питания, а также региональные и трансграничные инициативы. С 2005 г. РБ получила право участвовать в программе Европейского института в области демократии и прав человека, получив за два года финансовую помощь в размере 5 млн евро.

В 2004 г. был дан старт «политике соседства» по отношению к Алжиру, Армении, Азербайджану, Египту, Грузии, Израилю, Иордании, Тунису и Украине. РБ, географически подходившая под заявленные в этой политике цели, не могла использовать возникавшие из ее осуществления преимущества из-за, как считали в ЕС, авторитарного политического режима и многочисленных нарушений прав человека. Эти же факторы формально являлись препятствием для сотрудничества между ЕС и Беларусью в рамках новой объявленной в 2009 г. инициативе – «Восточное партнерство». Оно подразумевала медленную экономическую интеграцию вплоть до зоны свободной торговли

⁹ <http://www.eu-belarus.net/ru/grant/ec/>. – Дата обращения: 19.04.2014.

¹⁰ Программы помощи Европейского Союза и сотрудничество Беларуси с ЕС [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/more_info/eu_belarusian_cooperation_programme_ru.pdf. – Дата обращения: 19.04.2014.

и, возможно, в перспективе безвизовый режим. Это был, конечно, паллиатив, не устраивавший никого, и в разгар российско-украинского конфликта 2014 г. Европарламент принял резолюцию, в которой признал после долгих колебаний конечной целью программы вступление ее участников в ЕС¹¹.

С 2007 г. международная техническая помощь стала предоставляться через европейский инструмент добрососедства и партнерства в рамках Европейской политики соседства, которая пришла на смену программе ТАСИС и другим тематическим проектам. В этих рамках РБ участвует в нескольких программах, в частности в национальной, которая подразумевает социально-экономическое и демократическое развитие. Ее бюджет на 2007–2011 гг. составил более 46 млн евро. По этой программе оказывалась помощь незащищенным слоям населения, поддержка малых и средних предприятий, некоммерческих организаций, осуществлялся обмен студентами и преподавателями. РБ также принимала участие в региональной программе (в ее восточном направлении вместе с Арменией, Азербайджаном, Грузией, Молдовой, Россией и Украиной), инициативе трансграничного сотрудничества – в программах «Регион Балтийского моря» с бюджетом 236,6 млн евро, «Латвия–Литва–Беларусь» с бюджетом 41,737 млн евро, «Польша–Беларусь–Украина» с бюджетом 202,9 млн евро. Целью этих программ было развитие трансграничных территорий, институциональное сотрудничество. Осуществляется взаимодействие в рамках межрегиональных программ, таких как TEMPUS, касающейся мобильности для обучения в университетах, INOGATE – нацеленной на сотрудничество в области энергетики и тематических проектов (инвестирование в человеческий капитал, продовольственная безопасность, миграция и предоставление убежища).

На созданной для диалога между европарламентариями и депутатами из стран Восточного партнерства площадке, в Ассамблее «Евро-нет» Беларусь не присутствует, поскольку ее палату представителей – Национальное собрание Евросоюз не признает под тем предлогом, что выборы не соответствовали принятым в нем стандартам, а предложенный ЕС компромиссный вариант – 5 депутатов парламента + 5 представителей оппозиции, власти РБ вполне ожидаемо и, по-видимому, оправданно отвергли¹².

¹¹ <http://www.unian.net/politics/909025-ukraina-mojet-podavat-zayavku-na-chlenstvo-v-es-rezolyutsiya-evroparlamenta.html>. – Дата обращения: 17.04.2014.

¹² “Восточное партнерство” три года спустя: Беларусь в аутсайдерах [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://ru.democraticbelarus.eu/news/%C2%ABvostochnoe>

В использовании возможностей программы «Восточное партнерство» РБ значительно отстает от других стран-участниц. Не ратифицированное ею до сих пор соглашение о партнерстве и сотрудничестве с ЕС было подписано Украиной и РМ уже в 1998 г., республиками Закавказья – в 1999 г. Переговоры о создании зоны свободной торговли, предусматривающие отмену торговых ограничений, гармонизацию законодательства, с Украиной, практически завершены. Украина, как уже отмечалось выше, подписала обе части соглашения. Соглашения с Грузией, как и с РМ, были парафированы в Вильнюсе в 2013 г. Значительное продвижение произошло в вопросах либерализации режима пересечения границы.

Слабое участие РБ в «Восточном партнерстве» побудило ЕС создать программу, специально ориентированную на нее – «Европейский диалог о модернизации». Ввиду блокирования официальным Минском ряда неприемлемых для него инициатив Евросоюзом было принято решение включить в программу лишь представителей белорусской оппозиции, которые наряду с приглашенными экспертами будут формировать координационный совет для подготовки пакета системных реформ, обсуждения действующей повестки дня и расширения контактов между европейцами и белорусами.

Поскольку соглашение о партнерстве и сотрудничестве от 1995 г. до сих пор не ратифицировано, двухсторонние торговые отношения между ЕС и Беларусью регулируются Соглашением о торговле и сотрудничестве между ЕЭС и СССР¹³. В 2007 г. ЕС отменил преференциальные льготы для Белоруссии, а в 2010 г. ввел дополнительные квоты на импорт текстиля и одежды в связи с «нарушениями принципов Международной организации труда» и с тем, что после вступления в Таможенный союз Минск отказался пересматривать существовавшее соглашение с ЕС о торговле этой группы товаров.

И все же географическое положение, культурные традиции и объективная потребность в экономическом сотрудничестве берут свое. ЕС является вторым по объему после РФ торговым партнером Беларуси. За десять лет – с 2001 по 2011 г. – товарооборот РБ со странами Евросоюза увеличился десятикратно. В 2013 г. он составил 12,1 млрд евро¹⁴. В 2013 г. экспорт ЕС в Белоруссию был 8,6 млрд евро, импорт

partnerstvo%2%BB-tri-goda-spustya-belarus-v-autsaiderakh. – Дата обращения: 19.04.2014.

¹³ Ibid.

¹⁴ Официальные данные ЕС [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113351.pdf. – Дата обращения: 26.06.2014.

– 3,4 млрд евро¹⁵. В 2014 г. экспорт несколько сократился – до 7,5 млрд евро, импорт остался на том же уровне¹⁶. В импорте ЕС более трети приходится на нефть и нефтепродукты, которые Белоруссия получает из России. 16,5% пришлось на химическую продукцию. В экспорте 44,3% пришлось на машины и оборудование, 18,5% на химическую продукцию.

Основными покупателями белорусской продукции в ЕС являются Нидерланды (15,3% всего объема экспорта), Латвия (7,8%), Германия (4,5%), Польша (2,8%), Литва (2,1%). Главными поставщиками продукции в 2011 году стали Германия (5,6% всего импорта), Польша (2,8%), Италия (2,1%), Франция (0,9%).

В предкризисный 2008 год инвестиции в ее экономику насчитывали 2,8 млрд долл. США¹⁷ (43% всех инвестиций). В 2009 г. из-за кризиса их объем упал до 2,6 млрд (28% всех инвестиций). В 2013 г. инвестиции ЕС в Белоруссию сократились до 1,4 млрд долл США., а объем накопленных капиталовложений составил 14,4 млрд долл. США¹⁸. Основными европейскими инвесторами являются Великобритания (25,2% от всех инвестиций), Кипр (6,4%), Австрия (4%)¹⁹.

Вообще, необходимо отметить, что РБ как торговый партнер в этот исторический отрезок времени не представляет большого интереса для европейского бизнеса. В стране, в силу ее историко-географических предпосылок отсутствуют крупные запасы полезных ископаемых, следовательно, невозможно сделать из нее автаркическую сырьевую державу. Богатый восточный сосед позволял РБ какое-то время выступать в роли посредника, торгующего с хорошей маржой, но объективно это означает неприемлемо высокую для суверенного государства зависимость от РФ. Поэтому императивом остается необходимость привлечения кредитов и финансовой помощи, налаживания отношений с европейскими странами.

¹⁵ Официальные данные ЕС [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113351.pdf. – Дата обращения: 26.06.2014.

¹⁶ Официальные данные ЕС [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111480.pdf. – Дата обращения: 03.09.2015.

¹⁷ Analysis of EU-Belarus Relations [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.project-bridge.eu/datotek/Actions2012/BRIDGE-ANALYSIS%20OF%20THE%20EU-BELARUS%20RELATIONS.pdf>. – Дата обращения: 26.05.2014.

¹⁸ Santander Trade [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://en.santandertrade.com/establish-overseas/belarus/investing>.

¹⁹ Belarus Digest, April 24 2013.

В Брюсселе считают, что Белоруссия должна начать процесс проведения важнейших реформ внутри страны, направленных на улучшение функционирования экономики, на демократизацию и либерализацию. Совершенствование политической системы страны и экономические преобразования позволят Беларуси найти свое заслуженное место на европейском континенте, чтобы соседство с другими странами приобрело устойчиво добрый характер, правда, если при этом Евросоюз также будет делать позитивные шаги навстречу, отказавшись от предвзятости во всех сферах. Тем не менее, в обозримом будущем выхода из сложившегося тупика в отношениях между РБ и ЕС пока не видно.

Глава 7

ЕС – МОЛДОВА

ЕС, декларируя свою заинтересованность в создании у своих границ пояса стабильности, придерживается мнения, что эта цель не может быть достигнута без повышения благосостояния граждан граничащих с ним стран. Для Республики Молдова (РМ) это особенно актуально – она остается одной из беднейших стран Европы. Ситуация усугублена тлеющим у самых границ ЕС конфликтом между РМ и непризнанной Приднестровской Молдавской Республикой (ПМР).

История отношений

Отношения РМ и ЕС начали строиться на основании Соглашения о партнерстве и сотрудничестве¹, заключенного 28 ноября 1994 г. в Брюсселе и вступившего в силу с 1 июля 1998 г. после ратификации в РМ, Европейском парламенте и в парламентах государств-членов. Оно содержало общие положения о сотрудничестве с ЕС и было по существу продолжением Соглашения между СССР и Европейскими сообществами о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве 1989 г. Это отмечено в преамбуле и ст. 105 СПС. Соглашение нуждалось в конкретизации, и в ряде его статей, например в статьях 21–22, речь идет о необходимости таких дополнительных соглашений.

Приоритет отдавался экономическому сотрудничеству, а его целью называлось создание зоны свободной торговли. В ст. 1 были обозначены

¹ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Республикой Молдова и ЕС [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/pca_moldova.htm. – Дата обращения: 07.05.2014.

ны рамки политического диалога: поощрение устойчивого развития, укрепление политических и экономических свобод, поддержка усилий РМ по укреплению демократии, обеспечение основы для социального и культурного сотрудничества и др. То есть СПС все-таки изначально являлось документом комплексного характера, направленным на все-стороннее развитие взаимоотношений. Оно затрагивало практически все аспекты экономических связей, теоретически открывало широкие возможности для экономического сотрудничества. Однако вплоть до 2002 г. партнерство оставалось декларативным. В РМ больше говорили о намерении сблизиться с Европой, но реальных шагов обе стороны не предпринимали.

Можно назвать ряд причин этого, но первой из них, по-видимому, было то, что, находясь в деликатном с военно-политической и экономической точек зрения положении – в серой зоне между ЕС и РФ, – РМ не могла быть более определенной в своей внешнеполитической ориентации и была вынуждена лавировать между Россией и ЕС. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве использовалось для получения кредитов и технической помощи, в первую очередь по линии проекта ТАСИС. В то же время РМ много внимания уделяла традиционному восточному направлению – РМ входила в СНГ, присоединилась к ГУУАМ/ГУАМ² и в качестве наблюдателя – к ЕврАзЭС³.

В 2003 г. правящая тогда в РМ компартия резко изменила свою внешнюю политику. Это связывают с провалом плана по урегулированию конфликта в Приднестровье на российских условиях – т.н. «меморандум Козака»⁴, а также иногда и с тем, что РМ не предложили присоединиться к ЕЭП⁵. Российско-молдавские отношения заметно

² Организация за демократию и экономическое развитие – ГУАМ – региональная организация, созданная в 1997 году (хартия организации подписана в 2001 г., устав – в 2006 г.) республиками – Грузией, Украиной, Азербайджаном и Молдавией (с 1999 по 2005 в организацию также входил Узбекистан). Название организации сложилось из первых букв названий входящих в него стран. До выхода Узбекистана из организации именовалась ГУУАМ.

³ Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) – международная экономическая организация ряда бывших республик СССР, созданная в 2000 г. для эффективного продвижения ее участниками процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также реализации других целей и задач, связанных с углублением интеграции в экономической и гуманитарной областях

⁴ Меморандум Козака – план решения приднестровского конфликта через федерализацию Молдавии. Проект был разработан в 2003 году Дмитрием Козаком.

⁵ Единое экономическое пространство (ЕЭП) – общий рынок, созданный 1 января 2012 г. В общий рынок входят Белоруссия, Казахстан и Россия, которые ранее 1 июля 2010 г. создали таможенный союз.

охладилась, и президент РМ В. Воронин заявил, что отныне программа европейской интеграции будет главным стратегическим документом и приоритетом молдавской внешней политики.

В конце 2004 г. В. Воронин на съезде Партии коммунистов заявил, что РМ твердо взяла курс на европейскую интеграцию. Он утверждал, что молдавские коммунисты всегда отдавали предпочтение интеграции в восточном направлении, но СНГ, по их мнению, превращался в аморфную структуру с неясными экономическими интересами и смутными перспективами. Президент РМ утверждал, что его страна стремилась к модернизации содружества для максимального сближения его экономических и правовых стандартов с ЕС. Это, считал он, позволило бы синхронизировать и сблизить интеграционные процессы в Европе. Таким образом, в 2004 г. обозначился резкий внешнеполитический разворот, ставший следствием разочарования в возможности более тесного сотрудничества с Москвой, продолжавшей поддерживать ПМР. По-видимому, за всем этим стояло решение руководства РМ попытаться перейти к политике балансирования между большими соседями. Тем более что на тот момент пример Украины, пошедшей этим путем, был вполне убедителен и привлекателен. Европейская политика соседства была с энтузиазмом воспринята, и Молдова начала активно утверждаться в статусе страны – соседа ЕС. В 2005 г. Парламент РМ единогласно принял совместную декларацию о политическом партнерстве во имя достижения целей европейской интеграции, а Министерство иностранных дел было переименовано в Министерство иностранных дел и европейской интеграции.

22 февраля 2005 году РМ и ЕС подписали в Брюсселе совместный План действий на период 2005–2007 г.⁶ РМ вошла в число двух стран на постсоветском пространстве (наряду с Украиной), с которыми Евросоюз утвердил индивидуальные планы сотрудничества. «По своим положениям План действий, – отмечал министр иностранных дел и европейской интеграции РМ Андрей Стратан, – всеобъемлющий документ дальнего действия в части построения демократичного и экономически развитого европейского государства»⁷.

По сравнению с Украиной и Беларуссией в Молдове в отношении европейской политики соседства ощущалась наибольшая эйфория.

⁶ План действий ЕС – Республика Молдова в рамках программы Европейской политики соседства на период 2005–2007 г. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf. – Дата обращения: 07.05.2014.

⁷ Б. Ферреро-Вальднер. Интервью [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.nm.md/article/moldova-i-evrosyuz-itogi-i-perspektivy>. – Дата обращения: 05.05.2014.

Молдавские политики торопили события, настаивали на том, чтобы после истечения срока Плана действий перейти от соседства к ассоциированному членству. В. Воронин считал, что Молдавия должна стать ассоциированным членом Европейского союза в 2007 г. Однако со стороны ЕС, явно не готового тогда к такому повороту событий, было сделано разъяснение, что после трехлетнего периода работы по совместному плану с ЕС РМ сможет рассчитывать самое большее на начало переговоров о новом соглашении, которое заменит устаревшее СПС. Но это не будет соглашение об ассоциированном членстве в Евросоюзе.

В целом стремление РМ в той или иной форме присоединиться к ЕС большинство европейских государств и США поддерживали и поддерживают. Европейскую интеграцию Молдовы, как стратегическую цель, поддерживают ПАСЕ, ОБСЕ, Совет Европы. Однако есть разные точки зрения относительно путей и сроков вступления РМ в ЕС. Самая распространенная из них сводится к положению, что для Молдовы вступление в ЕС «не исключено». При этом сроки называются от 10 до 20 лет.

В ноябре 2005 г. в Кишиневе была созвана международная конференция: «Соседство НАТО и ЕС: политические последствия для безопасности Молдовы. Европейские устремления». Ее лейтмотивом было то, что перспективы расширения Евросоюза весьма туманны и, соответственно, перспективы РМ в отношениях с ним пока не ясны. Некоторые участники настаивали на том, что принятие в «европейскую семью» еще нескольких членов из Восточной Европы может похоронить саму идею европейского единства, но при этом говорили, что «молдавское окно в Европу не закрыто». Глава представительства Еврокомиссии в РМ Чезаре де Монтис заявил, что Молдова уже сейчас должна активно готовиться к тому, что в недалеком будущем она все же станет членом Европейского союза. Официальный представитель ЕК, однако, обусловил гипотетическое членство страны в ЕС рядом трудно достижимых для нее условий, заявив, что вопрос о ее членстве в ЕС пока что не стоит. РМ было предложено в начале выполнить все, что было предусмотрено трехлетним Планом действий РМ–ЕС.

Помощь и политика

Несмотря на все эти неопределенности, помощь РМ со стороны ЕС оказывалась постоянно. Весь рассматриваемый период существенным аспектом взаимоотношений с ЕС была и остается финансовая поддержка РМ. В основном страна получала ее в рамках программы TACIS (включая национальные, региональные и трансграничные проекты).

Евросоюз выделил РМ в 2005–2006 гг. 42 млн евро через программу ТАСИС. В течение 1991–2005 гг. объемы финансирования достигли 154,6 млн евро. Средства направлены на поддержку реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и РМ, региональное развитие, стимулирование экспорта, оптимизацию управления, на реорганизацию судебной системы, а также на реформу в области здравоохранения, сокращение социального неравенства и поддержку высшего образования.

Помимо проектов ТАСИС, РМ получала финансирование со стороны ЕС по Программе продовольственной безопасности, Европейской инициативе по правам человека (EIDHR), участвовала в проекте TEMPUS, а также других программах, направленных на поддержку и развитие образования. Кроме того, в период с 1992 по 2001 г. страна получала гуманитарную помощь по программе ЕСНО и в рамках Европейской инициативы в поддержку демократии и прав человека.

Финансирование ЕС в рамках указанных программ не распространяется на Приднестровье из-за его сложного политико-правового положения. Международное сотрудничество ЕС с Приднестровьем могло бы стать реальным лишь в случае интеграции в состав РМ в статусе региона, что представляется маловероятным в обозримом времени без каких-либо радикальных изменений всего евразийского геополитического пространства.

Применение новых стимулов и специальных инструментов Европейской политики соседства во многом определяется значимостью тех инвестиционных проектов, которые предлагает РМ для поддержки и развития инфраструктуры и наиболее слабых областей ее экономики – энергетики, промышленного производства, приграничного сотрудничества. Европейские инвесторы заявили о своей заинтересованности в участии в проектах регионального сотрудничества между РМ, Украиной и Румынией. Под такие проекты Евросоюз предполагал выделить около 123 млн евро. Кроме того, в целях модернизации экономики РМ, ЕС проявлял заинтересованность в создании на ее территории крупных промышленных парков, в частности на побережье Дуная.

С 2007 года размеры помощи через новые программы соседства и другие проекты Еврокомиссии значительно возросли. ЕС обращал внимание молдавской стороны на то, что ей, в свою очередь, также придется платить за стремление сблизиться с ЕС. «У реформ есть политическая цена. И политики, и народ Молдовы должны быть готовы к некоторым жестким решениям и сложным альтернативам. Но мы хотим, чтобы этот новый европейский проект был успешным. Это –

один из моих личных приоритетов, и я решительно настроена на то, чтобы приблизить Молдову теснее к нам и поддерживать ее при помощи необходимых реформ», – говорила в интервью после подписания Плана действий Европейский комиссар по внешним связям и Европейской политике соседства Б. Ферреро-Вальднер⁸⁷.

К числу нерешенных проблем были отнесены: глубина и темпы проводимых реформ; недостаточная свобода СМИ; коррупция; вмешательство правительства в сферу предпринимательства; неясности с парламентским иммунитетом; отсутствие четких приоритетов деятельности; отсутствие оптимальных условий для создания и управления бизнесом; недостаточное соблюдение прав человека; ограниченная независимость судебной системы; расширенные и нечетко определенные прерогативы прокуратуры и др.

Хотя перечисленные нерешенные проблемы не были распределены по степени их серьезности, даже простое внешнее сопоставление «успехов» и «проблем» говорит о том, что РМ была еще очень далека даже от минимальных стандартных требований, предъявляемых к странам-кандидатам.

Программа действий на 2007 год включала осуществление ряда реформ, в том числе в юридической и социально-экономической сферах. Это предполагало большие изменения в законодательстве. В частности, предполагалось принятие закона о защите собственности; реформировать Высший совет магистратуры, сделав его самостоятельным; открыть новый центр гармонизации законодательства и др. Тем не менее, в соответствии с Соглашением об ассоциации в 2014–2020 гг. помощь ЕС Молдове была увеличена с 40 млн евро в 2007 г. до 131 млн евро в 2014 г.

Лабиринты интеграции

Значение отношений с РМ для ЕС возросло после того, как у них появилась общая граница. Но вместе с тем, появились и новые проблемы. Вступление Румынии в ЕС 1 января 2007 г. (одновременно с Болгарией), с одной стороны, и позиция ЕС, состоящая в том, что членство РМ в ЕС не стоит в актуальной политической повестке дня союза, с другой, создало новую ситуацию. Румыния занимает 7-е место в числе иностранных инвесторов в РМ и 3-е место (после России и Украины) по объему внешнеторгового оборота с ней – примерно 10%. До резкого обострения российско-украинских отношений в 2014 г. руководство Румынии не слишком акцентировало внимание на объединении РМ и Румынии, хотя еще накануне вступления в ЕС было сделано заявле-

ние, что Румыния будет относиться к РМ так же, как Греция относится к Македонии, считая ее «географическим понятием»⁸.

Официальные власти Румынии поддерживают официальный Кишинев в его стремлении войти в ЕС, но с одной оговоркой. Президент Румынии Т. Бэеску заявлял, что он постарается «вернуть в Европу молдаван», присоединив РМ к Румынии. «Румыния, — говорил он, — все еще остается разделенной на две страны, однако румыно-молдавское объединение произойдет внутри Европейского союза и никак иначе». Издаваемый в Бухаресте еженедельник Cotidianul обнародовал данные специального исследования, в которых прогнозировал, сколько времени и средств может занять воссоединение «двух Румыний».

После вступления Румынии в ЕС она стала более привлекательной для граждан РМ, многие из которых стремятся получить через нее доступ в страны шенгенской зоны в поисках работы. Румынские паспорта начали активно выдаваться выходцам из РМ. Так, например, только за две первые недели 2007 г. посольство Румынии в РМ выдало 7 тыс. виз. Растет также число желающих принять гражданство Румынии. Число заявок на гражданство росло, их разрешили даже посылать по почте. Были открыты два новых консульских отдела Посольства Румынии в РМ в городах Бельцы и Кагул. К концу 2007 г. число лиц с румынским гражданством в Республике РМ достигло 1 млн чел., в то время как число молдаван с российским гражданством, например, было в десять раз меньшим.

Этот процесс сдерживался тем, что сама Румыния, являясь беднейшей страной ЕС, сталкивалась с тем, что ее собственные институты трудно поддавались реформирования, а ее граждане нередко становились объектом дискриминации. Так, несмотря на возможность ездить в ЕС без виз, решение о свободном трудоустройстве для граждан Румынии и Болгарии постоянно откладывалась⁹. Официальные представители РМ не раз давали понять, что, несмотря на свою солидарность с официальным Бухарестом, РМ хотела бы попасть в Евросоюз напрямую, а не через Бухарест, продвигающий идеи унионизма¹⁰.

Другим, уже упоминавшимся ранее препятствием европейской интеграции РМ, была не признанная мировым сообществом ПМР,

⁸ Республика Македония — государство в юго-восточной части Европы, образовавшееся после распада СФРЮ. Появление этого государства привело к политическим спорам с Грецией по поводу использования названий «Македония» и «македонцы».

⁹ http://www.novinite.com/view_news.php?id=155474. — Дата обращения: 24.04.2014.

¹⁰ Воронин В. «Молдавия хочет попасть в ЕС через Брюссель, а не через Бухарест» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://news.tut.by/world/134512.html>. — Дата обращения: 24.04.2014.

опекаемая Россией. ЕС традиционно, вплоть до событий в Украине в 2014 г., настороженно относилась к любым шагам, которые могли бы вызвать раздражение в Москве. Послеприсоединения Крыма к РФ и обострения отношений между ЕС и РФ позиция Брюсселя стала более жесткой. Украинские события, несомненно, повлекут за собой изменения общественного мнения в РМ в отношении России и, соответственно, Румынии. На российские воинские части в Приднестровье в Брюсселе теперь все больше будут смотреть не как на гаранта стабильности в регионе, а как на угрозу безопасности молодого молдавского государства и в регионе вообще.

Еще одной особенностью отношений РМ и ЕС было то, что, несмотря на провозглашенную и признанную независимость РМ и подписанное в 1994 году Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, Брюссель долго рассматривал Молдавию только вместе с Украиной, Белоруссией и Россией. Ситуация начала меняться с декабря 2003 г. Прибывший тогда с визитом в РМ европейский комиссар по расширению Г. Ферхойген заявил, что ЕС рассматривает РМ как особого партнера. В феврале 2005 Брюссель и Кишинев подписали «Индивидуальный план действий». А в первых числах октября, как и было обещано, Европейская комиссия открыла представительство своей делегации в Кишиневе¹¹.

С 30 ноября 2005 г. на молдавско-украинской границе начала работу миссия Европейской комиссии, деятельность которой была направлена на снижение уровня преступности на приднестровском участке границы. Беспокорство вызывало наличие контрабандных каналов, так называемых «черных дыр» на границе Украины с Приднестровьем. Именно на незаконном реэкспорте держится теневая экономика Приднестровья. По утверждению аналитиков, руководство ПМР тесно связано с криминальным бизнесом на границе и потому заинтересовано в сохранении потоков контрабандных грузов. Криминальный бизнес строится на разнице таможенных сборов. К примеру, ввозная пошлина при импорте куриного мяса в ПМР составляет 150 евро за тонну, а на Украину – 900 евро за тонну, вследствие чего количество импортируемой Приднестровьем курятины в отдельные годы в десять раз превышало объем потребительского рынка региона.

В РМ, как и в Украине, вопрос о предпочтительном направлении интеграции аккумулировал в себе весь комплекс стоящих перед страной проблем и расколол общественное мнение. «Политическое поле Молдовы, – пишет В. Букарский, – расколото надвое между сторон-

¹¹ <http://nyst.ru/index/0-192>. – Дата обращения: 05.05.2014.

никами прозападного и пророссийского векторов. Места для третьей силы в молдавской политике на сегодня нет»¹². Композиция этих политических сил в РМ сложилась после досрочных парламентских выборов в июле 2009 г. С одной стороны, это ПКРМ, о позиции которой в отношении ЕС уже шла речь выше. С другой стороны, блок правых партий, которые с июля 2009 г. имеют парламентское большинство, что позволяло им блокировать практически все инициативы коммунистов и не допускать их к управлению государством, несмотря на то, что они пользуются поддержкой почти половины избирателей. В упомянутый блок правых партий входят Либерально-демократическая партия Молдовы (ЛДПМ), Демократическая партия Молдовы (ДПМ) и ее союзника Либерально-реформаторская партия Молдовы (ЛРПМ), а также представленную в парламенте Либеральная партия Молдовы (ЛПМ).

Переход власти в РМ от Компартии к ее оппонентам дал новый импульс евроинтеграционным намерениям и усилиям в РМ и в то же самое время создал дополнительные сложности и препятствия на этом пути. Интерес в этой связи представляет состоявшееся в ноябре 2011 г. в Кишиневе заседание Комитета по межпарламентскому сотрудничеству ЕС и РМ. Он составлен из членов Европарламента и депутатов Парламента РМ и называет своей главной целью сближение правовых и других стандартов между ЕС и РМ, и, разумеется, интеграция РМ в объединяющуюся Европу¹³.

В декларации, посвященной внутривнутриполитической ситуации в РМ, как и во многих предыдущих двусторонних документах, речь шла о политическом кризисе в РМ, который длился на тот момент уже более двух лет, неспособности Альянса за европейскую интеграцию (АЕИ) избрать президента, провалы в экономике, острейшие социальные проблемах и т.д. Как следствие, за время пребывания у власти АЕИ доверие граждан РМ к ЕС заметно снизилось. Согласно данным недавнего опроса, проведенного по заказу Института публичной политики, количество молдавских граждан, считающих, что страна движется в неправильном направлении, достигло 83,5%, что на 19% больше, чем в мае этого года. Число людей, поддерживающих европейские перспективы, снизилось до рекордно низкого уровня – 47% (в 2007 году идею вступления Молдовы в ЕС поддерживало 70%).

¹² Молдово-Приднестровский регион / Информационно-аналитический мониторинг / Издание Института стран СНГ. №1–2 (16–17) Апрель 2014. С. 34.

¹³ 25 ноября 2011 г. в Кишиневе открылось заседание Комитета по межпарламентскому сотрудничеству Европейского союза и Республики Молдова [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://omg.md/Content.aspx?id=102901&lang=3>. – Дата обращения: 05.05.2014.

Это побудило ЕС активизировать деятельность на молдавском направлении. По результатам 17-го заседания Комитета парламентского сотрудничества ЕС – РМ 21 июня 2013 г., европейские парламентарии призвали глав государств и правительств стран-членов ЕС парафировать Соглашение об ассоциации с РМ еще до саммита «Восточного партнерства» ЕС в ноябре 2014 г. в Вильнюсе. Успехи РМ в выполнении условий заключения Соглашения с ЕС были отмечены также Верховным представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности К. Эштон во время ее визита в Кишинев 9 июля 2013 г. При этом К. Эштон выразила уверенность в возможности подписания документа уже в 2014 г. и начала его практической имплементации¹⁴.

Вместе с тем, руководство ЕС подтвердило условия и критерии европейской интеграции Молдовы, включающие в себя: углубление демократических процессов в стране (в т. ч. предотвращение вмешательства государственных органов в отношения между различными политическими силами), активизацию мер борьбы с коррупцией, усиление охраны границ страны, а также решение приднестровской проблемы. Кроме того, представители ЕС выступили за целесообразность трансформации существующего формата миротворческой операции в Приднестровье в гражданскую миссию, что позволит начать вывод российских войск из региона (согласно обязательствам, взятым РФ на Стамбульском саммите ОБСЕ в 1999 г.).

В рамках выполнения приведенных выше условий ЕС РМ заявила о готовности обсуждать весь спектр вопросов приднестровского урегулирования в формате переговорного процесса «5+2» (РМ, ПМР, РФ, Украина, ОБСЕ и США и ЕС). Правительством РМ принято решение по усилению охраны административной границы с ПМР за счет установки специальных миграционных постов. В связи с обострением российско-украинских отношений в 2013 г. начали высказываться сомнения относительно способности РФ и Украины в этих новых условиях конструктивно участвовать в переговорном процессе. Вряд ли в ближайшее время следует ожидать какого-либо пересмотра его формата, но объективно происходящее усиливает позиции Румынии и толкает ее к активизации ее внешней политики на молдавском направлении.

Румыния, как уже отмечалось, реализует стратегию постепенной реинтеграции двух стран в рамках интеграционных механизмов ЕС.

¹⁴ Эштон выразила уверенность... [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://ru.exrus.eu/Молдова-через-гернии-к-Евросоюзу-id52448325ae2015fd34000416>. – Дата обращения: 05.05.2014.

Показательным является в этой связи наполнение упоминавшегося уже визита в Кишинев президента Румынии Т. Бэеску 17 июля 2013 г. Т. Бэеску поддержал позицию РМ в приднестровском урегулировании, обвинив Россию в нарушении взятых на себя в Стамбуле обязательств по выводу российских войск из Приднестровья. Утверждая это, Т. Бэеску сослался на перевооружение российских подразделений в ПМР, что, по его мнению, подтверждает намерение Москвы сохранить свое военное присутствие в Приднестровье на длительную перспективу. Главным направлением обеспечения безопасности РМ в процессе ее европейской интеграции становится в таких условиях сотрудничество с НАТО, а также с ЕС в сфере безопасности, которое при имеющихся общих неопределенностях в этой части европейского процесса, скорее всего будет стимулировать развитие и углубление военных связей с Румынией.

В ходе переговоров Т. Бэеску с руководством РМ главное внимание сторон было сосредоточено на перспективах подписания Соглашения об ассоциации между ЕС и РМ, а также плану румыно-молдавского сотрудничества в политической, экономической, гуманитарной сферах и в политике безопасности. При этом президент Румынии отметил последовательность действий РМ в реализации европейского курса страны. Было заявлено о намерении в ближайшее время решить все вопросы, связанные с расширением возможностей «малого приграничного движения» между Румынией и РМ, предусматривающего упрощение процедуры пересечения границы жителями приграничных районов. Было подписано соглашение по обучению молдавских студентов в высших учебных заведениях Румынии. При этом в 2013–2014 гг. количество стипендий, предоставляемых Румынией, предполагается увеличить с 5,5 до 6 тысяч.

В качестве надежной экономической основы для обеспечения европейской интеграции РМ в ходе переговоров называлась реализация ряда двусторонних проектов, в т. ч. по объединению энергетических сетей Румынии и РМ путем сооружения линии электропередач Фелчу–Готешть и строительства газопровода Унгены–Яссы, а также интеграции транспортной инфраструктуры двух стран за счет введения в действие мостов через р. Прут в районах городов Унгены и Лека. Все это позволит существенно сократить зависимость РМ от российских энергоносителей, что снизит возможности российского влияния на нее.

Не упрощает, а скорее усложняет движение РМ по пути евроинтеграции и внутривнутриполитическая ситуация. Знаковым стал состоявшийся 8 декабря 2013 г. VI съезд ЛДПМ. «Одна из ведущих партий Молдовы ясно заявила о своей амбициозной цели – готовности взять

власть в свои руки, причем, по возможности, попытаться сделать это без нынешних своих союзников. Реализуется ли эта «задумка», – отмечает Г. Кононенко, – покажет ближайшее будущее»¹⁵. 30 ноября 2014 г. в РМ состоялись парламентские выборы, и несмотря на то, что главной идеей предвыборной кампании либеральных демократов стало подписание Соглашения об ассоциации с ЕС, они потеряли 9,26% голосов и уступили, правда, немного, Партии социалистов РМ, которые выступали за более уравновешенные ориентации, особенно в экономическом сотрудничестве с ЕС и Российской Федерацией. Но радикально конфигурация политического пространства РМ в этом отношении не изменилась и каких-либо решительных перемен в этом вопросе после выборов не произошло. При всех отмеченных нами сложностях и препятствиях на пути европейской интеграции РМ Европейский союз является для Молдовы экономическим партнером, роль которого год от года возрастает.

Экономика и интеграция

С 2003 по 2014 год импорт ЕС из Молдовы вырос с 434 млн евро до 1,2 млрд, а экспорт увеличился с 787 млн до 2,4 млрд евро¹⁶. Доля РМ во внешней торговле ЕС мизерна, но для самой республики значительна и составляет более 50%. В страны ЕС направляется почти половина молдавского экспорта, но в стоимостном выражении он более чем в два раза уступает импорту продукции из ЕС. Постепенно снижается доля импортных и увеличивается доля экспортных операций с государствами ЕС в общей системе внешней торговли Молдовы.

Внешняя торговля РМ со странами ЕС слабо диверсифицирована. На долю Италии и Германии приходится более половины экспортно-импортных операций. Доля государств – новых членов ЕС в последние пять лет оставалась практически неизменной – около 21–23%, но с присоединением их к ЕС молдавский экспорт в государства ЦВЕ вырос вдвое, главным образом, за счет резкого роста товарных поставок в Польшу, Венгрию, Словакию. Для РМ эти внешнеторговые отношения имеют существенное значение, тогда как для ЕС они исчисляются сотыми долями процента в суммарном объеме внешней торговли.

¹⁵ Кононенко Г. Правые партии Молдовы. Молдово-Приднестровский регион / Информационно-аналитический мониторинг / Издание Института стран СНГ. № 1–2 (16–17) Апрель 2014. С. 48.

¹⁶ Eurostat (Conext 2013 Statistical Regime [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111540.pdf. – Дата обращения: 06. 07.2014.

Основу молдавского экспорта в страны ЕС составляет продукция легкой промышленности – около 45%. В этой группе примерно четверть приходится на обувь, а остальное – на одежду и другие текстильные изделия. Это те производства, продукция которых имеет наибольшие сравнительные торговые преимущества на европейском рынке. В импорте обуви странами ЕС на товары из РМ приходится 0,28%, доля молдавских текстильных изделий на рынке ЕС – 0,17%. Степень присутствия других товаров молдавского производства на общеевропейском рынке еще ниже. Конкурентоспособность молдавской одежды и обуви обеспечивает кооперационное сотрудничество местных предприятий с европейскими компаниями, которые размещают заказы на производство конкретных моделей. Пошив одежды производится, главным образом, из давальческого сырья. С молдавскими обувными фабриками сотрудничают и модельные дома из Германии, Италии, Испании, очень развиты связи с предприятиями Румынии. Отдельные молдавские компании этой отрасли практически полностью ориентированы в своем производстве на экспорт, функционируя по той же схеме, что и производство текстиля и конфекции. Это гарантирует им рынок сбыта.

О перспективности такой формы партнерских отношений свидетельствует готовность европейского бизнеса наращивать свои инвестиции в легкую промышленность. Интерес к РМ со стороны компаний из ЕС объясняется наличием в стране дешевой рабочей силы, а также налоговых льгот иностранным инвесторам. Дополнительное преимущество – отсутствие квот на экспорт молдавских текстильных изделий в государства ЕС, поскольку РМ – член ВТО.

Около 20% в структуре европейского импорта из РМ составляет сельскохозяйственная продукция. Более половины ее приходится на растениеводство, еще около 40% – на пищевую промышленность. Однако овощи и фрукты из РМ в массе своей не соответствуют стандартам и критериям качества ЕС. По данным исследования Всемирного банка, для повышения конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции молдавским производителям следует уделить большее внимание внешнему виду и упаковке, а также попытаться экспортировать замороженные и сушеные овощи и фрукты. Тревожным показателем в этой связи является общее снижение удельного веса сельскохозяйственной продукции в общем объеме производства РМ, которое упало с 32,5% в 1993 г. до 13,1% в 2012 г. Снизилась и доля продукции промышленности с 44% до 16,6% за тот же период. В импорте ЕС из РМ на долю поставок машин и оборудования приходится уже около 3%. Основные потребители этой продукции – страны Центральной и Восточной Европы: Польша, Венгрия, Болгария, государства Балтии,

а также соседняя Румыния. Эти маленькие успехи связаны с развитием сотрудничества с западными компаниями, как и в случае легкой промышленности. Импорт РМ из стран ЕС практически по всем товарным позициям превышает по стоимости экспорт. Исключение составляют только одежда и обувь, продукция металлургии и растениеводства. Более 40% в структуре экспорта ЕС в РМ приходится на машины, оборудование и транспортные средства. В основном это отдельные механизмы для автомобильной промышленности и электрооборудование, производимые примерно по той же схеме, что и одежда и обувь.

Этому способствует дешевизна рабочей силы в РМ и то, что с 1 января 2006 г. РМ пользуется льготным режимом торговли с ЕС в рамках Генеральной системы преференций плюс (GSP+). Данная система предполагает свободный доступ на рынок без оплаты таможенных пошлин для 7 200 товарных групп из 11 000 возможных. Реально в структуре молдавского экспорта на льготы могут рассчитывать 607 из 700 товарных групп, или 87,7% производимой в РМ и вывозимой в ЕС продукции. В новой системе преференций расширился доступ молдавских товаров на рынки сельскохозяйственной продукции (исключение пока составляют алкоголь, табак, говядина и другие наиболее «чувствительные» для ЕС товары). Ожидается, что экономия на уплате ввозных таможенных пошлин для молдавской стороны составит не менее 20 млн долл. США. Из всех стран СНГ, помимо РМ, данный режим был предоставлен только Грузии, однако он свидетельствует о высокой степени экспортной зависимости страны от ЕС (это одно из условий предоставления преференций). РМ ведет консультации с Европейской комиссией о предоставлении стране автономных или индивидуальных торговых преференций.

В структуре прямых иностранных инвестиций, поступивших в Республику Молдова в последние десять лет, на страны ЕС приходится около 46%. Главные инвесторы среди них – Испания, Голландия, Германия, Франция.

РМ удалось, в соответствии с упоминавшимся уже 3-летним планом действий РМ – ЕС, подписанным в 2003 г., провести некоторые реформы в экономике, социальной защите населения, культуре и др. ЕС признал, что РМ имеет шансы стать его членом в будущем, но для этого необходимо еще многое сделать, и в первую очередь в области соблюдения прав человека, в судебной системе. Постепенно евроинтеграция стала общим устремлением большинства населения РМ и ее элит. В 2008 г. 3-летний план РМ – ЕС истек, а также прекратился и мониторинг республики со стороны ЕС. Осенью 2008 г. РМ и ЕС перешли на уровень более качественных взаимоотношений, что при-

ближает РМ к провозглашенной и поддержанной большинством ее населения главной внешнеполитической цели.

Важным аспектом сотрудничества с ЕС является перспектива интеграции энергетической системы РМ в объединенную систему ЕС. В мае 2006 г. РМ совместно с Украиной подала официальную заявку на вступление в Союз по координации передачи электроэнергии (УСТЕ). Предполагалось, что синхронизация работы молдавской и украинской энергосистем с УСТЕ будет происходить единым блоком. В РМ потенциальное вступление в УСТЕ расценивают как укрепление энергобезопасности государства, кроме того, этот шаг позволил бы стране участвовать в международных трансграничных энергетических проектах, финансируемых ЕС. РМ добилась поддержки ЕС в реализации проектов строительства высоковольтных линий электропередачи (ЛЭП), связывающих республику с Румынией и с Украиной. Расширение пропускной способности уже существующих и строительство новых ЛЭП позволит транспортировать украинскую электроэнергию в Европу, предположительно на Балканы, хотя к таким проектам проявляют интерес Словения, Венгрия, Австрия, Италия.

Для ЕС важно обеспечить энергетическую стабильность в Европе, а РМ отводится в этом важная роль транзитной страны. Пока остаются не до конца ясными перспективы возобновления работы Молдавской ГРЭС (МГРЭС), общей установленной мощности которой хватило бы для обеспечения электроэнергией не только всего причерноморского региона, но и для экспорта в Балканские страны. МГРЭС находится на территории, контролируемой приднестровскими властями, и в настоящее время ее работа практически приостановлена. Этот важнейший промышленный объект стал сферой столкновения политических и экономических интересов не только РМ, Приднестровья и РФ, но также ЕС и даже США. В настоящее время из-за ненадежности работы МГРЭС не может рассматриваться как потенциальный поставщик электроэнергии в ЕС. Предстоит урегулировать все вопросы, связанные с правами собственности на активы станции и с обеспечением поставок на нее энергетического сырья.

Одним из обязательств, принятых молдавской стороной в рамках выполнения Плана совместных действий с ЕС, является активное участие РМ в расширении европейских путей сообщения и развитие национальной транспортной инфраструктуры. С 1998 г. РМ участвует в проекте ТРАСЕКА по развитию транспортного коридора Европа – Кавказ – Азия. Первым инвестиционным проектом в рамках инициативы ТРАСЕКА для РМ стало строительство дороги и моста

Унгурь (Молдова) – Бронница (Украина). Для транспортного сообщения между Европой и Азией мост Унгурь – Бронница имеет стратегическое значение, поскольку РМ и Украина непосредственно (минуя Приднестровье) связаны только двумя мостами через Днестр. Европейский союз был также готов финансировать развитие автомагистрали Кишинев – Джурджулешты – составной части дороги, проходящей по территории Украины (от Полтавы), РМ и Румынии.

Развитие транспортных путей в обход Приднестровья видится РМ особенно актуальным, так как ПМР может в любой момент прибегнуть к блокированию путей сообщения под формальным предлогом, как это случилось, например, в марте 2006 г.

29 ноября 2013 г. на саммите ЕС в Вильнюсе Соглашение между РМ и ЕС было парафировано. На VI съезде ЛДПМ и после него широко использовалось утверждение, что парафирование Соглашения об ассоциации с ЕС в Вильнюсе было личной заслугой премьер-министра, заместителя председателя ЛДПМ Ю. Лянке. Некоторые эксперты¹⁷, впрочем, считают, что это было в большей мере заслугой ЕС, который постоянно говорил об успешной деятельности правившей в РМ коалиции в лице либерал-демократов, либералов и демократов в этом направлении. С этим трудно согласиться, поскольку, как мы видели, коммунисты и социалисты тоже приложили усилия в этом направлении. Первым это, правда, на выборах 2014 г. не помогло, а вот вторые сумели опередить либеральных демократов.

14 февраля 2014 г. стало известно, что ЕС решил предоставить гражданам РМ безвизовый режим. Точнее, право посещать свою территорию с краткосрочными поездками – до 90 дней в течение каждого полугодия. Молдавские эксперты расценили этот шаг европейских властей как пропагандистский – чтобы вернуть себе таюшие симпатии молдаван. Такие мотивы, вероятно, присутствуют, однако знаменательно, что спецкомиссия Европарламента по гражданским свободам, юстиции и международным делам одобрила проект по отмене виз для молдавских граждан.

Узнав об этом, премьер-министр страны Юрие Лянкэ воскликнул на заседании правительства: «Breaking news! Мы стали ближе к Евро-союзу!» – пишет кишиневская газета «Панорама». «Нам недолго осталось ждать момент, когда наши граждане получают возможность без виз, без очередей, без посредников и без других преград путешествовать в Европу. Они заслужили это, чтобы могли ездить в Европу, собствен-

¹⁷ Кононенко Г. Указ. статья. С. 49.

ными глазами увидеть уровень жизни и стандарты, к которым мы стремимся», — заявил Лянкэ¹⁸.

Оптимизм главы молдавского правительства, возможно, выглядел несколько преувеличенным, хотя, как можно сделать вывод из всего сказанного, доминирующая внешнеполитическая ориентация РМ определилась и прошла испытание временем и сменой правящих партий. Не изменилась она и после последних парламентских выборов. Изменения ее возможны только в том случае, если будут изменяться общие контуры европейского процесса, что представляется маловероятным в свете последних событий в Украине. 27 июня 2014 г. в Брюсселе Соглашение было подписано сторонами. Оно теперь должно быть ратифицировано парламентами 28 стран-членов ЕС и Европарламентом. 2 июля 2014 г. депутаты парламента Молдовы в ходе специального заседания в среду проголосовали за ратификацию соглашения об ассоциации с Евросоюзом. «За» высказались 59 депутатов, «против» — четверо. В специальном заседании парламента приняли участие президент Николае Тимофти, глава правительства Юрие Лянкэ, глава делегации ЕС в Молдове Пиркка Тапиола, зарубежные дипломаты, а также экс-президенты страны Мирча Снегур и Петру Лучински.

«Уважаемые граждане Республики Молдова! Мы искренне поздравляем вас с ассоциацией Молдовы с Евросоюзом! Да поможет нам Бог», — заявил после оглашения результатов голосования спикер парламента Молдовы Игорь Корман. Участники многотысячного митинга перед зданием законодательного органа встретили сообщение о ратификации соглашения продолжительными аплодисментами и возгласами «Молдова за Европу!»¹⁹.

Однако после подписания Соглашения об ассоциации больших подвижек в торговле с ЕС и привлечении инвестиций не произошло, а сотрудничество с РФ осложнилось. Председатель Партии социалистов Игорь Додон, подводя итоги первого года ассоциации Республики Молдова с Европейским союзом, заявил, что не только не оправдались связанные с этим завышенные ожидания политических оппонентов социалистов, но и в целом ситуация во внешней торговле ухудшилась²⁰.

¹⁸ «Панорама» [Электронный ресурс] / Режим доступа: ww.km.ru/world/2014/02/14/evropeiskii-soyuz-es/732397-v-bitve-za-moldaviyu-evrosoyuz-poshel-va-bank. — Дата обращения: 05.05.2014.

¹⁹ Молдова ратифицировала ассоциацию с ЕС / ЛиГА Новости: ежедн. интернет-изд. 2014. 3 июля. Режим доступа: http://news.liga.net/news/world/2373997-moldova_ratifitsirovala_assotsiatsiyu_s_es.htm. — Дата обращения: 03.07.2014.

²⁰ Игорь Додон подвел первые итоги года ассоциации Молдовы с ЕС 2015 / actualitati.md. — Режим доступа: <http://www.actualitati.md/ru/vneshnyaya-politika/igor-dodon-podvel-pervye-itogi-goda-associacii-moldovy-s-es>. — Дата обращения: 05.09.2015.

«Если за январь-август 2014 года экспорт в ЕС вырос на 15,8% по сравнению с аналогичным периодом 2013 года, – отметил лидер молдавских социалистов, – то за сентябрь-декабрь 2014 г. он снизился на 0,4%. За январь-апрель 2015 г. объем экспорта на европейский рынок увеличился лишь на 0,3%. Всего за период с 1 сентября 2014 г. по 30 апреля 2015 г. объем экспорта в ЕС составил 850,3 млн долл. США, что практически равнозначно объему экспорта за аналогичный предыдущий период – 850,5 млн долл. США. То есть экспорт на европейский рынок не вырос. Но за этот же период произошел обвал экспортных поставок на российский рынок. Экспорт в Российскую Федерацию сократился в 2 раза, или на 173 млн долл. США»²¹.

Причины такого, прямо скажем, малоутешительного для сторонников ускоренной интеграции РМ с европейской экономикой и политическими институтами, требуют отдельного внимательного рассмотрения. Но уже сейчас можно сказать, что главными из них стали ужесточившаяся позиция России, завышенные ожидания, подогретые во время предвыборной кампании 2014 г., и др. Проявившееся в этой связи разочарование объяснимо и ощутимо, но вряд ли следует ожидать в ближайшее время каких-то резких перемен в устоявшейся и в целом на сегодняшний день не имеющей серьезной альтернативы ориентации страны на приоритетное сотрудничество с ЕС.

* * *

Подводя итоги отношений ЕС с тремя европейскими странами постсоветского пространства, следует отметить, что если в случаях с Беларусью и Молдовой на сегодняшний день все обстоит более или менее понятно: первая сориентировалась на РФ, вторая на ЕС, то с Украиной в силу целого ряда внутренних и внешних обстоятельств дело куда сложнее. По линии соприкосновения двух частей Европы в европейской части постсоветского пространства образовались два зеркальных политических тупика: один в отношениях ЕС и РБ, второй – РФ и Украины, выхода из которых в существующем контексте, увы, пока не видно. Некоторые надежды в постепенное соединение интеграционных процессов в Европе и их слияние в сходные глобальные процессы вселяет именно ситуация в Украине, при всей ее сложности и даже трагизме.

Судя по всему, именно способностью Молдовы, Белоруссии и Украины адаптироваться к этим «европейским ценностям», а не их

²¹ Там же.

отношениями в большом треугольнике РФ – ЕС – страны Восточной Европы и будет в конечном счете решаться вопрос о принадлежности этих стран к тому или другому интеграционному образованию в Европе.

Глава 8

ЕС И РЕГИОН ЮЖНОГО КАВКАЗА

Южный Кавказ был с древних времен ареной столкновения крупных империй и местом пересечения культур и цивилизаций. После принятия предками армян и грузин христианства (IV–V век) через Византию стали налаживаться связи с европейским миром и русскими княжествами. Включение в XIX в. грузинских, армянских и азербайджанских земель в состав Российской империи открыло дополнительные возможности приобщения народов Кавказа к европейской культуре. Созданные после февральской революции 1917 г. на Южном Кавказе демократические республики, власти которых взяли курс на сотрудничество с Европой, потерпели поражение и в 1922 г. были включены в состав СССР.

Вплоть до конца 1980-х гг. отношения между закавказскими республиками и государствами Европы, помимо официальных дипломатических и торговых связей, развивались через культурные, научные и спортивные обмены. Нельзя в этой связи не упомянуть, что в 1980-е гг. необыкновенной популярностью в Европе пользовался грузинский кинематограф, основой которого была плеяда блестящих грузинских режиссеров, среди них – проживавший во Франции Отар Иоселиани. Во второй половине 1980-х гг. фильм грузинского режиссера Тенгиза Абуладзе «Покаяние», жестко разоблачавший тоталитаризм всех мастей – от Муссолини до Сталина, был удостоен гран-при Каннского фестиваля.

В условиях ослабления во второй половине 1980 гг. союзного Центра закавказские республики одними из первых попытались вырваться из-под опеки Москвы. Вооруженное подавление частями советской армии проходивших под демократическими лозунгами демонстраций

в Тбилиси (9 апреля 1989 г.) и Баку (20 января 1990 г.) вызвало повсеместные протесты в странах Европы.

После распада СССР в 1992 году государства Южного Кавказа обрели независимость и стали членами ООН (Азербайджан – 2 марта, Армения – 22 марта, Грузия – 31 июля 1992 г.).

От «нерешительного сближения» к активному сотрудничеству

В первые годы после распада СССР политика Европейского союза в отношении Южного Кавказа характеризовалась западными авторами как «нерешительное сближение»¹. В качестве причины этого отмечался «неясный интерес в сфере политики безопасности». Разраставшиеся в регионе межэтнические и межгосударственные конфликты не воспринимались европейцами как непосредственные угрозы для себя, но в их планы не входило активное вмешательство в дела этого далекого депрессивного региона.

После 1991 г., вслед за признанием независимости государств Южного Кавказа, они стали получать от Евросоюза гуманитарную помощь по программе ТАСИС. В первой половине 1990-х гг. европейский бизнес оказал поддержку проектировке и созданию транскавказского транзитного коридора (ТРАСЕКА), а также региональных транспортных путей.

В 1994 г. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) впервые рассмотрела вопрос о перспективах взаимодействия с Арменией, Азербайджаном и Грузией, и в 1995 г. Совет ЕС принял проект «Общей позиции по государствам Южного Кавказа», где говорилось о необходимости «всесторонней помощи бывшим республикам Закавказья в строительстве демократических институтов». Юридической базой сотрудничества Азербайджана, Армении и Грузии с ЕС стали соглашения о партнерстве и сотрудничестве, подписанные 22 апреля 1996 г. отдельно с каждым государством региона².

Характер отношения Евросоюза к региону Южного Кавказа существенно изменился после появления реальных перспектив эксплуатации масштабных запасов нефти и газа на морских месторождениях Азербайджана. В 1996–2007 гг. были заключены 26 международных

¹ См.: Хальбах Уве. Европейский Союз на Южном Кавказе: история нерешительного сближения. Южный Кавказ. 20 лет независимости. Издание Фонда Фридриха Эберта. С. 333–334.

² Современный Кавказ: геополитический выбор, Москва-Пятигорск 2009. С. 170.

контрактов с участием около 40 компаний, в их числе BP, Exxon, Shell, Total of France, а также российская компания «Лукойл», получившая 10% в разработке газоконденсатного проекта Шах-Дениз. Уровень прямых иностранных инвестиций в Азербайджан (в % ВВП) оказался в создавшихся условиях одним из самых высоких в мире³, а страны ЕС постепенно превратились в крупнейшего донора на Южном Кавказе. Согласно оценкам одного из ведущих западных экспертов по Южному Кавказу Уве Хальбаха, с 1994 по 2000 гг. европейский бизнес инвестировал в развитие трех государств Южного Кавказа, преимущественно в экономику Азербайджана и Грузии, около 1 млрд евро⁴.

На этом фоне существенно проигрывала Армения, «отрезанная» от энергетических путей нагорно-карабахским конфликтом с Азербайджаном. В то же время к переговорам по поводу транспортировки каспийских энергоресурсов все более активно подключалась Турция. Через территории Грузии и Турции планировались проекты транспортировки энергоресурсов в страны Евросоюза: ITGI (Турция, Греция, Италия), AGRI (Азербайджан, Грузия, Румыния) и Nabucco-TAP (Азербайджан, Грузия, Турция, Греция, Албания, Италия)⁵. Все они, в случае их реализации, выступают конкурентами действующих или проектируемых российских трубопроводных систем.

Возможности Южного Кавказа как транспортного пути для каспийских энергоресурсов осложняются наличием в регионе неразрешенных конфликтов. Как известно, во время боевых действий в зоне российско-грузинского конфликта 2008 года на время прекратили функционировать практически все энергетические и коммуникационные системы, проходящие через территорию Грузии. Появившиеся в западных информационных сообщениях версии о «нефтяной подоплеке августовского конфликта» привели к выдвижению альтернативных путей доставки энергоресурсов⁶. По мнению армянского политолога С. Минасяна, таким путем могла бы стать территория Армении⁷. Однако препятствием для такого переформатирования энерго-транс-

³ <http://centralasia-southcaucasus.com/barkhadan/%20summary>. — Дата обращения: 12 дек. 2014.

⁴ Хальбах Уве. С. 334.

⁵ Раева Г. Углеводородные ресурсы Азербайджана и их роль в международной энергосистеме. — Черноморье—Каспий: поиск новых форматов безопасности и сотрудничества. М., 2011. С. 101—107.

⁶ См.: Хайтун А. Энергетическая политика России на европейском континенте. М., 2008. С. 175.

⁷ Минасян С. Кавказ после пятидневной войны [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.newsarmenia.ru/analitics/>. — Дата обращения: 29.09.2008.

портных путей в южно-кавказском треугольнике остается неразрешенный нагорно-карабахский конфликт.

В результате активных боевых действий 1992–1994 гг. между Арменией и Азербайджаном было оккупировано около пятой части территории Азербайджана (в рамках его международно-признанных после распада СССР границ, закрепленных при вступлении Азербайджана в ООН), каждый восьмой житель стал внутренне перемещенным лицом или беженцем, число пострадавших от конфликта превысило 20 тысяч человек⁸. По инициативе ОБСЕ в 1994 г. была создана Минская группа ОБСЕ, в рамках которой на представителей России, Франции и США были возложены функции поиска компромисса между конфликтующими сторонами и принятия мер по сохранению мира. Однако разрешения конфликта не удалось добиться на протяжении всех последующих лет.

В этих условиях Армения оставалась региональным аутсайдером, а разобщенность государств Южного Кавказа – все более очевидной. И в Армении, и в Азербайджане ответственные политики понимают, что продолжение состояния «ни мира, ни войны» существенно ухудшает международные позиции южно-кавказского региона в целом, но ни одна из сторон до сих пор не предложила компромиссных решений.

После принятия в июле 2003 г. по инициативе Греции решения о назначении специального представителя ЕС по Южному Кавказу политические и гуманитарные отношения стран Южного Кавказа с Евросоюзом стали обретать более предметный характер. В задачу специального представителя входило определение конкретных целей и задач ЕС на Южном Кавказе и выявления возможностей стабилизации обстановки в регионе посредством урегулирования межэтнических конфликтов⁹.

В 2004 г. Армения, Азербайджан и Грузия были включены в Европейскую политику соседства (ЕПС)¹⁰. Принятию этого решения предшествовали долгие споры в Еврокомиссии и Совете ЕС о том, представляют ли страны Южного Кавказа стратегический интерес для Евросоюза. Европейские эксперты отмечали в этой связи, что в экономическом плане Кавказ остается для Европы периферийной зоной. Энергетические ресурсы Каспия могут сократить зависимость от Персидского залива и России, но для Европы это не является приоритет-

⁸ Сборник документов ООН по армяно-азербайджанскому нагорно-карабахскому конфликту. Баку, 2009. С. 9.

⁹ The South Caucasus: a challenge for the EU / Chailott Papers №65. December 2003, p. 164.

¹⁰ http://consilium.europa.eu/ueDocs/2004_June14.

ным, как не представляет интереса и узкий потребительский рынок южно-кавказских государств¹¹. Конец спорам был положен после «революции роз» в Грузии, что заставило Евросоюз проявить «некую положительную реакцию на заявленное новым грузинским руководством желание стать членом ЕС»¹².

Активизации политики ЕС в отношении стран Причерноморья и Южного Кавказа способствовало также вступление в ЕС Румынии и Болгарии (январь 2007 г.). Обе эти страны, совместно с Грецией, стали активными проводниками южно-кавказской политики Евросоюза в рамках специальных проектов – Черноморской синергии, а затем и Восточного партнерства. По инициативе Румынии в Бухаресте был образован «Черноморский форум для диалога и партнерства», участниками которого в числе других стран Причерноморья стали все три государства Южного Кавказа, а в марте 2009 г. был создан Международный фонд сотрудничества и партнерства Черного и Каспийского морей¹³.

«Черноморская синергия» была предложена Европейской комиссией 11 апреля 2007 г. и рассматривалась, согласно сделанному тогда же заявлению, как дополнение к Европейской политике соседства, переговорам о евроинтеграции с Турцией и о стратегическом партнерстве с Россией¹⁴. Названные в документе области сотрудничества повторяли программу деятельности созданной в июне 1992 г. Организации черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС)¹⁵, будучи дополнены формулировками о развитии демократии и соблюдении прав человека. Организация ЧЭС сразу же предложила Евросоюзу сотрудничество в рамках совместных действий, преимущественно в экономической сфере, но только в том случае, если бы ей была отведена роль равноправного партнера, а не объекта региональной политики ЕС. В июне 2007 г. Евросоюзу был предоставлен статус наблюдателя в ОЧЭС.

В «Декларации встречи на высшем уровне по случаю 15-летнего юбилея ЧЭС» (июнь 2007 г.) подчеркивалась важность установления

¹¹ *Coppieters B.* An EU Special Representative to a new periphery / The South Caucasus: a Challenge for EU. P. 159.

¹² *Кауфман В.* Европейский Союз и страны Южного Кавказа – как далеко до «нового соседства»? / Кавказ. Ежегодник КИСМИ. Ереван, 2007. С. 115.

¹³ См.: Диалог морей. №8, 2014.

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. 11.4. 2007 (COM.2007.0160)

¹⁵ Организация Черноморского экономического сотрудничества (ЧЭС) была создана в июне 1992 г. в Стамбуле на саммите 11 причерноморских стран, в их числе Азербайджан, Армения и Грузия. Инициатором ее создания была Турция, поддержанная Россией.

стратегических отношений между ЧЭС и ЕС, а также давалась позитивная оценка «Черноморской синергии» («Еще один шаг на пути укрепления отношений ЧЭС–ЕС как региональных партнеров») ¹⁶. Тем не менее, в ходе встреч между сторонами проявлялись все большие разногласия, прежде всего, по двум позициям: о приоритетах сотрудничества и о характере взаимоотношений с Россией, с одной стороны, и странами Южного Кавказа, Украиной и Молдовой с другой. На ситуацию в южно-кавказском регионе и сотрудничество Евросоюза с Россией крайне негативно повлияли события августа 2008 г.

В начале сентября 2008 г. Чрезвычайный совет ЕС – глав государств и правительств 27 стран, – специально собравшийся в Брюсселе (раньше они собирались в таком составе только один раз – в 2003 г. в связи с начавшейся войной в Ираке), принял специальный документ по поводу «развязанного Грузией открытого конфликта», приведшего к «насилию и неправомерной реакции со стороны России». В документе осуждалось «одностороннее решение России признать независимость Абхазии и Южной Осетии» и, вместе с тем, выражалась уверенность в том, что Россия сделает свой фундаментальный выбор в пользу взаимопонимания и сотрудничества ¹⁷.

В декабре 2008 г. саммит ЕС учредил «Независимую международную миссию по установлению фактических обстоятельств войны в Грузии», которой было поручено расследование причин и последствий августовской «пятидневной войны». Глава Миссии – швейцарский дипломат Хайде Тальявини – ранее возглавляла миротворческую миссию ООН в Грузии. За сравнительно короткий срок – менее одного года – Миссии, к работе которой были привлечены эксперты из различных стран Европы, удалось собрать большой объем фактов о предпосылках, обстоятельствах и последствиях августовского конфликта и согласовать основные выводы, затем представленные в Совет Европейского союза, а также направленные в ОБСЕ и ООН ¹⁸.

Кавказский кризис, а затем и «газовая война» с Украиной зимы 2008–2009 гг. основательно поколебали доверие между Россией и ЕС, сделав лейтмотивом дальнейших действий Евросоюза сокращение энергетической зависимости от России и ослабление связей России с ее партнерами по СНГ. Принятое на саммите ЕС 7 мая 2009 г.

¹⁶ Декларация встречи на высшем уровне Организации Черноморского экономического сотрудничества по случаю пятнадцатилетнего юбилея ЧЭС, МИД РФ. Департамент печати и информации. Информационный бюллетень 27.06.2007.

¹⁷ Council of the European Union. Brussels, 1 September 2008, No 1254/08.

¹⁸ Подробнее см.: *Язькова А, Хаиндрава И.* Доклад мисси Тальявини: каждому свое? / Россия и Грузия. Пути выхода из кризиса. Тбилиси, 2010. С. 61–74.

решение о создании новой региональной организации «Восточное партнерство» как основы для сотрудничества Евросоюза с шестью постсоветскими государствами, в их числе Грузией, Арменией и Азербайджаном, стало в общем контексте политики Евросоюза заявкой на перехват лидерства России на постсоветском пространстве. Не случайно поэтому, что, в отличие от ранее предложенной Евросоюзом Европейской политики соседства (ЕПС), в программу «Восточное партнерство» не были приглашены Россия и Турция¹⁹.

По поводу выдвижения этой программы высказывались различные суждения. Первоначально были высказаны ее оценки как противовеса инициированному Францией Средиземноморскому союзу. Но были и другие мнения, настаивавшие на том, что существует возможность посредством «мягкой силы» «заякорить шестерку, как к этому времени это уже удалось сделать на Балканах»²⁰, и тем самым ослабить контакты входящих в нее стран с Россией.

Интерес лидеров ведущих государств Западной Европы к программе «Восточное партнерство» был первоначально незначительным. Созванный по инициативе Польши и Швеции саммит ЕС в Праге в апреле 2009 г. был большинством из них проигнорирован (присутствовала только Ангела Меркель), отсутствовали также президенты приглашенных в программу Белоруссии и Молдовы — А. Лукашенко и В. Воронин. Прибывшие на саммит «восточные партнеры» были, в свою очередь, явно разочарованы решением ЕС о выделении до 2013 г. всего 600 млн евро в качестве поддержки усилий всех стран «шестерки» по демократизации общественных отношений. В то же время по важному для всех этих стран вопросу о постепенном смягчении и отмене торговых преференций и визового режима решений принято не было. Не были объявлены и хотя бы приблизительные сроки продвижения наиболее успешных стран «шестерки» в ЕС, а в последующих документах неоднократно подчеркивалось, что Восточное партнерство вообще «не предусматривает открытого пути к членству в ЕС».

Заявка на геополитическое продвижение Европейского союза в сторону Причерноморья и Южного Кавказа была сформулирована в «Резолюции Европарламента от 20 января 2011 г. по стратегии ЕС в Черном море», где было объявлено, что «Черное море частично является внутренним для ЕС, а географически в основном европейским морем», поэтому у государств региона и Евросоюза есть общие зада-

¹⁹ ICBSS, Policy Brief №12, February 2009. P. 3.

²⁰ <http://www.alleuropa.ru/index.phpview=article&catid+62+2011-06>. — Дата обращения: 7 окт. 2015.

чи расширения сотрудничества, укрепления демократических основ правления, разрешения затяжных конфликтов на Кавказе и в Приднестровье²¹.

Далее в документе говорилось о необходимости повышения согласованных действий ЕС в регионе, который имеет «геостратегическую значимость для стран ЕС» и укрепления контактов с причерноморскими странами, к числу которых были отнесены Грузия, Азербайджан и Армения, а также Украина и Молдова. Было также указано на необходимость выработки совместной операционной программы и выделении на эти цели конкретной строки бюджета ЕС²².

При обсуждении Резолюции в Европарламенте на основе специального доклада румынского депутата Траяна Унгуряну выявились различные позиции, в том числе и относительно политики в отношении стран Южного Кавказа. Часть депутатов поддержала впервые появившуюся в официальном документе Евросоюза формулировку по поводу Абхазии и Южной Осетии как «оккупированных территорий». Против этого возразил депутат от Великобритании, предостерегший от вмешательства в регион, «который входит в сферу исторического влияния России», но его коллеги из Восточной Европы назвали подобную точку зрения «необоснованным скептицизмом»²³.

Россия же открыто демонстрировала свою незаинтересованность в углублении сотрудничества постсоветских государств с Евросоюзом. В марте 2013 г., отвечая на вопросы РИА Новости, постоянный представитель РФ при ЕС В. Чижов сказал: «Оснований для того, чтобы называть Восточное партнерство объединением, нет никаких. Этот проект, инициатива ЕС, находится на непростом этапе становления, сопряженном с немалыми трудностями». Он также заметил, что эта программа неоднозначно воспринимается в различных странах, приглашенных в «Восточное партнерство»²⁴.

В качестве примирительного жеста Евросоюз предложил России «совместно инвестировать добрососедство и поддерживать стабильные демократические общества, которые основываются на верховенстве права и работают в надежной бизнес-среде»²⁵. В то же время в большинстве западноевропейских публикаций подчеркивалось, что евро-

²¹ Black Sea News. 27.01.2011. Резолюция Европарламента от 20 января 2011 по стратегии ЕС в Черном море (перевод BSNews).

²² Ibid.

²³ www.ekhokavkaza.com/content/article/2283587html. – Дата обращения: 20 мая 2015.

²⁴ <http://www.yerkramas.org/2013/03.21>. – Дата обращения: 20 мая 2015.

²⁵ <http://www.newsgeorgia.ru.world/2013.10.11/215945982.html> – Дата обращения: 20 мая 2015.

пейский выбор включенных в «Восточное партнерство» стран не является конъюнктурным, будучи сформирован еще в конце 1990-х – начале 2000-х гг., и это подтверждалось соответствующими заявлениями президентов Украины и Молдовы (Л. Кучмы – 1998 г. и В. Воронина – 2001 г.).

Что же касается государств Южного Кавказа, то при определении их курса на сотрудничество с Евросоюзом ими, безусловно, учитывался фактор России. Как уже отмечалось, катализатором развития программы «Восточного партнерства» стал (и не только для Грузии) вооруженный конфликт 2008 г., который, по оценке экспертов Института современной России, всерьез озадачил и постсоветские государства, и Евросоюз, показав, что в отстаивании своих интересов Россия может пойти достаточно далеко²⁶.

Поэтому ведущие политики Грузии, Азербайджана и Армении, хотя и по-разному, но стремились соблюдать баланс в отношениях с Евросоюзом и Россией. В начале октября 2013 г. пришедший к руководству в результате поражения на парламентских выборах 2012 г. партии М. Саакашвили, премьер-министр Грузии Бидзина Иванишвили подчеркнул на встрече с представителями комитета по политике и безопасности Совета Евросоюза, что для Грузии очень важно, чтобы ЕС вел с Россией интенсивный и принципиальный диалог таким образом, чтобы сближение стран «Восточного партнерства» с Евросоюзом не воспринималось Москвой как политика, направленная против России.

В наиболее сложном положении оказалась Армения, которая первоначально согласилась присоединиться к программе «Восточное партнерство» и парафировать на предстоявшем в ноябре 2013 г. саммите ЕС Соглашение об ассоциации и зоне свободной торговли. Но по итогам состоявшихся 3 сентября 2013 г. в Москве переговоров С. Саргсяна с В. Путиным президент Армении неожиданно заявил, что Армения не будет парафировать уже подготовленное соглашение с Евросоюзом, а, напротив, вступит в Таможенный союз (ТС) и впоследствии будет участвовать в формировании Евразийского экономического союза. После этого российская деловая газета «Взгляд» опубликовала 10 сентября подсчитанные Евразийским банком выгоды, которые Армения получит от вступления в ТС (снижение от 270 до 180 долл. цен на поставляемый Россией газ, положительная динамика по поддержке армянских трудовых мигрантов, отмена торговых пошлин и другие льготы). По мнению ряда экспертов, такое решение Армении было продиктовано не столько экономическими соображениями, сколько

²⁶ <http://inrussia.org/30.09.2011>. – Дата обращения: 20 мая 2015.

поиском поддержки России (ОДКБ) в случае обострения конфликта с Азербайджаном по поводу Нагорного Карабаха.

Выступая на вильнюсском саммите ЕС (ноябрь 2013 г.), С.Саргсян, тем не менее, отметил, что главной целью Армении является разработка таких действенных механизмов сотрудничества с ЕС, которые, с одной стороны, отражали бы глубокий характер двусторонних социально-экономических и политических отношений, а с другой, были бы совместимы с другими формами сотрудничества. Он также заметил, что пятилетняя история «Восточного партнерства» свидетельствует о необходимости и жизнеспособности данного формата²⁷.

Что же касается Азербайджана, то, не отказавшись от участия в Вильнюсском саммите, президент И. Алиев заявил об особой позиции, исходя из характера взаимоотношений Азербайджана со странами Евросоюза в сфере поставок энергоресурсов, и подписал предложенное ему соглашение об облегчении визового режима. Как отмечали в этой связи некоторые российские аналитики, Азербайджан не против Европы, просто «ему не нужна такая интеграция, которая хотя бы теоретически могла поставить под сомнение экономическую и политическую монополию режима»²⁸.

Состоявшийся 28–29 ноября 2013 г. саммит Евросоюза в Вильнюсе, где предполагалось подписание в рамках программы «Восточного партнерства» Соглашения об ассоциации и договора о зоне свободной торговли с Украиной, а также парафирование соответствующих соглашений с Грузией и Молдовой, был оценен многими международными наблюдателями как «саммит несбывшихся надежд». Соглашение об ассоциации и зоне свободной торговли с Грузией было подписано 27 июня 2014 г., что, по оценке министра иностранных дел Грузии Майи Панджикидзе, «позволит Грузии стать частью общеевропейского экономического пространства, поскольку она станет более привлекательной для иностранных инвесторов, которые затем смогут пользоваться рынком всего Евросоюза»²⁹.

Не оправдал ожиданий «восточных партнеров» и рижский саммит ЕС (21–22 мая 2015 г.). Большинство из них, в частности подписавшая Соглашение о сотрудничестве Грузия, надеялись на смягчение торговых преференций и отмену визового режима, но этого не произошло. Не было заявлено и о временных перспективах процессов интеграции в Евросоюз. В итоговой декларации саммита указывалось на необхо-

²⁷ <http://www.regnum.ru/news1739043.html>. – Дата обращения: 20 мая 2015.

²⁸ Новая газета. 02.12.2013.

²⁹ <http://www.georgiatimes.info/news954457.html>: – Дата обращения: 22 мая 2015.

димось поддержки «установившегося процесса реформ в странах-партнерах, государствах-участниках инициативы “Восточное партнерство”», при этом «финансовая поддержка ЕС будет обусловлена конкретными шагами во внедрении реформ».

Участники саммита подтвердили свои позиции относительно «Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 68\262 относительно территориальной целостности Украины», однако отказались принять формулировку о «незаконной аннексии АР Крым и города Севастополь»³⁰.

Таким образом, принятые рижским саммитом решения обозначили длительный путь евроинтеграции для стран-партнеров, обусловив финансовую поддержку ЕС «конкретными шагами во внедрении реформ». Для государств Южного Кавказа это означало стратегический выбор – встать на путь тяжелых и непопулярных реформ или же вернуться на прежнюю колею своего развития. Что же касается Евросоюза, то, не отказываясь от поддержки проводимых странами-партнерами преобразований, он, несомненно, учел результаты поспешной евроинтеграции некоторых восточноевропейских стран.

Сотрудничество с Азербайджаном, Арменией и Грузией

После распада СССР и обретения государствами Южного Кавказа независимости для них становился все более важным поиск собственной ниши в европейской и международной экономике и политике. Как подчеркивали Э. Исмаилов и В. Папава, общий прогресс этих государств, исходя из малых потенциалов их экономик, мог бы быть предопределен «степенью их открытости и темпами их интегрирования в международную экономическую систему»³¹. Особое значение в этом процессе принадлежало установлению и развитию сотрудничества этих государств с Европейским союзом.

По оценкам европейских аналитиков, явные преимущества при развитии экономических отношений со странами ЕС имеет богатый углеводородными ресурсами Азербайджан в силу «предоставляемых им возможностей сокращения зависимости от энергопоставок из стран Персидского залива и России»³². Международную функцию Грузии определяют перспективы расширения транспортировки через ее территорию энергетических ресурсов Каспия и реализации масштабных международных транспортных проектов. В документах ЕС

³⁰ Declaracija sammita Vostochnoje partnerstvo. 82122.html. – Дата обращения: 22 мая 2015.

³¹ Исмаилов Э., Папава В. История, политика, экономика. Москва, 2007. С. 117

³² The South Caucasus: a challenge for the EU // Chaillot Papers. December 2003. P. 159.

упоминалась также стратегическая значимость Грузии как страны, на которую могут быть возложены задачи борьбы с контрабандой наркотиков из Афганистана и Центральной Азии и барьера против проникновения наркоторговли и терроризма в Европу³³.

Потенциальной транспортной функцией располагает и Армения, через территорию которой мог бы быть проложен более короткий путь транспортировки энергоресурсов, но этому препятствует затяжной конфликт между Арменией и Азербайджаном по поводу Нагорного Карабаха.

Таким образом, возможности расширения сотрудничества государств Южного Кавказа с наиболее перспективным международным партнером – Европейским Союзом далеко не одинаковы. По-разному складывались и их исходные экономические позиции.

В момент распада СССР **Грузия** находилась в состоянии тяжелой гражданской войны, не имела ни собственной валюты, ни финансово-кредитных учреждений. В этих условиях в 1992 г. была предпринята попытка реализовать реформы в рамках «шоковой терапии», которые, по оценке тогдашнего министра финансов В. Папавы, не были ориентированы на социальную защиту и к 1994 г. завершились по настоянию МВФ и МБРР. В итоге совокупное падение производства в Грузии составило в 1994 г. (по сравнению с 1989 г.) 74,6% – худший показатель из всех постсоветских государств³⁴.

Грузинские экономисты связывают постепенные позитивные перемены со вступлением в силу Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Европейским союзом и Грузией (подписаны в апреле 1996 г., вступили в силу в июле 1999 г.), закреплявшие обязательства ЕС по оказанию Грузии технической поддержки в случае поэтапного проведения реформ. В свою очередь, Грузия взяла на себя «мягкие обязательства» о приведении своего законодательства в соответствие со Сводом правил Евросоюза³⁵.

Армения была до 1991 г. индустриальной страной с высокой степенью урбанизации. Почти треть всего занятого населения работала в промышленности, тогда как в Грузии – всего около 20%, в Азербайджане – 17%³⁶. Однако уже в 1992 г. уровень промышленного производства Армении упал вдвое, резко усилился отток из страны про-

³³ Lynch Dov. Why Georgia matters // Chaillot Papers. February 2006. P. 12.

³⁴ Гоголашвили К. В поиске экономической модели Грузии. / Южный Кавказ: 20 лет независимости. С. 189.

³⁵ Там же. С. 197.

³⁶ Хранан Ара. Армения: 20 лет интеграции в капитализм – последствия и выводы / Южный Кавказ: 20 лет независимости. С. 213.

мышленного и научного человеческого потенциала, а многие крупные предприятия были закрыты. В то же время в стране резко повысился уровень теневой экономики, объем которой достиг 40%. Системный кризис усугублялся вооруженным противостоянием с Азербайджаном вокруг Нагорного Карабаха, транспортной блокадой со стороны Турции в ответ на требование Армении признать «геноцид армян Османской империей в 1915 г.», а также наличием нескольких сотен тысяч беженцев из Азербайджана³⁷.

Что же касается **Азербайджана**, то для первого этапа после 1991 г. были характерны распад ранее достаточно весомого индустриального сектора, политическая нестабильность, появление сотен тысяч беженцев из зоны военных действий в Нагорном Карабахе. В 1995 г. ВВП Азербайджана составил треть от уровня 1989 г. Появление масштабных доходов от эксплуатации новых нефтяных месторождений коренным образом изменило ситуацию и привело к росту ВВП на 1,3% уже в 1996 г.³⁸

Экономика всех трех стран испытывала на себе последствия вооруженных конфликтов в Абхазии и Нагорном Карабахе. Однако, как отмечают западные аналитики, порождаемые этими конфликтами разноплановые проблемы тогда еще не воспринимались Европой как риски для собственной безопасности. Положение изменилось после 11 сентября 2001 г., когда, по оценке известного европейского эксперта, «Южный Кавказ стал предоставлять достаточно наглядные материалы по этим темам»³⁹.

В принятой в декабре 2003 г. «Европейской стратегии безопасности» подчеркивалось, что ЕС должен проявить более разносторонний интерес к проблемам государств Южного Кавказа, которые «с течением времени также станут его соседями»⁴⁰. В одобренном в сентябре того же года документе «Стратегии ЕС в отношении Грузии» говорилось, что «Европейский союз видит развитие Грузии в контексте политической стабильности и экономического благосостояния», но главным условием устойчивого экономического и социального развития, говорилось в документе, «должно стать урегулирование внутренних конфликтов, и для этого необходимо вовлечение Евросоюза в процесс их регулирования»⁴¹.

³⁷ Там же.

³⁸ *Валиев А.* Азербайджанская экономическая модель и ее развитие с момента объявления независимости / Южный Кавказ: 20 лет независимости. С. 237, 240.

³⁹ *Хальбах Уве.* Европейский Союз на Южном Кавказе: история нерешительного сближения / Южный Кавказ: 20 лет независимости. С. 335.

⁴⁰ European Commission (2003) Country Strategy Paper. December 12.

⁴¹ European Commission (2003). Country Strategy Paper. Georgia. September 2003.

После «революции роз» (ноябрь 2003) Евросоюз предпринял ряд акций, направленных на совершенствование в Грузии правовой системы, развернув миссию правового регулирования «Фемида», деятельность которой была направлена на сближение местных, международных и европейских стандартов и «укрепление стабильности в регионе, чья нестабильность могла бы стать серьезной угрозой безопасности для Европы»⁴².

В феврале 2010 года была представлена подготовленная Евросоюзом совместно с Министерством по реинтеграции Грузии стратегия «Участие посредством сотрудничества» или «Вовлечение без признания», адресованная населению Абхазии и Южной Осетии, имевшая своей целью расширение контактов населения приграничных районов и поощрение их сближения посредством «мягкой силы»⁴³. Делегации Европейского союза неоднократно посещали Абхазию в рамках «евродиалога», а в 2009 г ими была озвучена формула урегулирования отношению с Абхазией и Южной Осетией: «не признавать, но взаимодействовать». Однако активное вмешательство в этот проект грузинской стороны быстро свело на нет его результаты⁴⁴.

При обсуждении проекта делегацией Евросоюза с представителями гражданского общества Абхазии закономерно был поставлен вопрос: почему отношение Евросоюза к конфликту вокруг Нагорного Карабаха совершенно иное, нежели к грузино-абхазскому конфликту. Конкретный ответ на этот вопрос не последовал, хотя причины «были очевидными для всех»⁴⁵.

Пришедшая в октябре 2012 г. к власти партия «Грузинская мечта» продолжила курс на сотрудничество с ЕС при постепенном восстановлении отношений с Россией. Председатель парламентского комитета Грузии по международным делам Тедо Джапаридзе в интервью корреспонденту «Lenta.ru», данном в ноябре 2014 г., заявил, что более динамичному развитию внешней политики Грузии мешает ставший традиционным синдром «категоричного выбора» между Востоком и Западом, поэтому необходимо восстановление отношений также и с Россией. Но так называемый «европейский путь» Грузии необходим для внутреннего демократического развития, становления инсти-

⁴² См.: Council Joint Action 2004523/ of June 28, 2004 – Official Journal of European Union, June 29, 2004.

⁴³ Caucasus Times. Информационно-аналитическое агентство MediumOrient. 21 октября 2010.

⁴⁴ Чегемская правда. 11 сентября 2012.

⁴⁵ Чегемская правда. 4 сентября 2012.

тутов власти, постепенного восстановления территориальной целостности, подчеркнул он.

Как это неоднократно отмечалось, Евросоюз выдвигает в качестве своей центральной задачи разработку общей внешней и внутренней энергетической политики, составной частью которой должно стать повышение уровня экономического сотрудничества ЕС с государствами Южного Кавказа и создание в регионе демократических норм развития. Последний аспект, по мнению европейских аналитиков, «является определяющим для успешного становления ЕС в качестве крупного геополитического игрока, а также для совмещения экономических интересов Европы с экспортом экономической и политической модели» По их мнению, в долгосрочной перспективе «следует концентрироваться на внедрении принципов верховенства закона и открытости рынков, т.к. только это позволит добиться стабильности и устойчивого притока инвестиций»⁴⁶.

Экономическая политика ЕС в регионе

В 2014 г. общий объем торговых операций Евросоюза с государствами Южного Кавказа составил 20,2 млрд евро, при значительно превышении импорта над экспортом и отрицательном сальдо для ЕС в –6,1 млрд евро. На крупнейшего торгового партнера ЕС в регионе Азербайджан приходится свыше 90% товарооборота. Экспорт Азербайджана в ЕС практически полностью состоит из нефтепродуктов, и с 2004 по 2014 гг. вырос с 1,3 млрд евро до 13,1 млрд евро. При этом доля Баку в импорте ЕС нефтепродуктов составила в 2014 г. 2,8%. В экспорте ЕС в страны Южного Кавказа доминирует промышленная продукция. За последние 10 лет (2004–2014 гг.) стоимость импорта ЕС из региона возросла с 1,9 до 14 млрд евро.

В условия неразвитости в регионе собственных финансовых систем в странах Южного Кавказа определяющую роль в финансировании их экономик играют прямые иностранные инвестиции (ПИИ). Роль ПИИ в этом регионе в середине 2000-х годов была существенно выше, чем во многих развивающихся странах, что можно объяснить их притоком в Азербайджан и Грузию в связи с возросшим объемом добычи и транспортировки энергоресурсов. ПИИ в Азербайджан в относительных величинах (% ВВП) в эти годы были одними из самых высоких в мире и в основном были обеспечены транснациональными

⁴⁶ *Майстер Ш, Фиетор М.* Южный газовый коридор и Южный Кавказ / Южный Кавказ: 20 лет независимости. – Фонд Фридриха Эберта. С. 392.

корпорациями посредством вложений в добычу и переработку энергоресурсов. На этой основе кардинально изменились экономические показатели республики: в 1993–2012 гг. произошел десятикратный рост ВВП, вдвое сократились масштабы инфляции.

В эти же годы приток ПИИ в Армению был значительно более ограничен и в основном был предоставлен ЕБРР или обеспечен диаспорой⁴⁷. Весьма низким оставался и уровень участия армянских банков в экономике, уровень их кредитования находился в 2013 г. на рекордно низком уровне – 14% от ВВП⁴⁸. В 2012 г. ежегодный прирост ВВП сократился вдвое по сравнению с 2003 г. (с 14,0 до 7,2% ВВП)⁴⁹.

Сложившаяся ситуация привела к неконкурентоспособности армянской экономики и ее зависимости от импорта: более 40% ВВП достигается за счет импорта и лишь 10% за счет экспорта, при этом экспорт носит преимущественно сырьевой характер: руда, драгоценные и полудрагоценные металлы и камни. Дефицит бюджета частично покрывается поступлениями от трудовых мигрантов, превышающими 2 млрд долл. США в год. В итоге, минусовый торговый баланс Армении составил в 2014 г. 2,1 млрд евро, а внешний долг превысил в 2015 г. 4 млрд долл. США.

Подводя эти неутешительные итоги, армянские эксперты задают вопрос о том, какими могут быть в свете сказанного заявленные всеми сменявшими друг друга правительствами перспективы евроинтеграции Армении, в несколько раз уступающей по показателям развития экономики и уровня жизни странам Евросоюза? Ответа на этот и другие связанные с этим вопросы пока не дано.

Некоторые армянские аналитики ссылаются на опыт соседней Турции, вставшей, в качестве ассоциированного члена ЕС, на путь проведения предусмотренных условиями Соглашения об ассоциации реформ. Но вопрос о возможности проведения такого рода реформ для Армении остается открытым. В 2015 г. Армения вступила в ЕАЭС, однако в то же время, выступая на саммите ЕС, С. Саргсян отметил, что главной целью Армении может стать разработка таких механизмов сотрудничества с ЕС, которые, с одной стороны, отражали бы характер двусторонних социально-экономических и политических отношений, а с другой – были бы совместимы с другими формами сотрудничества⁵⁰.

⁴⁷ <http://www.ctntralasia-southcaucasus.com/barkhudan%20>. – Дата обращения: 22 мая 2015.

⁴⁸ *Нранян А.* Армения: интеграция в капитализм – последствия и вызовы. С. 224.

⁴⁹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111471.pdf. – Дата обращения: 22 мая 2015.

⁵⁰ <http://www.regnum.ru/news1739043.html>. – Дата обращения: 22 мая 2015.

Экономика Грузии была подорвана августовской войной с Россией, по совместной оценке ООН и ВБ, ее экономический ущерб составил 4,5 млрд долл. США. С целью оказания поддержки в восстановлении экономики страны Евросоюз созвал в Брюсселе конференцию доноров с целью получения поддержки авторитета страны и социальных потребностей населения, а также получения стратегических инвестиций, объем которых был определен в 3,25 млрд долл США⁵¹. Кроме того, опираясь на заключение Чрезвычайного заседания от 1 сентября 2008 г., ЕС предложил Грузии начать переговоры об упрощении визового режима и создании Глубокой и всеобъемлющей зоны свободной торговли, а на границе России и Грузии были размещены более 200 гражданских наблюдателей из стран ЕС.

Евросоюзом был также разработан набор рекомендаций или условий для начала переговоров о создании Зоны свободной торговли и развитии регулирующих торговлю институтов по стандартам ЕС. Но это было воспринято «командой Саакашвили» как угрозу ранее принятому ею курсу на «сингапуризацию Грузии», якобы предполагавшему дерегуляцию экономики и полное невмешательство государства (к чему Сингапур и Гонконг, на опыт которых ссылались грузинские реформаторы даже близко не подходили). Начало переговоров с Евросоюзом затянулось, никаких практических решений принято не было, и вопрос о Зоне свободной торговли был заморожен⁵².

В 2011 г. экономика Грузии стала выходить из рецессии, тем не менее, в апрельском докладе МВФ⁵³ подчеркивалось, что из-за отсутствия какого-либо повышения производительности труда ВВП сельского хозяйства с 2005 года сократилось почти на 20%, и даже более высокие цены на сельскохозяйственную продукцию не привели к росту производства. И хотя в сельском хозяйстве занято свыше 50% населения, оно не в состоянии обеспечить потребности внутреннего рынка. В 2010–2012 гг. уровень инфляции оставался достаточно высоким — 7–8%.

Экономические отношения Евросоюза с Грузией после поражения на парламентских выборах партии М. Саакашвили продолжали строиться в соответствии с возможностями ее экономики. В 2014 г. импорт ЕС составил 657 млн евро и состоял в основном из сельско-

⁵¹ http://eeas.europa.eu/Georgia/.conference/index_en.htm. — Дата обращения: 22 мая 2015.

⁵² Гоголашвили К. В поиске экономической модели Грузии / Южный Кавказ: 20 лет независимости. С. 206.

⁵³ Доклад МВФ по Грузии № 11.87. Апрель, 2011.

хозяйственной продукции, сырья, металлолома, текстиля. Что же касается экспорта, то он составил 1,9 млрд евро и состоял из продукции машиностроения, горючих материалов и других статей несельскохозяйственного порядка.

Новое руководство Грузии возлагает большие надежды на подписанное 27 июня 2014 г. Соглашение об ассоциации с ЕС и режиме свободной торговли. Премьер-министр Ираклий Гарибашвили назвал перспективы интеграции в Евросоюз «европейской мечтой» Грузии. А один из ведущих грузинских экономистов, ректор Тбилисского государственного университета В. Папава считает, что после вступления в силу Соглашения режим свободной торговли с Евросоюзом может стать новым источником роста. Расширение возможностей для экспорта грузинских товаров, произведенных по стандартам ЕС, наряду с восстановлением антимонопольного регулирования, ликвидированного при Саакашвили, и сравнительно низким налогообложением, как полагает В.Папава, может привести к темпам роста ВВП страны на 5–10% до 2020 г.⁵⁴

При подписании Соглашения об ассоциации с ЕС премьер-министр Грузии призвал жителей Абхазии и Южной Осетии воспользоваться возможностями этого соглашения⁵⁵. При его подготовке часть договора, определяющая торговые отношения, была выделена отдельно, и в нее были включены соответствующие формулировки, касающиеся вовлеченности конфликтных регионов: выход на евторынок будет иметь продукция, произведенная в этих регионах, при условии, что она отвечает стандартам качества. Тем самым был сделан нестандартный шаг к урегулированию отношений с Абхазией и Южной Осетией, реализация которого, по понятным причинам, затруднена.

В марте 2015 г. Россия подписала с Абхазией Договор о союзничестве и стратегическом партнерстве, а в апреле – Договор о сотрудничестве и интеграции с Южной Осетией, которые Совет Европы признал незаконными и нарушающими нормы международного права⁵⁶.

* * *

В отношениях с Европейским союзом все три страны Южного Кавказа находятся на стадии выбора парадигмы развития. Грузия под-

⁵⁴ Папава В. Экономика Грузии в поиске модели развития / Мир перемен, №3, 2013. С. 55–56.

⁵⁵ Эхо Кавказа. 27.06.2014.

⁵⁶ Кавказский узел. 26.05.2015.

писала Соглашение об ассоциации и режиме свободной торговли с до конца неясным «наполнением» этого соглашения. Армения пока еще документально не определила свой выбор. Что же касается Азербайджана, то при наличии возможностей экспорта энергоресурсов в Европу он поддерживает сложившийся характер отношений как с Евросоюзом, так и с Россией.

Анализ документов ЕС свидетельствует о том, что в них уделяется значительное внимание демократизации государственных систем и обществ в странах Южного Кавказа и реформированию их экономик. Но это едва ли реально до тех пор, пока они не выберут для себя трудный путь экономических и политических реформ, путь интенсивного развития, который предполагает принципиально иной уровень отношений между государством и обществом.

Глава 9

ЕС И ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ

После 11 сентября 2001 г. интерес ЕС к региону Центральной Азии начал расти. Определялось это рядом причин. Вовлечение Европы в войну в Афганистане и использование территории Центральной Азии силами НАТО создало здесь своего рода плацдарм для укрепления региональных позиций Запада. Угрозы ЕС и миру, возникающие в этом регионе, стали ближе европейцам, включая растущий экспорт наркотиков из Афганистана, значительная часть которых попадала на улицы европейских городов транзитом через Центральную Азию и Россию. Значение региона возросло после формирования там таких центров исламского фундаментализма, как Исламское движение Узбекистана или Свободный Туркестан, ставших частью террористической угрозы миру. Рост интереса к Центральной Азии подогревался и хаотичным и непоследовательным курсом России в регионе в 1990-е гг. Созданный здесь определенный политический вакуум не мог не активизировать политику Запада и ЕС по укреплению своих позиций. Долгое время и Китай не был сколь-либо заметен в укреплении своих позиций в регионе. Интерес ЕС к Центральной Азии подогревался и растущим стремлением участвовать в разработке энергетических ресурсов Центральной Азии.

Механизмы сотрудничества

С исторической точки зрения отношения Европы и Центральной Азии никогда не отличались высокой степенью интенсивности, прежде всего, в силу того, что этот регион долгое время находился сначала

в сфере интересов Российской империи, затем стал ее частью, а еще позже вошел в состав СССР. Для Западной Европы в целом и для ЕС, в частности «освоение» Центральной Азии началось с решения включить все советские республики в процесс европейской безопасности в рамках ОБСЕ. Все новые государства Центральной Азии стали членами ОБСЕ «по умолчанию», поскольку советское участие в работе этой организации автоматически распространилось и на них. Это не могло не придать странам Центральной Азии определенную причастность к Европе, хотя с любой точки зрения их азиатский статус был несомненен и неоспорим. Подобным же образом после распада СССР программа НАТО «Партнерство ради мира» (PfP) распространилась на Центральную Азию, и все страны региона вместе с тремя государствами Закавказья и европейскими странами вошли в Совет Евроатлантического партнерства, созданного в мае 1997 года¹. Став членами ОБСЕ и участниками программы НАТО, независимые государства Центральной Азии сохранили элемент причастности к Европе, а ОБСЕ в свою очередь сохранила свой евроазиатский характер.

Активность политики ЕС и НАТО в Центральной Азии определяется задачами обеспечения стабильности в Афганистане, а в перспективе и модернизации вооруженных сил стран региона до уровня совместимости их с войсками НАТО при проведении миротворческих операций. Определенную обеспокоенность в Брюсселе вызывает и нестабильность обстановки в регионе. Как отмечал в своем докладе «Безопасность Центральной Азии: Роль НАТО» итальянский исследователь М. Миннити, «НАТО имеет стратегические интересы в Центральной Азии. Социальная слабость региона, отсутствие сильных институтов власти и гражданского общества, необходимых для мирной трансформации власти, создают реальную угрозу полного банкротства одного или нескольких государств Центральной Азии и превращения их в источник региональной нестабильности. Напротив, стабильная, демократическая и процветающая Центральная Азия будет иметь положительное влияние на стабильность Афганистана»².

Что касается позиции самих стран Центральной Азии, то их сотрудничество с НАТО определяется возможностью получения финансовой и материальной помощи и стремлением создать определенный противовес зависимости от России в военных вопросах. В то же время

¹ Совет Евроатлантического партнерства (ЕАПС), созданный на основе Партнерства ради мира формально является связующим звеном между НАТО и странами Центральной Азии.

² <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=902>. — Дата обращения: 17 дек. 2012.

в отличие от стран Закавказья их вступление в ЕС или в НАТО, несмотря на их членство в Совете Евроатлантического партнерства и участие в программе НАТО «Партнерство ради мира» снято с повестки дня. После расширения ЕС в 2004 г. страны Центральной Азии, в отличие от стран Закавказья, не были включены в программу Европейской политики добрососедства (ENP), что привело к их выводу из программ помощи странам СНГ, а это лишило их даже теоретической возможности вступления в ЕС и НАТО.

Хотя европейцы (равно как и американцы) часто декларативно заявляют о своих «стратегических интересах» в Центральной Азии, на самом деле их возможности в этом регионе достаточно ограничены, как их собственными интересами, так и возможностями проводить там активную политику. К тому же само понятие «стратегические интересы» в значительной степени девальвировалось и уже давно не подразумевает ни коалиционную политику, ни военный союз, ни военно-политические обязательства уровня «доктрины Монро» или «доктрины Брежнева».

Ограниченность интересов и возможностей ЕС в Центральной Азии связана с рядом причин и, прежде всего, с их географической отдаленностью от Западной Европы. Управляют двумя крупнейшими странами Центральной Азии бывшие первые секретари республиканских ЦК КПСС, что во многом определяет их отношение к таким западным ценностям как демократия, права человека, свобода средств массовой информации.

После того как в ноябре 2002 г. на Пражском саммите НАТО было заявлено, что для Запада «Кавказ и Центральная Азия являются стратегически важными»³, политика и НАТО, и ЕС в постсоветском пространстве стала восприниматься Москвой, прежде всего, как попытка вмешательства в сферу российских национальных интересов. Выбор вектора политики на Запад или на Россию для многих стран Центральной Азии во многом определяется внутривосточными соображениями, отношением Запада к проблемам соблюдения прав человека, а иногда и просто спекулятивными попытками добиться материальных ресурсов от Запада или России.

Казахстан был всегда уравновешенно активен как в отношениях с Россией, так и с Западом. Туркмения демонстративно отказывается

³ Prague Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Prague, November 21, 2002 / Режим доступа: <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02.127e.htm>. — Дата обращения: 23 окт. 2003.

сотрудничать как с СНГ, так и с Западом, фактически сохраняя членство только в Организации исламского экономического сотрудничества, куда входят кроме нее Иран, Пакистан, Турция и Афганистан. При этом можно согласиться с оценкой ситуации, данной немецкой газетой «Ди Цайт», отметившей, что «в Средней Азии пока не стоит вопрос о кардинальном решении в пользу Востока или Запада. Гражданское общество и демократические движения там еще очень слабо развиты. Но бояться Россия должна хаоса и неконтролируемого распада государств»⁴. К этому только стоит добавить, что бояться этого должна не только Россия, но Европа и Запад, поскольку дестабилизация региона неизбежно окажет влияние на ситуацию в Афганистане и Пакистане.

На самом деле, если беспристрастно проанализировать интересы России, Запада и Китая в Центральной Азии, то во многом они совпадают. Все они заинтересованы в стабильности региона. Для России его дестабилизация породила бы колоссальные по своему масштабу гуманитарные проблемы, поставила бы под угрозу безопасность проживающих там российских граждан, создала бы очаг напряженности на наших границах. И для Запада, и для России, и для Китая дестабилизация региона привела бы к росту исламистского экстремизма и терроризма, краху усилий по борьбе с «Аль-Каидой» в Афганистане, дальнейшему росту производства и трафика наркотиков, потоку беженцев в сопредельные страны, что в первую очередь беспокоит Китай и Россию. И Россия, и Европа, и Китай, хотя и в разной степени, обеспечены деятельностью исламистских организаций в регионе. Все проявляют интерес к участию в разработке нефтяных и газовых запасов Каспия, хотя здесь возможно как сотрудничество участников этого политического уравнения, так и конкуренция между ними.

Различия в подходе к региону отражают отношения между акторами на глобальном уровне. Россия и Китай с готовностью использовали обострение отношений, например, между США и Узбекистаном после андижанских событий для того, чтобы убрать американскую базу К-2, на развертывание которой президент России в 2001 г. дал свое согласие. Любые европейские или американские попытки оказать на страны Центральной Азии давление в вопросах соблюдения прав человека и создания гражданского общества воспринимается в Москве и Пекине сквозь призму собственных отношений с Западом в этой сфере, в основе которых лежит разное понимание этих принципов. В Центральной Азии диалог по проблемам прав человека носит формальный

⁴ Die Zeit, Mai 25, 2005.

и достаточно ритуальный характер. Представители ЕС хорошо знают границы, за которые им не стоит выходить, и на официальном уровне обсуждают только те вопросы, которые согласованы с руководством стран региона. Тем не менее, в ЕС считают, что диалог, не слишком полезный с точки зрения прав человека, является важным как еще один канал для контактов с элитами этих стран.

Долгосрочное военное присутствие Запада в Центральной Азии неприемлемо для России, как с геополитической, так и политической точек зрения. Москва считает Центральную Азию сферой своего традиционного влияния, и если на волне солидарности с США, ставшими жертвой терроризма, Россия не стала возражать против размещения там американских и европейских войск, то терпеть их длительный срок Кремль не собирается. Однако уход американцев из Узбекистана показал, что теория «окружения России цепью враждебных баз» не имеет под собой серьезных оснований.

Что касается экономической конкуренции в регионе, то пока говорить о ней не приходится в силу незначительности иностранного присутствия в Центральной Азии. Многочисленные дискуссии о том, в каком направлении в будущем пойдет казахская нефть и туркменский газ, пока еще не обрели своей окончательной актуальности, хотя на сегодняшний день эти потоки все очевидней направлены в сторону Китая.

Интересы России и Запада в Центральной Азии расходятся в вопросе о политическом будущем региона. В выборе между тоталитаризмом и демократией, где первый означает застойную стабильность, а вторая может открыть путь исламистам и наркобаронам, Россия выступает против цветных революций, а Запад за демократизацию режимов, правящих в регионе. Различия в подходе основаны на том, что в России хорошо представляют себе ограниченность перспектив демократизации стран региона, а Запад исходит из далеких от конкретной практики рассуждений о преимуществах демократии для развития государства. В конечном итоге Россия не возражала бы против превращения государств Центральной Азии в демократические страны, но с двумя важными оговорками. Во-первых, путь к демократии не должен пролегать через хаос и дестабилизацию, во-вторых, демократический режим не должен стать антироссийским.

Интерес Западной Европы к региону Центральной Азии до 11 сентября 2001 г. определялся заманчивыми прогнозами о несметных нефтяных богатствах в районе Каспия. Запад стремится активно заполнить тот политический и экономический вакуум, который образовался там после распада СССР и в условиях отсутствия там внятной

политики Москвы. Наконец, существует традиционная для Запада озабоченность ситуацией с демократией и правами человека.

Ситуация начала меняться после того, как «Аль-Каида» развязала войну с США. Военная операция в Афганистане под эгидой НАТО и ООН превратила Центральную Азию в тыловой театр ведения войны в Афганистане и привела к размещению военных объектов коалиции на территории Узбекистана, Киргизии и Таджикистана. Борьба с талибами в Афганистане привел к росту производства наркотиков и формированию транзитных путей их доставки через Центральную Азию и Россию в Европу. Создание широкого фронта борьбы с терроризмом заставило обратить более пристальное внимание на действия исламистских организаций. Значительную роль в формировании интереса ЕС к Центральной Азии сыграла и активизация деятельности Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) в рамках которой Россия и Китай начали устанавливать интеграционные связи с регионом и активно сотрудничать со странами Центральной Азии. При этом деятельность ШОС рассматривается Западом, в первую очередь, как стремление России и Китая создать в регионе своего рода противовес влиянию США и Европы.

В течение десяти лет после развала СССР государственное строительство в Центральной Азии фактически происходило без особого влияния и реального вмешательства, как со стороны России, так и Запада. Единственным исключением можно назвать Таджикистан, где в силу дислокации там российских войск Москва имела ограниченное влияние на развитие ситуации. С наступлением XXI в. ситуация начала, хотя и медленно, меняться. Россия стала стремиться восстановить свое влияние в регионе, утерянное в первые десять лет после развала СССР, используя такие интеграционные инструменты, как Евразийский экономический союз, ОДКБ и ШОС, а также разочарование некоторых стран региона в достаточно вялом сотрудничестве с Западом.

Политика ЕС в отношении стран Центральной Азии затруднена географической отдаленностью региона, полным несоответствием их политики принципам защиты прав человека, принятым в Европе, своеобразием политической практики постсоветских руководителей. Однако ЕС сохраняет интерес к развитию своей политики в регионе, что продиктовано как соображениями безопасности — терроризм, наркотики, Афганистан, нелегальная иммиграция, так и стремлением закрепить свое присутствие в регионе, где пересекаются интересы России, Китая и США.

Программы помощи

Инструментом реализации политики ЕС в Центральной Азии стала принятая в 2007 г. Стратегия развития отношений между ЕС и Центральной Азией⁵, которая определила масштабы и стоимость сотрудничества. Стратегия определила семь приоритетных направлений сотрудничества, включая становление демократии, образование, безопасность, торговлю, энергетику, охрану окружающей среды и управление водными ресурсами. Развитие сотрудничества определялось на двустороннем и региональном уровнях. Принятая Стратегия четырежды анализировалась и корректировалась руководством сообщества, и каждый раз констатировалось, что возможности ЕС в регионе остаются ограниченными, поскольку свою политику в регионе Брюссель пытается привязать не к учету условий сотрудничества с конкретными странами, а к политической конъюнктуре и региональным программам, часто не учитывающим специфику политики и экономики отдельных государств. По мнению руководителя программы исследования Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии «Европейского центра глобальных действий» (FRIDE) Йоса Бонстра, «в центре деятельности ЕС в Центральной Азии должны быть двусторонние отношения, а не региональные программы, которые ЕС, сам построенный на интеграции, пытается реализовывать. Государства региона стали более диверсифицированными и хотят строить собственные двусторонние отношения с Европой»⁶.

В 2010 г. Совет Европы подвел некоторые итоги реализации этой программы. В докладе отмечалось, что за период ее действия «важность Центральной Азии для ЕС только выросла», что связано «с общими вызовами, связанными с развитием ситуации в Афганистане, что привело к возрастающей потребности к сотрудничеству, не только по проблемам, связанным с Афганистаном, но и по более широким вопросам безопасности»⁷. Доклад позитивно оценил программы помощи региону, уделив особое внимание сотрудничеству в сфере образования и науки. С 2007 по 2013 гг. помощь ЕС региону составила около 750 млн евро, из которых одна треть была истрачена на реализацию

⁵ European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007–2013.

⁶ *Boonstra Jos*. Reviewing the EU's approach to Central Asia. EUCAM. № 34, February 2015. P. 2.

⁷ Council of the European Union. Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on the implementation of the EU Central Asia Strategy. Brussels, 28 June 2010. P. 2.

региональных программ, а остальные средства пошли на реализацию двусторонних программ⁸. На 2011–2013 гг. на реализацию программы сотрудничества ЕС со странами ЦА было истрачено 321 млн евро, включая 105 млн на нужды регионального развития: 50 млн – энергетика, окружающая среда, развитие бизнес-структур, 45 млн – образование и наука, 10 млн – борьба с преступностью и укрепление законности. 216 млн было истрачено на двусторонние программы: Казахстан получил 30 млн, Киргизстан – 51 млн, Таджикистан – 62 млн, Узбекистан – 42 млн, Туркменистан – 42 млн евро⁹.

В июне 2015 г. Совет Европы принял состоящий из 17 пунктов документ под названием Стратегия ЕС в Центральной Азии. Новый документ традиционно подчеркнул важность развития отношений между ЕС и ЦА, отметил успехи в установлении двусторонних отношений со странами ЦА, указал на необходимость координации действий различных организаций ЕС в ЦА. Наиболее важным в документе было решение в период 2014–2020 гг. увеличить двустороннюю и региональную помощь ЕС региону до 1,1 млрд евро (увеличение на 56% по сравнению с периодом 2007–2013 гг.)¹⁰. Из новой программы помощи исключен Казахстан, а в 2017 г. будет прекращена помощь Туркмении, поскольку считается, что эти страны больше не нуждаются в помощи. Основными получателями помощи будут Киргизия, Таджикистан и Узбекистан, помощь которому будет увеличена вдвое (168 млн евро)¹¹.

С 2007 г. между ЕС и странами Центральной Азии раз в два года проходят встречи на уровне министров иностранных дел. В сентябре 2008 г. в Париже состоялась первая встреча по вопросам безопасности, а в июне 2013 г. в Брюсселе состоялось первое заседание «Диалог по вопросам безопасности» на высоком уровне, в котором приняли участие заместители министров стран Центральной Азии и заместитель руководителя внешнеполитической службы ЕС. Стороны обсудили вопросы терроризма, экстремизма, наркотрафика и оружия массового уничтожения. Были рассмотрены и вопросы, связанные с влиянием ситуации в Афганистане на безопасность стран Центральной Азии.

⁸ *Boonstra Jos*. Reviewing the EU's approach to Central Asia. EUCAM, № 34, February 2015. P. 6.

⁹ Central Asia DCI Indicative Programme 2011–2013. P. 15–16.

¹⁰ Council conclusion on EU Strategy for Central Asia. Foreign Affairs Council, 22 June 2015. – Режим доступа: <http://www.data.consilium.europa.eu>. – Дата обращения: 17 сент. 2015. P. 4.

¹¹ EU announces future commitments for development with Central Asia Region: Press Release // European Commission. 2013. November 20. – Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1119_en.htm. – Дата обращения: 12 марта 2015.

С 2004 г. в Центральной Азии действуют проекты «Программа содействия управлению границами Центральной Азии» (ВОМКА) и «Программа по предотвращению оборота наркотиков в Центральной Азии» (CADAP). Эти две программы являются крупнейшими проектами оказания технической помощи региону.

С 2004 по 2014 г. торговля ЕС с Центральной Азией выросла с 12,8 до 35,2 млрд евро. Импорт увеличился с 8,4 до 25,1 млрд, а экспорт вырос с 4,3 до 10,1 млрд евро. Сколь-либо существенной роли в торговом обороте ЕС Центральная Азия не играет — доля этих стран в импорте ЕС 1,5%, в экспорте 0,6%. Для стран Центральной Азии Евросоюз является крупнейшим экспортером (37,3% в 2013 г.) и занимает третье место в импорте после России и Китая — 16% от объема импорта. В импорте ЕС из региона свыше 90% приходится на энергетическое сырье. Главным торговым партнером ЕС в регионе является Казахстан, на который в 2014 г. пришлось 87% торговли ЕС с Центральной Азией, включая 97% импорта энергетического сырья из региона, что составило более 5% импорта этой группы товаров в общем объеме импорта ЕС.

Казахстан

Для ЕС наибольший интерес в регионе Центральной Азии, как с точки зрения экономики, так и политики представляет Казахстан. Страна обладает крупнейшим промышленным потенциалом в регионе и серьезными запасами нефти и до 2013 г. демонстрировала стабильный рост ВВП. В рамках очевидных намерений руководства ЕС диверсифицировать поставки энергоносителей в Европу, Казахстан приобретает особое место в политических планах союза.

С политической точки зрения ЕС рассматривает ситуацию в республике как наиболее стабильную в регионе, отмечая такие позитивные сдвиги в стране, как введение в конце 2003 г. моратория на смертную казнь, шаги на пути реформы судебной системы. В то же время Брюссель не прекращает упрекать руководство Казахстана в давлении на средства массовой информации и подавлении оппозиции. ЕС обладает значительными экономическими возможностями и как импортер углеводородного сырья, и как источник финансовой и экономической помощи, однако он не обладает сверхдержавными амбициями Америки и географической близостью России и Китая. В отличие от ЕС эти три страны имеют больше рычагов воздействия на Казахстан, но возможность блокироваться с Евросоюзом в определенных ситуациях предоставляет Астане больший политический выбор и возможности для экономического и политического торга.

Со своей стороны, руководство Казахстана рассматривает ЕС как важного экономического партнера и своеобразного балансира между зачастую противоречивыми геополитическими интересами США, Китая и России в регионе, что связано как с участием Казахстана в Евразийском экономическом союзе, так и с нефтяными и газовыми интересами этих стран. По словам Нурсултана Назарбаева, «Евразийский союз должен формироваться как прочное звено, сцепляющее евроатлантический и азиатский ареалы развития. В экономическом плане мы можем стать мостом, соединяющим динамичные экономики Евросоюза, Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии»¹².

Юридической основой экономического и политического сотрудничества между ЕС и Казахстаном остается подписанное в 1999 г. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, в рамках которого обе стороны проводят многочисленные и регулярные встречи, как на самом высоком уровне, так и на рабочем. В январе 2015 г. ЕС и Казахстан приняли решение о заключении Соглашения о сотрудничестве и партнерстве высокого уровня, которое должно заменить соглашение 1999 г. Новое соглашение предусматривает сотрудничество в 29 областях, включая экономическое и финансовое сотрудничество, энергетику, транспорт, окружающую среду, занятость, социальные вопросы, культуру и образование. Между ЕС и Казахстаном подписан и ряд двусторонних соглашений по стали и текстилю, Евроатом подписал с Казахстаном три соглашения по вопросам о сотрудничестве в области ядерной безопасности.

С 2004 по 2014 гг. торговый оборот ЕС с Казахстаном вырос в три раза с 10,2 до 30,6 млрд евро, при этом в 2014 г. импорт ЕС составил 23,9 млрд, а экспорт 6,7 млрд евро. Казахстан находится на 26 месте среди торговых партнеров ЕС, а его доля в торговле Евросоюза составляет 0,9%. В торговом обороте Казахстана на ЕС приходится около трети товарооборота, и в 2014 г. ЕС, на который пришлось 36,3% товарооборота Казахстана, был его крупнейшим торговым партнером, опережая Китай и Россию. В 2014 г. Казахстан продал странам ЕС нефти на 22,3 млрд евро. Основным покупателем казахской нефти в Европе была Италия (9,1 млрд евро). Однако до сих пор доля Казахстана в импорте нефти ЕС составляет 5%.

Кроме нефти Казахстан экспортирует стальной прокат, на который в 2014 г. пришлось 1,4% от объема импорта. Экспорт стран ЕС в Казахстан в 2014 г. составил 6,75 млрд евро, сократившись по сравнению с предыдущим годом на 9,6%. Более половины экспорта ЕС в Казах-

¹² Казахстанские Известия, 26.10.2014.

стан занимает продукция общего и транспортного машиностроения, 17% приходится на продукцию химической промышленности. Крупнейшими торговыми партнерами Казахстана среди стран ЕС являются Италия, Франция и Германия.

Казахстан рассматривается как важнейший партнер ЕС в регионе. ЕС является крупнейшим инвестором Казахстана и его крупнейшим торговым партнером, покупателем свыше 45% казахского экспорта. С 1993 по начало 2014 г. ЕС вложил в экономику Казахстана 92,7 млрд евро, что составило 49% всех иностранных инвестиций¹³. В отличие от других стран Центральной Азии Казахстан использовал предоставляемые средства ЕС в основном для инвестиций в отрасли, связанные с добычей нефти и газа, а не для получения финансовых ресурсов, которые использовались его соседями далеко не всегда по назначению.

Узбекистан

Отношения между ЕС и Узбекистаном всегда развивались непросто. С одной стороны, руководство союза постоянно обвиняло Ташкент в несоблюдении прав человека, и президент Ислам Каримов и его правительство подвергались жесткой критике со стороны Брюсселя. С другой стороны, ЕС рассматривал Узбекистан как потенциального союзника в проведении военных операций в Афганистане. Отсюда постоянные колебания в расстановке политических акцентов в треугольнике ЕС/НАТО–Узбекистан–Россия.

ЕС и Узбекистан создали достаточно стабильную систему поддержания двусторонних контактов. С 2003 г. регулярно проводятся встречи Комитета сотрудничества между ЕС и Узбекистаном, в ноябре 2012 г. в ходе визита К. Эштон было принято решение об открытии представительства ЕС в Ташкенте. Однако стабильность отношений постоянно находится в зависимости от интерпретаций политики Ташкента руководством ЕС.

В апреле 2004 г. ЕС пошел на резкое сокращение гуманитарной помощи Узбекистану, мотивируя это отсутствием прогресса в деле политических реформ и в соблюдении прав человека. Ситуация усугубилась после известных событий в Андижане в мае 2005 г., результатом которых стало резкое ухудшение отношений между Узбекистаном и Западом. ЕС временно приостановил деятельность всех комитетов по развитию экономических связей с Узбекистаном, созданных в рамках подписанного в 1999 г. Соглашения о партнерстве и сотрудниче-

¹³ The Astana times. September 13, 2014.

стве. Страны Евросоюза потребовали проведения независимого расследования андижанских событий, но после отказа Узбекистана были введены санкции, включавшие эмбарго на поставки любых видов оружия, запрещен въезд двенадцати узбекским чиновникам и сокращена экономическая помощь. В ответ Узбекистан ограничил деятельность европейских неправительственных организаций на своей территории и демонстративно начал сближаться с Россией. Санкции были отменены в 2008 г. Ухудшение отношений с Западом сменилось требованием ликвидации военной базы НАТО, однако спустя некоторое время Ташкент вновь начал сближение с Западом, продемонстрировав свое прохладное отношение к союзу с Россией. В декабре 2008 г., Узбекистан приостановил свое членство в ЕврАзЭС, а затем ограничил свое участие в ОДКБ. К сожалению, уровень отношений между Россией и странами Центральной Азии часто оказывается зависимым не столько от ее политики, сколько от событий в регионе.

НАТО и ЕС в контексте проводимых в Афганистане военных операций продолжают рассматривать Узбекистан как важную часть системы транзита войск и вооружений. В 2009 г. Узбекистан подписал соглашение с НАТО по вопросу о переброске нелетального оружия, Германия получила разрешение на использование аэродрома в Термезе, а НАТО разрешение на пролеты над территорией Узбекистана и транзит гуманитарных грузов в Афганистан через пограничную реку Пяндж. В 2014 г. в Ташкенте было открыто региональное бюро НАТО, в задачи которого входит координация действий всех заинтересованных сторон в плановом поэтапном выводе войск и вывозе вооружений и армейского имущества из Афганистана.

Тем не менее, ЕС продолжает выступать с критикой руководства Узбекистана. Брюссель достаточно прохладно прореагировал на результаты и процедуру президентских выборов в Узбекистане в марте 2015 г., ограничившись заявлением о том, что миссия ОБСЕ, наблюдавшая за выборами, «отметила, что многие серьезные аспекты электорального процесса не находились в рамках юридической выборной практики и с обязательствами Узбекистана в рамках ОБСЕ». В заявлении содержалось и предложение о «готовности оказать Узбекистану помощь в его усилиях привести избирательный процесс в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ и других международных стандартов по проведению демократических выборов»¹⁴. Двойственность отношения ЕС к узбекскому руководству, очевидно, проявилась

¹⁴ EU External Action, Statement by the Spokeperson on Presidential elections in Uzbekistan, Bruxelles, 31/03/2015.

в ходе посещения Каримовым Брюсселя в январе 2011 г., когда состоялись его встречи с главой Еврокомиссии Баррозу, комиссаром ЕС по Энергетике Гюнтером Эттингером и генсеком НАТО Андерсом фон Расмуссенем. Однако председатель Европейского совета Херман Ван Ромпей и король Бельгии встречаться с Каримовым отказались, а статус визиту так и не был присвоен. Все встречавшиеся с Каримовым заявили, что они в беседах с ним поднимали вопросы, касающиеся нарушений прав человека в Узбекистане.

Нестабильность отношений сказывается на уровне экономических отношений между Узбекистаном и ЕС. Накопленные инвестиции ЕС в экономику Узбекистана составили всего 1,3 млрд евро, что определяется, прежде всего, тем, что европейский бизнес не слишком уверен в политической стабильности в регионе. Комментируя итоги президентских выборов в Узбекистане весной 2015 г. сотрудник германского Института евразийских исследований Ванесса Боас писала, что «на уровне экономики вопросы преемственности власти определяют определенные риски. Европейские инвесторы обеспокоены возможностью потерять свои капиталовложения в результате смены политической власти или революции»¹⁵.

В 2014 г. объем торговли ЕС с Узбекистаном составил 1,8 млрд евро (импорт — 235 млн, экспорт — 1,6 млрд). С 2004 по 2014 г. торговля лишь однажды превысила объем в 2 млрд евро). Сокращение импорта ЕС из Узбекистана с 1,2 млрд евро в 2006 г. связано с событиями в Андижане и отказом ЕС покупать узбекский хлопок и изделия из него на основании обвинений в использовании детского труда при его сборе¹⁶. В ходе 102-й сессии Международной организации труда (МОТ) в июне 2013 г. была принята резолюция, призывающая Узбекистан отказаться от детского труда при сборе хлопка¹⁷.

Киргизия

Руководство ЕС считает, что Киргизия является единственной страной Центральной Азии, где, несмотря на два государственных переворота, сегодня действует механизм сменяемости власти, что с точки зрения Брюсселя определяет ее позиционирование в категорию демо-

¹⁵ *Boas Vanessa*, “Re-electing a dictator? Electoral logics in Central Asia, The Institut für Europäische Politik, №7 June 2015. P. 10. IEN IEP Policy Paper on Eastern Europe and Central Asia.

¹⁶ *Bendini Roberto*, Uzbekistan: Selected trade and economic issues, Directorat-General for External Polices, September 2013_246. P. 20.

¹⁷ EU statement on Uzbekistan, 102nd ILO Conference. Geneva 5–13 June, 2013.

кратических стран. Когда в сентябре 2013 г. в Брюссель посетил президент Киргизии Алмазбек Атамбаев, ЕС выделил Киргизии 13,5 млн евро на программу верховенства права и 30 млн на поддержание макроэкономической стабильности. Атамбаев заявил, что «Евросоюз поверил в Киргизию, как в самостоятельное государство, ведущее демократическое развитие» и что «в развитии парламентской демократии нам сможет помочь больше всего только Евросоюз»¹⁸. В то же время за три дня до начала визита в Брюссель в ходе саммита ШОС в Бишкеке президент Атамбаев встретился с президентом РФ В. Путиным, которому сказал, что «Россия наш стратегический партнер. Страна шараялась из стороны в сторону, но теперь страна идет по твердому курсу, который был заложен генетически... наша родина – Кыргызстан, но прародина у нас – это Енисей, Алтайские горы»¹⁹. Тесные экономические и политические отношения с Россией, которая в 2013 г. являлась вторым после Китая торговым партнером Бишкека, были подтверждены вступлением Киргизии в ЕАЭС в 2015 г.

После получения независимости Киргизия долгое время считалась эталоном процесса перехода от централизованной экономики к рыночной. Страну возглавил либеральной политик, в отличие от своих коллег по власти в регионе, не имевший связей с прошлой властью. Киргизия декларировала строительство центральноазиатской Швейцарии, получая финансовую, техническую и моральную поддержку Европы. Однако, как это было сказано в документе ЕС, «учитывая высокий уровень коррупции и отношение руководства страны к зависимости от внешней помощи, существует риск, что эти инициативы не дадут ожидаемого эффекта»²⁰. Как известно, ситуация в Киргизии развивалась по худшему сценарию – в 2005 и 2010 гг. страна пережила два государственных переворота, что отнюдь не способствовало ни развитию экономики, ни социальной стабильности.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Киргизией было подписано в 1995 году, но вступило в силу лишь в июле 1999 г. Стороны регулярно проводят экономические консультации на уровне экспертов, однако объем экономических связей остается крайне незначительным. В 2014 г. в торговле ЕС с Киргизией импорт составил 79 млн евро, из которых 40,7% пришлось на минеральное сырье, 11,9% на продукцию химической промышленности, 13,3% на продукцию

¹⁸ Euronews, 18/09/13crbq.

¹⁹ Президент России. Официальный сайт. 13 сентября 2013 г., Бишкек / Режим доступа: special.kremlin.ru.

²⁰ Central Asia Indicative Programme, 2007–2010, Regulation EC № 1905/2006.

животноводства. В экспорте ЕС в Киргизию, составившему 402 млн евро, 44,5% пришлось на продукцию машиностроения, 19,6% на продукцию химической промышленности.

В период с 1996 по 2006 гг. ЕС потратил 91,85 млн евро на программы продовольственной помощи Киргизии, при этом средства в основном шли через киргизский бюджет на статьи поддержки сельского хозяйства и социальной сферы. С 2002 по 2006 гг. Киргизия получила еще 41 млн евро через программу ТАСИС на реформы образования, таможенной службы, осуществление социальных программ в регионе Ферганской долины. За период с 2007 по 2013 гг. оказываемая ЕС помощь Киргизия составила еще свыше 100 млн евро.

Хотя Киргизия до 2013 г. являлась единственным членом ВТО среди стран Центральной Азии, экономика республика относится к одной из самых проблемных в мире. Ни свержение коррумпированной власти президента Акаева в марте 2005 г., ни крах еще более коррумпированной власти его приемника президента Бакаева пока не привели к сколь либо заметному подъему экономики страны. Объем ВВП Киргизии в 2014 г. составил всего 5,6 млрд евро, а доход на душу населения 977,5 евро. На социально-экономическое развитие республики по-прежнему негативно влияет продолжающееся замедление экономик в странах — основных торговых партнерах Киргизии, а также сохраняющаяся геэкономическая напряженность в регионе.

Таджикистан

Таджикистан является наиболее бедной среди пяти стран региона и входит в двадцатку беднейших стран мира. До сих пор 65% населения страны живет ниже уровня бедности. ВВП Таджикистана в 2014 г. составил 8,3 млрд евро, а доход на душу населения 838 евро. С 2007 по 2010 гг. Таджикистан в рамках помощи получил 719 млн евро²¹. С 2011 по 2013 гг. Таджикистан получил еще 128 млн евро в виде помощи ЕС²². В 2004 г. ЕС и Таджикистан подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, которое заменило действовавшее с 1989 г. Соглашение о торговле и сотрудничестве.

В мае 2004 г. ЕС открыло свое посольство в Душанбе. С 2001 г. каждый год проводятся встречи Объединенного комитета ЕС—Таджикистан, куда входят члены правительства Таджикистана и члены Со-

²¹ http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/rsp/07_13_en.pdf. — Дата обращения: 14 сент. 2015.

²² https://ec.europa.eu/europeaid/countries/tajikistan_en. — Дата обращения: 14 сент. 2015.

вета Европы и Европейской комиссии. В 2008 г. между ЕС и Таджикистаном ежегодно начал проводиться диалог по вопросам соблюдения прав человека. В июне 2012 г. в Душанбе состоялся Семинар для гражданского общества Таджикистана «Свобода от пыток и других форм жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинства видов обращения и наказания», организованного ЕС. Материалы семинара констатировали, что, несмотря на предпринятые властями Таджикистана меры, «в стране отсутствует национальный план действий по борьбе с пытками и безнаказанностью, отсутствует комплексный подход при проведении реформ в области уголовного правосудия», а «пытки в Таджикистане по-прежнему остаются системной проблемой»²³.

Сотрудничество между ЕС и Таджикистаном было активизировано после окончания гражданской войны в стране. Посол Таджикистана в Бельгии в 2001 г. был аккредитован как представитель при Европейском содружестве. Президент Таджикистана Эмомали Рахмон в феврале 2009 г. посетил Брюссель, где встретился с руководством ЕС и НАТО. В апреле 2013 г. Рахмон вновь посетил Брюссель, где встретился с Баррозу, Аштон и Ван Ромпеем.

В своей внешней политике Таджикистан в первую очередь ориентируется на Россию и Иран. ЕС рассматривается в основном как источник помощи, в то же время европейские ценности не находят серьезного отклика в общественном мнении Таджикистана. Стремление Брюсселя связать программы помощи с вопросами демократизации, правами человека и гендерного равенства вступают в противоречие с традиционным укладом.

Ни в товарообороте Таджикистана, а тем более ЕС торговля не играет сколь-либо существенной роли. ЕС в 2014 г. занимал лишь 5-е место среди торговых партнеров Таджикистана после Китая, России, Казахстана и Турции. Импорт ЕС из Таджикистана в 2014 г. составил 61 млн евро, а экспорт – 216 млн евро. Если в 2000-е гг. основным покупателем таджикского алюминия и хлопка были Россия и ЕС, то сейчас алюминий в основном покупают Китай и Турция, а хлопок – Турция, Иран и Пакистан.

Существует серьезный разрыв между восприятием ЕС и Европы таджикской элитой и большинством населения. Для таджиков европейская культура и быт несовместимы с исламом и традиционным укладом. Для Таджикистана естественным и понятным партнером остается Россия, с все еще понимаемым языком и местом работы для многих таджиков. ЕС ассоциируется и с санкциями против Ира-

²³ European Instrument for Democracy and Human Rights, Brussels, 2012. P. 14.

на, с которым Таджикистан тесно связан этнически и экономически. С другой стороны, в пользу развития отношений с ЕС говорит и восприятие Европы как определенный противовес отношениям с Россией и Китаем.

Туркмения

Из всех стран Центральной Азии наиболее сложными отношения у ЕС остаются с Туркменией, что определяется, с одной стороны, ее закрытостью и обвинениями, предъявляемыми руководству страны в постоянных нарушениях прав человека, а с другой – надеждами Брюсселя, что когда-нибудь Туркмения сможет стать экспортером природного газа в Европу.

Что касается соблюдения прав человека, то, хотя ЕС и Туркмения с 2009 г. ежегодно проводят Диалог по правам человека, он носит скорее ритуальный, чем функциональный характер. На состоявшемся в июне 2015 г. 7-м диалоге стороны обменялись собственными точками зрения о состоянии прав человека в Туркмении. ЕС «выразил свою серьезную озабоченность по поводу состояния прав человека в Туркменистане, включая сведения об использовании пыток, и попросили правительство Туркменистана обнародовать информацию о состоянии и местонахождении заключенных, которые пропали в тюрьмах»²⁴. Хотя и на этот раз представители ЕС не получили ответов на свои вопросы, было решено провести следующую встречу в рамках диалога в 2016 г. Деятельность тех немногих культурных центров стран ЕС при посольствах ограничена ксенофобией властей, строго контролирующей их посещаемость и любые контакты с иностранцами. Возможность поехать учиться в Европу для туркменской молодежи сведена до минимума необходимостью получения визы для выезда из страны.

Несмотря на то, что в 2008 г. ЕС и Туркмения подписали Меморандум взаимопонимания по сотрудничеству в сфере энергетики, до начала 2015 г. это сотрудничество существовало лишь на бумаге. Расчеты на то, что Туркмения сможет содействовать в реализации планов ЕС по диверсификации поставок газа в Европу, пока не оправдались, хотя ситуация в этой сфере начала меняться. Долгое время ЕС время от времени продолжал говорить о возможности постройки газопровода из Туркмении в Европу через Каспийское море и Азербайджан, минуя Россию, в рамках принятой в 2010 г. энергетической стратегии до

²⁴ EU–Turkmenistan Human Rights Dialogue. June 17, 2015, Brussels. – Режим доступа: <http://www.eu-un.europa.eu>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

2020 г. Однако до 2014 г., после начала кризиса в отношениях между ЕС и Россией, вопрос о диверсификации поставок газа в Европу не решался. Шагом вперед стало создание в 2015 г. рабочей группы по Транскаспийскому трубопроводу, куда вошли представители ЕС, Туркмении, Азербайджана, Грузии и Турции. Заседание группы состоялось в июне 2015 г., и Туркмения заявила о готовности поставлять в Европу от 30 до 40 млрд куб.м газа в год со своих прикаспийских газовых месторождений. Было принято решение о строительстве Трансадриатического газопровода, который через Турцию, Грецию и Албанию будет поставлять газ в Италию по дну Адриатического моря. До Турции туркменский газ планируется поставлять через трубопровод, проложенный по дну Каспийского моря до Азербайджана, и далее через Грузию по Трансанатолийскому газопроводу до границы с Грецией. Существуют два возможных политических препятствия для реализации проекта прокладки газопровода по дну Каспийского моря, оба из которых прямо или опосредованно связаны с Россией и Ираном. Его реализация требует согласия всех пяти прикаспийских стран, а с большой долей вероятности можно сказать, что Россия, а возможно, и Иран выступят против проекта. Кроме того, у Москвы напряженные отношения с Туркменией в газовой сфере и заинтересованность в реализации собственных проектов по доставке российского газа в Европу, а Иран сам рассчитывает начать поставки газа в Европу после окончательного снятия санкций.

Что касается сегодняшних отношений между ЕС и Туркменистаном, то они сохраняются на не слишком высоком уровне. Провозгласив свой нейтралитет, Туркмения остается достаточно закрытой страной, что делает ее контакты с ЕС менее активными, чем с другими странами региона. Хотя в 1998 г. ЕС и Туркмения подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, оно до сих пор не ратифицировано, а после первой встречи Консультативного совета, созданного в рамках СПС в 1999 г., следующая встреча состоялась лишь в 2004 г. Туркмения остается единственной страной региона, где нет дипломатического представительства ЕС, хотя время от времени происходит обмен делегациями, в 2011 г. Ашхабад посетил председатель Европейской комиссии Жозе Мануэль Баррозу. Однако пока речь не шла о повышении статуса отношений.

Уровень торговых отношений между ЕС и Туркменистаном остается на достаточно низком уровне. За десять лет с 2004 по 2014 гг. торговля ЕС с Туркменистаном выросла с 1,1 млрд евро до 2 млрд и составила 0,1% от товарооборота ЕС. Импорт ЕС составил 816 млн евро, из которых 91,4% пришлось на газ, что составило 0,2% от импорта

газа странами ЕС. В экспорте, составившем 1,55 млрд евро 56,4% пришлось на машины и оборудование. Крупнейшими торговыми партнерами Туркмении являются Китай и Турция. ЕС занимает третье место в товарообороте Туркмении – 11.1% от товарооборота в 2014 г. По понятным причинам невысок и уровень накопленных прямых инвестиций ЕС в экономику Туркмении, которые на начало 2014 г. составили всего 100 млн евро.

Из всех стран Центральной Азии Туркмения получает меньше всех помощи от ЕС, что связано как с достаточно закрытым характером общества и невозможностью осуществления там деятельности иностранных неправительственных организаций, так и с сравнительно высоким уровнем дохода на душу населения в Туркмении, который в 2014 г. составил 6 225 евро. По программе помощи на 2014–2020 гг. ЕС будет оказывать помощь Туркмении лишь в сфере образования и только до 2017 г.

* * *

ЕС в восприятии стран Центральной Азии воспринимается как источник помощи, которая сопряжена с попытками насаждения западной демократии, что часто несовместимо ни с национальным укладом, ни с тоталитарными формами управления государством. В силу истории и географии Россия и Китай ближе и понятнее, тем более, что психология и политика находящегося у власти старшего поколения элиты этих стран все еще остается в парадигме советской системы мышления. На политическую ориентацию стран Центральной Азии влияют и экономические факторы. Китай является крупнейшим покупателем казахской нефти и туркменского газа и крупнейшим торговым партнером региона, а в будущем может стать и главным донором программ развития экономики. В ноябре 2014 г. председатель КНР Си Цзиньпин объявил о готовности Китая ассигновать на финансирование проекта Экономический пояс Шелкового пути 40 млрд долл.²⁵, тогда как затраты ЕС за семь лет с 2014 по 2020 гг. на программы в Центральной Азии составят сумму в 40 раз меньше.

Активизация политики Китая в регионе, равно как и членство Казахстана, Киргизстана и Таджикистана в ЕАЭС ставит непростые вопросы перед всеми участниками, вовлеченными в систему отношений в регионе. В Европе отношение к китайскому проекту по созданию

²⁵ Xinhuanet, 2015-03-28. – Режим доступа: news.xinhuanet.com. – Дата обращения: 18 июня. 2015.

сухопутного моста между Китаем и Европой достаточно двойственно. С одной стороны, в Брюсселе понимают, что проходящая через Центральную Азию железная дорога еще больше укрепит и без того сильные экономические позиции Китая в регионе. С другой — «новый Шелковый путь», возможно, откроет новые возможности для экспорта европейских товаров в Китай. Как отмечал работающий в Центральной Азии с 1999 г. итальянский журналист Григорио Фиакони, «китайское правительство должно внимательно рассмотреть возможность создания программы поощрения торговли в сотрудничестве с центральноазиатскими и европейскими банками, используя свободные экономические зоны, такие как существующая в Бишкеке, которые могут стать серьезным вкладом для транзита европейских товаров, экспортируемых в Китай»²⁶. В том, что касается будущего сотрудничества между ЕАЭС и ЕС в Центральной Азии, то аналитики Института стратегических исследований ЕС считают возможной координацию действий двух интеграционных объединений. «В своих отношениях с Евразийским экономическим союзом ЕС имеет несколько вариантов — он может полностью игнорировать его, он может установить с ним сотрудничество на не слишком высоком уровне, или он может пойти на полномасштабное сотрудничество с ним. Наиболее предпочтительным вариантом является комбинация этих вариантов. В основе этого лежит соображение, что ЕАЭС по многим вопросам может быть более рациональным партнером, чем Россия. Другие страны этого союза не питают грандиозных иллюзий и не испытывают слишком большого энтузиазма относительно конфронтации с Западом. С этой точки зрения открывается потенциально более благоприятная возможность сотрудничества между ЕАЭС и ЕС, чем непосредственно с Россией. Это дает другим странам ЕАЭС возможность сохранить свое собственное мнение в рамках союза. Более глубокие отношения с государствами ЕЭС также будут этому способствовать»²⁷. Рассматривая Центральную Азию как регион, хотя не играющий сколь-либо заметной роли в экономических расчетах ЕС, в Брюсселе понимают его стратегическое значение. С этой точки зрения координация региональных программ ЕС и ЕАЭС может создать предпосылки для процесса «интеграции интеграций».

²⁶ *Fiacconi Giorgio*. Times of Central Asia. March 15, 2015.

²⁷ *Popescu Nicu*. Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely. Chaillot papers. September 2014. P. 44.

Часть III

ОТНОШЕНИЯ ЕС С ПОТЕНЦИАЛЬНЫМИ КАНДИДАТАМИ НА ВСТУПЛЕНИЕ В СОЮЗ

Глава 10

ОТНОШЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА С ИСЛАНДИЕЙ, НОРВЕГИЕЙ И ШВЕЙЦАРИЕЙ: ИНТЕГРАЦИЯ БЕЗ ЧЛЕНСТВА

В Европе существует ряд стран, не входящих в Европейский союз, но тесно с ним взаимодействующих. Так, Норвегия и Исландия, не являясь членами ЕС, входят в Единый внутренний рынок и шенгенскую зону. Особые экономические отношения, построенные на двусторонних соглашениях, существуют между ЕС и Швейцарией, которая также входит в шенгенскую зону. Во всех случаях специфика участия перечисленных государств обусловлена их нежеланием передавать значительные полномочия на наднациональный уровень и/или скептическими настроениями в обществе. Процессы, происходящие в ЕС в настоящее время, обострили имевшиеся сомнения и разногласия в отношениях, формировавшихся в течение нескольких десятилетий.

Практически одновременно с образованием Европейского экономического сообщества (ЕЭС) по инициативе Великобритании и Швейцарии была образована Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ), соглашение о создании которой вступило в силу в 1960 г.¹ ЕАСТ представляла собой иную модель интеграции, т.к. не предусматривала наличие наднациональной составляющей; ее главной целью было упростить и интенсифицировать взаимную торговлю входящих в ассоциацию государств. К концу 60-х гг. между членами ЕАСТ были ликвидированы все таможенные пошлины и количественные ограничения в торговле промышленными товарами, а к началу 1970-х гг. в ЕАСТ был завершен процесс создания зоны свободной

¹ Первоначально в ЕАСТ входили Австрия, Великобритания, Дания, Норвегия, Португалия, Швеция и Швейцария.

торговли. Однако ЕАСТ не смогла составить достойную конкуренцию ЕЭС, и постепенно входившие в нее страны, начиная с самой Великобритании, пополняли ряды ЕЭС/ЕС. Стало очевидным, что члены ЕАСТ будут вынуждены искать новый формат отношений с Сообществом. В результате в 1972 г. все государства ЕАСТ заключили с ЕЭС двусторонние соглашения о свободной торговле промышленными товарами, на основе которых было осуществлено взаимное снижение таможенных пошлин.

После краха биполярной системы тогдашний председатель Европейской комиссии Ж. Делор предложил государствам ЕАСТ присоединиться к Единому внутреннему рынку ЕС, не вступая в Евросоюз². Такая «интеграция без членства» позволила бы странам ЕАСТ получать экономические преимущества, не усложняя структуру ЕС. Однако замысел Ж. Делора не был реализован в первоначальном виде. В 1989–1992 гг. пять государств ЕАСТ (Австрия, Финляндия, Швеция, Швейцария и Норвегия) подали заявки на вступление с Европейский союз.

Одновременно, в 1992 г., 12 стран-членов ЕС и семь³ государств ЕАСТ подписали соглашение о создании Европейского экономического пространства (ЕЭП). Население Швейцарии с минимальным перевесом отклонило на референдуме присоединение страны к ЕЭП⁴, а в 1995 г. Австрия, Швеция и Финляндия присоединились к ЕС. Однако в настоящее время Европейское экономическое пространство продолжает существовать, поскольку три страны ЕАСТ – Норвегия, Исландия и Лихтенштейн – по-прежнему хотят участвовать в едином рынке, не принимая полного членства ЕС.

Отношения ЕС с Норвегией и Исландией

Европейский союз, а ранее Европейское экономическое сообщество, имеет давние взаимоотношения со скандинавскими соседями, однако формат этих отношений различается для отдельных стран. Дания и Швеция в 1973 и 1995 гг. соответственно вошли в состав Европейского союза. Норвегия несколько раз подавала заявку на присоединение к ЕЭС, и дважды были проведены переговоры о вступлении – в начале 70-х гг. и в 1994 г. Однако оба раза на референдумах население страны

² Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М., 2003. С. 293–294.

³ Австрия, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Финляндия, Швейцария и Швеция.

⁴ Votation populaire du 6 décembre 1992 / Режим доступа: <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19921206/index.html>.

отказывалось присоединяться к интеграционной группировке. Исландия, напротив, ни разу не пыталась вступить в ЕЭС/ЕС до кризиса 2008 г. Тем не менее, обе страны тесно сотрудничали с ЕЭС/ЕС, как на уровне двусторонних связей, так и по линии ЕС–ЕАСТ. Новый этап в развитии отношений ЕС с Норвегией и Исландией начался со вступлением в силу 1 января 1994 г. Соглашения о создании Европейского экономического пространства.

Институциональную структуру ЕЭП образуют два руководящих органа – Совместный комитет и Совет на уровне министров. Соглашение дает право странам, не входящим в ЕС, участвовать в переговорах с Европейской комиссией по выработке общего законодательства, но не дает возможности голосовать при принятии решений. После принятия законодательных актов страны ЕЭП инкорпорируют их в национальное законодательство. В областях, относящихся к функционированию общего рынка, Норвегия и Исландия несут финансовые расходы наравне со странами ЕС.

Соглашение о ЕЭП⁵ предусматривает распространение «четырех свобод» Единого внутреннего рынка ЕС – свободы движения товаров (за исключением продуктов сельского хозяйства и рыболовства), услуг, людей и капиталов – на все участвующие в нем страны. Соглашение затрагивает также тесно связанные с ними области, такие как защита прав потребителей, корпоративное законодательство, защита окружающей среды, некоторые аспекты социальной политики. Одним из важнейших положений Соглашения является гарантия равных условий конкуренции на всем пространстве ЕЭП. Основные правила конкуренции, прописанные в Соглашении, соответствуют законодательству Союза по этому вопросу. Сотрудничество между государствами в рамках ЕЭП распространяется также на сферы, не относящиеся непосредственно к «четырем свободам», но важные для социально-экономического развития. К ним относятся исследования и инновации, образование, социальная политика, развитие малого и среднего бизнеса, туризм, информационные службы, аудио-видео сектор, защита гражданских прав. Во всех этих областях государства, входящие в ЕЭП, инкорпорировали в национальное законодательство соответствующие правила ЕС.

В то же время из сотрудничества в рамках Соглашения о Европейском экономическом пространстве исключены такие важные области, как сельское хозяйство и рыболовство, имеющие принципиальное значение для Норвегии и Исландии. Торговлю продуктами рыболов-

⁵ Текст Соглашения см.: <http://www.efta.int/eea/eea-agreement.aspx>

ства между странами ЕС и Исландией регулирует Протокол 3 двустороннего Соглашения о свободной торговле между ЕС и Исландией, подписанный в 1972 г.⁶ и Протокол 9 Соглашения о Европейском экономическом пространстве. Отношения ЕС и Норвегии в области рыболовства регулирует также специальное Соглашение о рыболовстве, которое базируется на ежегодно проводимых переговорах по имеющимся рыбным запасам и условиям ловли.

В 2002–2004 гг. прошли переговоры о внесении изменений в Соглашение о Европейском экономическом пространстве в связи с предстоящим расширением ЕС. Обновленное Соглашение вступило в силу 1 мая 2004 г. одновременно с вхождением десяти новых членов в Европейский союз. Изменения носили в основном технический характер, но вместе с этим существенно возросли финансовые взносы стран ЕАСТ, особенно Норвегии, предназначенные для экономического и социального сплочения в рамках расширившегося внутреннего рынка. В связи с увеличением числа стран, входящих в ЕС, выросли также квоты для морской и сельскохозяйственной продукции. Аналогичные переговоры, связанные со вступлением Болгарии и Румынии, прошли в 2006 г.

Соглашение о Европейском экономическом пространстве предусматривает не разовое действие, а постоянный процесс, частью которого является перманентное изменение законодательства стран ЕЭП в соответствии с принятием решений в рамках Единого внутреннего рынка ЕС. После принятия Лиссабонского договора возросла роль Европейского парламента и Совета в процессе принятия решений в ущерб роли Комиссии, и одновременно снизилась степень участия государств ЕАСТ в данном процессе.

Финансово-экономический кризис внес коррективы в отношения стран внутри ЕЭП. В начале 2009 г. банковская система *Исландии* оказалась на грани краха, что привело к смене правительства. Поскольку на начальном этапе кризиса страна пострадала гораздо сильнее, чем государства еврозоны, активизировались разговоры о возможности вступления в ЕС, рассматриваемом как гарантия финансовой устойчивости в будущем. Новое правительство во главе с премьер-министром Й. Сигурдардоттир выступило за присоединение Исландии к Европейскому союзу. В середине июля 2009 г. исландский парламент с небольшим перевесом голосов проголосовал за подачу заявки на вступление

⁶ Agreement between the European Economic Community and the Republic of Iceland / Режим доступа: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=10>.

в ЕС и уполномочил правительство страны начать процедуру присоединения. В конце июля 2009 г. Исландия подала официальную заявку на вступление в Европейский союз.

Для Европейского союза Исландия – один из наиболее желаемых и, на первый взгляд, беспроблемных кандидатов: страна с очень высоким уровнем жизни, старейшая демократия в Европе, тесно связана с другими северными странами, входит в ЕЭП и шенгенскую зону. Будучи участником этих проектов, Исландия уже инкорпорировала в свое национальное право $\frac{2}{3}$ законодательных норм ЕС⁷. Кроме того, эта страна является одним из мировых лидеров по использованию гидроэнергетических и геотермальных ресурсов, поэтому ее опыт представляет значительный интерес для ЕС в рамках реализации программы «20-20-20» или Энерго-климатического пакета⁸.

Однако, несмотря на длительное членство Исландии в ЕЭП и шенгенской зоне, различия в интересах не исчезли. Первым камнем преткновения ожидаемо стали квоты на вылов рыбы, определяемые в ЕС Комиссией. Защита биологического разнообразия моря находится в исключительной компетенции ЕС, и национальные государства не имеют в данной сфере никаких полномочий. Однако рыбный промысел – одна из главных отраслей экономики Исландии, дающая около 40% экспортных доходов и 8% рабочих мест⁹, поэтому страна не заинтересована во введении ограничений в данной сфере. Проблему адекватно оценивали и в ЕС. По мнению бывшего члена Европейской комиссии О. Рена, ответственного за расширение, «такие вопросы, как рыбный промысел и сельское хозяйство весьма чувствительны для Исландии и для Евросоюза. Исландия соответствует более чем половине критериев, которые ЕС предъявляет стране-кандидату, тем не менее, переговоры могут оказаться довольно сложными»¹⁰. Разногласия по проблеме объемов вылова рыбы между ЕС и Исландией вылились в так называемые «макрелевые войны», когда Комиссия обвинила

⁷ *Tindale S.* The Commission should stand firm on Iceland's accession negotiations. CER, London. 08 August 2012. <http://www.cer.org.uk/insights/commission-should-stand-firm-icelands-accession-negotiations#sthash.xYMKpNpD.dpuf>.

⁸ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Limiting global climate change to 2 degrees Celsius – The way ahead for 2020 and beyond. COM/2007/0002 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?ur=CELEX:52007DC0002:EN:NOT>.

⁹ *Tindale S.* The Commission should stand firm on Iceland's accession negotiations. CER, London. 08 August 2012. <http://www.cer.org.uk/insights/commission-should-stand-firm-icelands-accession-negotiations#sthash.xYMKpNpD.dpuf>.

¹⁰ Euronews 17.07.2009. <http://ru.euronews.net/2009/07/17/iceland-parliament-votes-to-join-eu/>.

Исландию в чрезмерном вылове скумбрии в Северном море, который не учитывает возможность ее воспроизводства и интересы стран ЕС, также занимающихся этим промыслом. Разногласия существуют также по вопросу доступа судов государств-членов ЕС в территориальные воды Исландии для ловли рыбы.

Во-вторых, Исландия, наряду с некоторыми другими странами, не присоединилась к запрету на охоту на китов, аргументируя это существующими национальными традициями. Европейский союз занимает в этом вопросе очень жесткую позицию и последовательно критикует все страны, в том числе и Исландию, которые занимаются китобойным промыслом.

В-третьих, существует нерешенная проблема выплаты компенсации иностранным вкладчикам исландских банков. При крахе Ландбанка пострадали не только граждане Исландии, но и иностранцы, которые охотно вкладывали деньги в доходные исландские активы. Пострадавшие больше других Великобритании и Нидерланды выступили в защиту своих подданных, компенсировав их потери, но пригрозили наложить вето на вступление Исландии в ЕС, если та не возместит их расходы. Два раза исландское правительство, руководимое социал-демократами, принимало решение о требуемых выплатах, и каждый раз исландцы выходили на улицы, протестуя против использования средств госбюджета Исландии на компенсации иностранным вкладчикам. Под давлением общественного мнения президент страны оба раза отказывался подписать соответствующий закон. Позже на стороне Исландии выступил Международный суд.

В целом складывается впечатление, что Исландия не была заинтересована в поиске компромисса с ЕС по указанным проблемам, а напротив, четко отстаивала свои национальные интересы. В апреле 2013 г. правительство Исландии приостановило переговоры с ЕС, аргументируя этот шаг подготовкой к общенациональным выборам. К этому моменту были открыты переговоры по 27 из 35 глав, требующих согласования, по 11 главам они уже были успешно завершены¹¹. Однако по самым сложным вопросам, в том числе касающимся политики в сфере сельского хозяйства и рыболовства, а также свободного движения капитала, обсуждение даже не было начато.

В то же время экономика Исландии в последние четыре года постепенно преодолевала последствия кризиса. В пиковом 2009 г. паде-

¹¹ European Commiccion. Enlargement. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/20121026_overview_negotiations_is_en.pdf.

ние ВВП страны составило 6,6%, инфляция достигла 16,3%, уровень безработицы приблизился к 10% трудоспособного населения, исландская крона была девальвирована почти на 50%. В такой ситуации присоединение к еще стабильной зоне евро казалось привлекательным вариантом решения проблем. После принятия нестандартных мер по выходу из кризиса и помощи МВФ и стран Северной Европы экономика страны стала достаточно быстро выправляться. В 2011–2014 гг. в стране наблюдался стабильный экономический рост, составивший 2,7% в 2011-м и 1,9% в 2014 г. Инфляция сократилась почти в три раза – до 6% в 2012 г. Уровень безработицы также удалось существенно снизить: последние два года он находится на отметке 5,5%, что значительно ниже, чем в большинстве стран ЕС. Прогнозы статистического агентства ЕС Евростат для Исландии на ближайшие годы весьма позитивны. ВВП на душу населения по ППС за время кризиса хотя и сократился в абсолютных цифрах, но относительно среднего по ЕС составляет те же 130%, что и в 2002 г.¹²

На сегодняшний день Европейский союз является для Исландии основным торговым партнером (далее следуют Норвегия, США, Китай, Бразилия, Россия, Япония, Швейцария, Нигерия и Канада), в свою очередь в 2014 г. Исландия была 58-м по значимости торговым партнером ЕС (65 – по экспорту и 57 – по импорту). В период с 2010 по 2014 гг. среднегодовой рост экспорта из ЕС составил 5,7%, импорта – 1,0%; в 2013–2014 гг. – 14,6% и 2,3% соответственно. В 2014 г. стоимостной объем товарного экспорта ЕС в Исландию составил 2,076 млрд евро, товарного импорта из Исландии – 2,773 млрд евро, таким образом внешнеторговый оборот исчислялся 4,849 млрд евро, а сальдо торгового баланса (отрицательное) – 0,697 млрд евро. В экспорте Исландии в ЕС доминирует продукция рыболовства и рыбоводства, страна является третьим по объему поставщиком морепродуктов в Союз, который пошел на отдельные тарифные уступки, после Норвегии и Китая. В структуре исландского экспорта в ЕС преобладают товары первичной переработки (86,4%), большая часть которых – товары рыболовства и цветные металлы. В последние годы набирает обороты исландский экспорт промышленных товаров, главным образом в сфере изделий из алюминия, а также медицинских и фармацевтических товаров. В структуре импорта страны из ЕС 85,9% составляют изделия перерабатывающей промышленности (машины и оборудование, фармацевтика). Экспорт услуг из страны в ЕС значительно увеличился

¹² Eurostat. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP.

в годы перед экономическим и финансовым кризисом. Взаимная торговля услугами в период 2010–2013 гг. стабильно росла (кроме 2012 г.) и имела отрицательный для ЕС баланс (0,3–0,5 млрд евро); в 2013 г. внешнеторговый оборот услуг составил 1,7 млрд евро. В 2013 г. поток взаимных ПИИ исчислялся 1,3 млрд евро.

Экономические успехи Исландии выглядят особенно впечатляющими на фоне тяжелого кризиса в зоне евро, присоединение к которой было одной из целей при подаче заявки на вступление. Изменилась не только экономическая ситуация в Исландии, изменились и настроения в обществе. По данным Евробарометра, в 2013 г. членство Исландии в ЕС считали хорошей идеей 24% населения страны, плохой – 42%¹³.

Выборы, прошедшие в Исландии в апреле 2013 г., привели к созданию правоцентристского правительства, которое немедленно заявило о замораживании переговоров о вступлении в ЕС. В этом решении нашли отражение и существующие противоречия между Исландией и ЕС, и опасения, связанные с внутренней трансформацией Союза. Как заявил новый премьер-министр страны С. Гунлаугсон, «ситуация с тех пор, как Исландия запросила членство, очень сильно изменилась»¹⁴. Новое правительство сначала хочет в целом оценить ситуацию в ЕС, а затем провести референдум о продолжении переговоров.

Действительно, процессы трансформации ЕС в настоящее время идут весьма активно. Претенденты на вступление в ЕС не могут быть уверены, что завтра они войдут в такой же Союз, каким он был вчера, когда велись переговоры. Государства-кандидаты в обязательном порядке должны выполнять требования Евросоюза, если они заинтересованы стать его полноправными членами, и рассчитывают на значительные дивиденды в будущем.

Тем временем, Евробарометр зафиксировал некоторое улучшение отношения граждан Исландии в отношении в ЕС. Опрос, проведенный весной 2014 г., показал, что членство Исландии в ЕС считали хорошей идеей 36% населения страны, плохой – 29%¹⁵. Однако для возобновления переговоров таких результатов было явно недостаточно, особенно в контексте обязательного для положительного решения о присоединении к ЕС референдума, результаты которого, скорее всего, были бы

¹³ Standard Eurobarometer 79. P. 68. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_publ_en.pdf.

¹⁴ Euronews 23.05.2013. <http://ru.euronews.com/2013/05/23/iceland-s-government-promises-eu-referendum/>.

¹⁵ Standard Eurobarometer 81. P. 83. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf.

отрицательными. Учитывая вышеизложенное, объявление правительством Исландии об отзыве заявки на вступление в ЕС 12 марта 2015 г. не стало неожиданным. Решение правительства становится еще более объяснимым, если учесть, что возглавляющая правительство Прогрессивная партия Исландии опирается, в первую очередь, на фермеров и рыбаков, которые негативно относятся к введению принятых в ЕС правил функционирования данных отраслей хозяйства. В то же время Исландия настаивает на поддержании тесных отношений с ЕС в рамках ЕЭП и шенгенской зоны, которые обеспечивают беспощлинный ввоз исландских товаров в страны ЕС, в том числе и продукции рыболовства, и свободный приток туристов и рабочей силы на остров.

В случае с Исландией, интеграционный проект ЕС, очевидно, не имеет для нее особой привлекательности. Этим можно объяснить как слабую заинтересованность страны в поиске компромисса по особо острым вопросам, так и итоговое решение отозвать заявку на вступление.

На заявку Исландии на вступление в ЕС не могли не отреагировать другие члены Европейского экономического пространства, поскольку потенциально вступление Исландии в ЕС может привести к изменению формата соглашения о ЕЭП. В 2010 г. министерство иностранных дел Норвегии создало комиссию авторитетных экспертов для подготовки всестороннего анализа действующих соглашений с ЕС. В целом в самой *Норвегии* дискуссия об участии в ЕС ведется не очень активно, хотя, как показал доклад МИДа Норвегии, страна связана с ЕС теснее, чем это кажется со стороны. Здесь следует учитывать участие страны не только в Едином внутреннем рынке (ЕВР) ЕС, но и шенгенском сотрудничестве, а также двусторонние соглашения о взаимодействии в рамках Европейской политики безопасности и обороны и участие Норвегии в проектах Европейского оборонного агентства. Во всех этих областях государство инкорпорирует законодательство ЕС в национальное право. Все 17 министерств Норвегии сталкиваются с вопросами, на которые, так или иначе, оказывает влияние сотрудничество страны в ЕС. К настоящему времени Норвегия перенесла две трети законодательства Европейского союза в национальное право. Нормы ЕС были инкорпорированы в 170 из 600 статутов и почти в 1 тыс. регламентов. Только в рамках соглашения о ЕЭП Норвегия приняла 6 тыс. законодательных актов ЕС и всего 17 раз воспользовалась имеющейся у нее возможностью отказаться от имплементации¹⁶.

¹⁶ Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Outside and Inside: Norway's agreements with the European Union. Official Norwegian Reports NOU 2012: 2 Chapter 1. Oslo, 2012. P. 6, 8.

Европейский союз был и остается важнейшим торговым партнером Норвегии, составляя почти три четверти ее внешней торговли. Норвегия является пятым по значимости/объему партнером ЕС по импорту товаров (после Китая, России, США и Швейцарии) и седьмым – по экспорту товаров (после США, Китая, Швейцарии, России, Турции и Японии). В 2012–2014 гг. наблюдался существенный отрицательный баланс ЕС–Норвегия в торговле товарами, он составил соответственно –51,1; –40,1 и –33,8 млрд евро. Противоположная ситуация в торговле услугами ЕС–Норвегия – здесь в период 2011–2013 гг. имело место нарастающее положительное сальдо +9,1; +11,3 и +11,8 млрд евро. В 2014 г. по сравнению с 2013 г. внешнеторговый оборот ЕС–Норвегия уменьшился с 140,2 до 134,1 млрд евро, с отрицательным сальдо торгового баланса –33,8 млрд евро. Большая часть экспорта из Норвегии в ЕС – продукция низкой степени переработки: нефть, газ, смазочные материалы, а также продукция рыболовства. Почти весь норвежский газ идет в страны Европейского союза (главным образом в Германию, Францию, Великобританию и Бельгию) и составляет важную часть (20%) потребления ЕС. Норвегия является также важным экспортером металлов для Союза и главным источником первичного алюминия. Из ЕС экспортируются товары с высокой добавленной стоимостью: машинное и транспортное оборудование, химическая продукция.

Прямые инвестиции играют важную роль в экономических отношениях между ЕС и Норвегией. Значительная сумма инвестиций направляется в нефтяной и газовый секторы. Крупные европейские предприятия, такие как BP и BG (Великобритания), Eni (Италия), RWE DEA (Германия) и Gaz-de-France-Суэц (Франция), вовлечены в развитие норвежского энергетического сектора. 63% всех прямых инвестиций в Норвегию (2011 г.) (почти 73 млрд евро) пришли из стран-членов ЕС, из них 16% – вклад Швеции. В свою очередь ЕС получает 65% всех норвежских прямых инвестиций (более 91 млрд евро). Нидерланды – основной реципиент средств из Норвегии. Объем перекрестного прямого инвестирования рос до 2012 г. В 2013 г. объемы прямых иностранных инвестиций сократились и почти сравнялись, соответственно – накопленных исходящих (outflow) – 68,2 и входящих (inflow) – 68,7 млрд евро.

Норвегия не только является одним из основных экспортеров нефти и газа в ЕС, но и координирует с ним свою энергетическую политику, ведет совместные исследовательские и технологические разработки в данной сфере. Однако плата за участие Норвегии в ЕВР достаточно высока и выражается не только в финансовом бремени. В рамках ЕЭП и шенгенского сотрудничества Норвегия не может участвовать в при-

нятии решений, поскольку ее представители отсутствуют в Совете министров ЕС и в Европарламенте, двух основных законодательных органах Европейского союза. Такое положение страны ведет к «утере демократии» в отношениях между Норвегией и ЕС, а также полному отсутствию контроля со стороны норвежского населения за принимаемым законодательством. Кроме того, как отметили авторы упомянутого доклада (МИДа Норвегии), демократический дефицит является отличительной особенностью и Соглашения о ЕЭП¹⁷. Еще одной важной проблемой для Норвегии является развитие самого ЕС. Сегодняшний Европейский союз коренным образом отличается от того, каким он был в 1992 г., когда было подписано Соглашение о ЕЭП. При этом Норвегия практически не участвует в происходящих изменениях, но не может их не учитывать, и это постоянно создает для страны ситуацию неопределенности.

Таким образом, существующий формат отношений между Норвегией и ЕС можно расценить как некую разновидность национального компромисса, когда, с одной стороны, учтено желание норвежцев не входить в Европейский союз, а с другой стороны, они могут пользоваться преимуществами тесного сотрудничества с ЕС. Текущий кризис не добавляет оптимизма в отношении населения к ЕС. По некоторым оценкам, более 80% жителей страны выступают против полноценного членства, а 50% негативно относятся к действующему Соглашению о ЕЭП¹⁸. В настоящее время Норвегия, очевидно, намерена продолжать развивать отношения с Европейским союзом в существующих рамках.

Отношения ЕС и Швейцарии

Взаимоотношения Швейцарии и Европейского союза представляют собой своеобразный пример партнерства интегрированной в высокой степени группы стран и отдельного европейского государства, с одной стороны, стремящегося к торгово-экономическому альянсу с ЕС, с другой стороны, избегающего полноценного членства, что обусловлено нежеланием передавать значительные полномочия на наднациональный уровень и стремлением сохранить собственную идентичность. Поиск приемлемого соотношения между следованием национальным интересам с учетом принципов прямой демократии и участием (хотя и ограни-

¹⁷ Ibid. P. 7.

¹⁸ Norway sparks debate on future of EU relations. <http://www.euractiv.com/global-europe/norway-sparks-debate-future-eu-r-news-510204>.

ченным) в интеграционных процессах приводит к сложной конфигурации отношений между Швейцарией и Европейским союзом.

Сегодня Европейский союз является для Швейцарской конфедерации основным торговым партнером, которая в свою очередь – третий по значимости (после США и Китая) экспортный и четвертый (после Китая, США и России) – импортный партнер ЕС. В период с 2010 по 2014 гг. среднегодовой рост экспорта составил 6,2%, импорта – 3,1%; в 2013–2014 гг. наблюдался отрицательный прирост экспорта (–17,0%) и положительный прирост импорта (+2,1%). В 2014 г. стоимостной объем товарного экспорта ЕС составил 140,349 млрд евро, импорта – 96,553 млрд евро, таким образом, внешнеторговый оборот исчислялся 236,902 млрд евро, а сальдо торгового баланса – 43,796 млрд евро. В структуре швейцарского экспорта в ЕС 37,4% занимают товары химической промышленности, включая фармацевтику, 18,7% – машины и оборудование, немалую долю занимает оптическая и фотографическая продукция; в структуре импорта 22,2% – машины и оборудование, 18,7% составляют изделия химической промышленности. Что касается взаимной торговли услугами, то с 2010 по 2013 г. ее объемы стабильно росли; в 2013 г. экспорт ЕС составил 99,5 млрд евро, импорт – 54,2 млрд евро.

По совокупной торговле товарами и услугами с учетом объема прямых иностранных инвестиций¹⁹, Швейцария также является одним из значимых экономических партнеров ЕС. В 2013 г. баланс перекрестного прямого инвестирования составил 236,3 млрд евро, соответственно – накопленных исходящих (outflow) – 667,1 и входящих (inflow) – 430,8 млрд евро, что способствовало созданию сотен тысяч рабочих мест в хозяйственных комплексах обеих сторон²⁰. По некоторым оценкам более 420 тыс. швейцарцев постоянно работают на территории Евросоюза, еще 240 тыс. ежедневно приезжают туда на работу; около 1,33 млн граждан стран ЕС (70% всех иностранцев) проживают в Швейцарии.

Опыт торгово-экономического взаимодействия Швейцарии и ЕС, который также является альтернативой членству, построен на серии двусторонних секторальных договоров²¹, дающих Швейцарии право доступа на рынки ЕС и участие в шенгенской зоне.

¹⁹ США – основной донор и реципиент ПИИ Швейцарии.

²⁰ Статистика приведена по: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/switzerland/>.

²¹ Полный список двусторонних соглашений можно посмотреть: <http://ec.europa.eu/world/agreements/searchByCountryAndContinent.do?countryId=3820&countryName=S witzerland.>

В 1972 г., как и другие государства ЕАСТ, Швейцария подписала с ЕЭС Соглашение о свободной торговле²², которое никоим образом не затрагивало национальный суверенитет Швейцарии, но предоставляло ее товарам возможность свободного доступа на рынки ЕЭС и способствовало развитию честной конкуренции. На проведенном в декабре 1972 г. референдуме соглашение было одобрено²³ и вступило в силу 1 января 1973 г.

Согласно положениям Соглашения, предполагалось поэтапное снижение торговых пошлин и устранение торговых барьеров, начиная с 1973 г.²⁴ Таким образом, промышленные товары обеих сторон не должны были облагаться таможенными пошлинами, количественные ограничения и квоты и любые другие подобные меры (тарифы и сборы) запрещались. Положения в отношении сельскохозяйственных товаров имели некоторую специфику²⁵. Под таможенные сборы не попадали промышленные составляющие этих товаров, со стороны Швейцарии в отношении сельскохозяйственной части товаров были уменьшены сборы и экспортные субсидии, со стороны ЕС устранены все сборы и экспортная поддержка. В результате реализации Соглашения к середине 1977 г. все тарифные и нетарифные торговые барьеры для промышленных товаров между ними были упразднены, что дало ощутимый положительный эффект. Так, за первые 15 лет его действия торговый оборот Швейцарии с Сообществом увеличился в два раза: швейцарский экспорт достиг 56%, в то время как импорт составил 72%, существенно возросла доля инвестиций, направляемых страной в государства-члены ЕС — с 26% до 71%²⁶.

В 1989 г. Европейский союз и Швейцария заключили соглашение о страховании²⁷, согласно которому страховым компаниям, работающим со страхованием прямых убытков в Швейцарии и странах ЕС, гарантировалась свобода выбора своего юридического адреса, а страховым агентствам предоставляется равный доступ и условия на тер-

²² EC Switzerland Free Trade Agreement 22 July 1972 // Official Journal no. L 300, 31/12/1972 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/january/tradoc_133045.pdf.

²³ Votation populaire du 3 décembre 1972: <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19721203/index.html>.

²⁴ FTA'72 art. 3.

²⁵ Protocol 2 of FTA.

²⁶ Church C. Switzerland and the European Union. A close contradictory and misunderstood relationship. N.Y.: Routledge, 2007. P. 191–192..

²⁷ Agreement between the EEC and the Swiss Confederation concerning direct insurance other than the life insurance 1989: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatId=103>.

риториях договаривающихся сторон. Соглашение не касалось страхования жизни и схем соцстрахования. Это было первое соглашение, заключенное ЕЭС и Швейцарией в сфере услуг.

20 мая 1992 г. Швейцария подала официальную заявку на вступление в ЕС. В том же году было подписано Соглашение о создании Европейского экономического пространства между государствами ЕС и ЕАСТ. Однако на референдуме о ратификации этого соглашения при очень высокой в 78,3% явке 50,3% граждан Швейцарии, а также 16 из 26 кантонов Швейцарии проголосовали против участия страны в ЕЭП (49,7% населения проголосовали «за») ²⁸. Таким образом, Швейцария не присоединилась к ЕЭП, а заявка на вступление в ЕС была заморожена. После отказа населения присоединиться к ЕЭП Швейцария продолжила развивать двусторонние отношения с ЕС, построенные на принципах секторальных соглашений. В 1999 г. и в 2004 г. были подписаны два пакета соглашений между ЕС и Швейцарией, охватывающие различные сферы сотрудничества в области экономики, финансов и безопасности.

Первый пакет соглашений был подписан в 1999 г. и одобрен на референдуме в 2000 г., «за» проголосовали 67,2% пришедших на выборы ²⁹. В 2002 г. соглашения вступили в силу. Первый пакет соглашений представляет собой договоренности о либерализации традиционных рынков. В пакет вошли следующие соглашения: Договор о государственных рынках ³⁰, Договор о научном сотрудничестве, Договор о гражданской авиации ³¹, Договор о наземном транспорте ³², Договор о свободе передвижения рабочей силы, Взаимное признание сертификатов качества и Обмен сельскохозяйственной продукцией. Все семь соглашений заключены на межправительственном уровне, за их ис-

²⁸ Votation populaire du 6 décembre 1992 // <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19921206/index.html>.

²⁹ Votation populaire du 21 mai 2000: <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20000521/index.html>.

³⁰ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on certain aspects of government procurement: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=562>.

³¹ Art. 24 of the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on Air Transport: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=559>.

³² Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on the Carriage of Goods and Passengers by Rail and Road: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=560>; data from FDFA/FDEA: www.admin.ch.

полнение и соблюдение отвечают совместные комитеты, в рамках которых стороны согласуют свои решения.

Соглашение о свободном передвижении людей³³ способствовало, в том числе, открытию рынков труда. Граждане ЕС и Швейцарии получили возможность оформлять вид на жительство, при наличии некоторых гарантий в виде страховки, действующего контракта или наличия достаточных собственных средств для проживания, и равные права по трудоустройству на территории сторон-участниц. Реализация соглашения изменила положение на рынке труда Швейцарии, который был постепенно открыт для граждан ЕС и наоборот. В настоящее время около 20% работающих в Швейцарии являются гражданами ЕС³⁴.

Договор о сертификации³⁵ еще более упростил процедуру допуска товаров на рынки сторон. Были введены единые для обеих сторон сертификаты, а проверкой качества и соответствия стало заниматься единое агентство по сертификации. Благодаря снятию тарифов во взаимной торговле и взаимному признанию правил и предписаний в области ветеринарии и растениеводства³⁶ была упрощена торговля отдельными сельскохозяйственными продуктами, в частности молочными продуктами и сырами. Согласно Договору о научном сотрудничестве, швейцарские исследовательские центры и отдельные исследователи теперь могут принимать участие в рамочных исследовательских программах ЕС³⁷, в том числе и в программах сотрудничества по атомной энергии. Соглашение по научно-техническому сотрудничеству впоследствии несколько раз обновлялось.

У первого пакета соглашений существует одна весьма важная особенность. Еще на этапе проведения переговоров ЕС выдвинул условие сохранения «целостности соглашений». Таким образом, предполагалось, что все соглашения, за исключением соглашения о научном со-

³³ Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons // Official journal. 2002. L 114. P. 6–72.

³⁴ Swiss Federal Statistical Office: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index.html>.

³⁵ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on mutual recognition in relation to conformity assessment: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=1623>.

³⁶ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on trade in agricultural products: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=561>.

³⁷ Agreement on Scientific and Technological Cooperation between the European Communities and the Swiss Confederation: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=8421>.

трудничестве, будут скреплены между собой «положением гильотины» (*guillotine clause*), в соответствии с которым они должны вступить в силу одновременно и одновременно же прекратить свое действие, если будет отвергнуто хотя бы одно из них. Швейцария согласилась на такие условия, поэтому референдум проходил по всем соглашениям сразу.

Второй пакет соглашений был принят в октябре 2004 г. Во втором пакете в отличие от первого нет юридической связи между договорами, таким образом, каждый из них вступает в силу вне зависимости от других. В него помимо экономических и финансовых соглашений были включены соглашения о присоединении Швейцарии к шенгенской зоне и Дублинской системе. Таким образом, произошло расширение двустороннего сотрудничества не только на новые области экономики, но и на сферу политики. Поскольку ни одно из соглашений не подразумевало передачу части национального суверенитета, то одобрение прошло в рамках швейцарского Федерального парламента в декабре 2004 г. Референдум был проведен только по вопросу присоединения к шенгенской зоне и Дублинской системе в июне 2005 г., который дал положительный результат, «за» проголосовало 54,6% избирателей³⁸.

В рамках блока финансово-экономических соглашений в 2004 г. был подписан ряд договоров, расширяющих взаимодействие сторон, в частности, соглашения, регулирующие некоторые аспекты взаимодействия в сфере налогообложения. Договор о противодействии мошенничеству в налоговой сфере (взимание косвенных налогов) предполагал, что ЕС и Швейцария будут оказывать друг другу содействие в раскрытии налоговых преступлений, если они относятся к нерезидентам Швейцарии³⁹. Однако это соглашение до сих пор не вступило в силу. По договору о налогообложении сбережений швейцарская сторона от лица стран ЕС взимает подоходный налог с физических лиц⁴⁰. Было инициировано двустороннее сотрудничество в сфере экологии, согласно подписанному договору Швейцария стала членом Европей-

³⁸ Votation populaire du 05.06.2005. <https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20050605/index.html>.

³⁹ Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other part, to combat fraud and any other illegal activity to the detriment of their financial interests: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=12441>.

⁴⁰ Agreement in the form of exchange of letters between the European Community and the Swiss Confederation on the date of implementation of the agreement between the European Community and the Swiss Confederation envisaging measures equivalent to those provided for in Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of the incomes of the saving in the form of payments of interests: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=568>.

ского экологического агентства⁴¹. Были также упразднены тарифы и экспортные субсидии в отношении ряда наименований продукции сельского хозяйства⁴². По соглашению в области статистики было решено гармонизировать базы данных, что значительно облегчило сбор и анализ общей статистической информации⁴³. Соглашение о свободном передвижении людей было расширено на десять новых государств ЕС, вступивших в 2004 г.⁴⁴

В период переговоров по второму пакету соглашений ЕС и Швейцария обсудили обновление договора по научно-техническому сотрудничеству, что позволило последней в качестве ассоциированного члена участвовать в рамочных программах научно-технических исследований ЕС и Евратома. Кроме того, Швейцария становилась участником ряда исследовательских и образовательных программ ЕС (The Lifelong Learning Programme, Erasmus, Leonardo da Vinci programme, Tempus, Jean Monnet).

Все договора в области экономики и финансов, заключенные в рамках пакетных соглашений, не предполагают автоматического включения законодательства ЕС в национальное право Швейцарии, что, с точки зрения Евросоюза, потенциально нарушает гомогенность единого внутреннего рынка⁴⁵. Главная претензия — «институциональная»,

⁴¹ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the participation of Switzerland in the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=3981>.

⁴² Agreement between the European Community and the Swiss Confederation amending the agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation of 22 July 1972 concerning the provisions applicable to the processed agricultural products: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=569>.

⁴³ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on cooperation in the field of statistics: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=3181>.

⁴⁴ 2006/245/EC: Council Decision of 27 February 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community and its Member States, of a Protocol to the Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons, regarding the participation, as contracting parties, of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic, pursuant to their accession to the European Union // http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=k2MhTcPV1Jw5FB601LG8MZkndGqyxgS1nfzVKDYY1tf8vLYpTcYv!-60128961?uri=CELEX:32006D0245.

⁴⁵ Avery G. The European Economic Area Revisited. European Policy Centre, Brussels. Policy brief. 19 March 2012.

возникающая из-за отсутствия механизма, который бы быстро приводил действующие двусторонние договоренности в сфере экономического сотрудничества в соответствие с постоянно меняющимся законодательством ЕС. В результате Швейцария вынуждена постоянно отслеживать принимаемые в ЕС законы⁴⁶ для того, чтобы защищать собственные интересы. На сегодняшний день процесс внесения необходимых корректировок, требующий немало времени для выработки и согласования компромиссов, осуществляется через смешанные комиссии ЕС–Швейцария, которым становится все труднее успевать за возросшими темпами и объемом принятия правовых норм ЕС. 22 мая 2014 г. Швейцария и ЕС приступили к ведению переговоров о заключении соглашения по институциональным вопросам, которые охватывают следующие направления: дальнейшее развитие правовой базы, затрагивающей двухсторонний доступ на рынки; контроль и мониторинг принимаемых в этой области соглашений; толкование и интерпретация правовых норм; регулирование возникающих споров.

Швейцария еще в меньшей степени, чем страны ЕЭП, может оказывать влияние на принимаемые в ЕС решения, прямо или косвенно затрагивающие швейцарские деловые круги, хотя имеет возможность осуществлять мониторинг за деятельностью ЕЭП через институты Европейской ассоциации свободной торговли. Кроме того, получив доступ на рынки ЕС, Швейцария несет значительную финансовую нагрузку на обеспечение функционирования ЕВР и смежных с ним областей. По оценке экспертов Швейцария за 10 лет потратила на эти нужды около миллиарда евро⁴⁷.

После присоединения в 2007 г. Болгарии и Румынии к ЕС Швейцария должна была соответственно расширить существующее соглашение о свободном передвижении людей на новые страны ЕС. Однако общественное мнение швейцарцев по данному вопросу было весьма неоднозначно. Проблема заключается в том, что соглашение о свободном передвижении людей входит в первый пакет, который связан «*guillotine clause*», при котором отмена действия одного из соглашений автоматически влечет за собой приостановку действия других. В результате проведенной кампании за положительное решение по данному вопросу на референдуме 2009 г. за распространение соглашения

⁴⁶ Beziehungen Schweiz-EU: Start der Verhandlungen zu den institutionellen Fragen», Bern, 22.05.2014, <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=53073>.

⁴⁷ Buchan D. Outsiders on the Inside: Swiss and Norwegian Lessons for the UK. CER, London. Policy brief. September, 2012. P. 2. <http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2012/outside-inside-swiss-and-norwegian-lessons-uk>.

о свободном передвижении людей на Болгарию и Румынию проголосовало 59,6%,⁴⁸ при сохранении переходного периода с ограничением доступа рабочей силы на рынок труда Швейцарии. После вступления Хорватии в ЕС 1 июля 2013 г. Швейцария должна была распространить соглашение о свободном передвижении людей и на эту страну. Предполагалось, что решение этого вопроса будет носить чисто технический характер и будет реализовано летом 2014 г., однако подписания протокола между Швейцарией и Хорватией о беспрепятственном доступе граждан последней на швейцарский рынок труда (после 10-летнего переходного периода) не последовало.

В феврале 2014 г. по инициативе Швейцарской народной партии в стране прошел референдум о введении квот на прибытие в страну иммигрантов—граждан ЕС. При явке 56,6% за введение квот проголосовали 50,3%. Следует отметить, что в различных кантонах мнение граждан не было одинаковым: франкоязычные кантоны не поддержали введение квот, германоязычные разделились, а италоязычный кантон Тичино высказался резко против⁴⁹. У правительства Швейцарии есть три года на имплементацию итогов референдума⁵⁰, однако последствия такого шага будут для Швейцарии скорее всего негативными. Фактически введение квот для граждан ЕС противоречит одному из основных принципов функционирования Единого внутреннего рынка (ЕВР) ЕС — свободному передвижению людей, нарушение которого ЕС считает неприемлемым. Отказаться же от Соглашения о свободном передвижении людей без негативных для себя последствий Швейцария не может из-за уже упомянутого «положения гильотины». Кроме того, Швейцария входит в шенгенскую зону и, соответственно, не осуществляет паспортный контроль на своих границах для других участников Шенгена. Однако реальное введение квот может нарушить данный порядок.

⁴⁸ Votation populaire du 08.02.2009. <https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20090208/index.html>.

⁴⁹ Votation populaire du 08.02.2009. <https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20140209/index.html>.

⁵⁰ 23 марта 2014 г. между главой федерального ведомства по миграции (BFM) и представителем Швейцарской народной партии состоялось обсуждение предложений по разработке новой системы миграции и ее внедрения в национальное законодательство. В итоге для разработки концепции была создана специальная экспертная группа, в состав которой вошли представители департаментов юстиции и полиции (EJPD), экономики образования и развития (WBF), внешней политики (EDA), а также т.н. «социальные партнеры». «Neues Zuwanderungssystem: SVP angehört», Bern, 18.03.1014, <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=52340>.

По некоторым оценкам более 420 тыс. швейцарцев постоянно работают на территории Евросоюза, еще 240 тыс. ежедневно приезжают туда на работу; около 1,33 млн граждан стран ЕС (70% всех иностранцев) проживают в Швейцарии. Если результаты референдума вступят в силу, это серьезно скажется на их положении⁵¹.

Первыми негативными последствиями референдума о введении квот для граждан ЕС стало изменение статуса Швейцарии в научно-исследовательских и обучающих проектах ЕС, таких как Горизонт 2020 и Эразмус+, так как, по мнению официальных лиц ЕС, данные проекты напрямую связаны с возможностью свободного передвижения людей. Швейцарские исследователи теперь будут участвовать в рамках данных программ как представители «третьей страны», а не страны – полноправного участника. Кроме того, ЕС уже заморозил переговоры со Швейцарией о создании общего рынка электроэнергии⁵².

В принципе у правительства Швейцарии есть около трех лет на имплементацию инициативы по миграции. Президент республики Д. Буркхальтер во время встречи с канцлером ФРГ А. Меркель подтвердил, что бундесрат будет вынужден внести соответствующие положения в Конституцию, но при этом пообещал изучить возможности согласования новых правовых норм с договором о свободном передвижении рабочей силы⁵³. Конечно, Швейцарию больше всего устроил бы вариант продолжения применения пакета соглашений в прежнем виде. Европейский союз со своей стороны также не спешит с денонсацией, поскольку достаточно тесно связан с Конфедерацией в торгового-экономическом отношении, особенно по линии антимонопольного сотрудничества, производственных стандартов и транспортной логистики. Производители ЕС заинтересованы в привилегированном доступе на швейцарский рынок с высоким потребительским спросом. Видимо, в силу этих причин стороны стремятся к компромиссу.

30 апреля 2014 г. Швейцария озвучила свои предложения по урегулированию ситуации с доступом граждан Хорватии на отечественный рынок труда: с 1 июля 2014 г. хорваты гарантированно получают 50 го-

⁵¹ Euractiv.com 11.02.2014. <http://www.euractiv.com/global-europe/eu-swiss-referendum-debate-conse-news-533409>. Swiss Statistics. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/themen/01/07/blank/key/01/01.html>.

⁵² «Der Bundesrat trifft Maßnahmen, um die Partizipationssowie die Marktzugangsdossiers mit der EU wieder in Gang zu bringen», 30.04.2014, <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=52804>.

⁵³ «Bundeskanzlerin Merkel sichert Bundespräsident Burkhalter konstruktiven Dialog in europolitischen Fragen zu». Bern, 18.02.2014, <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=52050>.

довых видов на жительство категории В и 450 краткосрочных видов на жительство категории L; также будут признаны те хорватские дипломы в сфере образования, здравоохранения, социального ухода, сельского хозяйства, строительства и спорта, которые относятся к компетенции Федерации. Кроме того, бундесрат одобрил заключение с ЕС меморандума, согласно которому Берн обязуется перечислить Хорватии, как в свое время другим «новым членам ЕС», 45 млн швейцарских франков. Этот взнос должен стать жестом солидарности и способствовать развитию прочных и надежных отношений в сфере экономики и политики между странами. Тем не менее, в декабре 2014 г. Совет ЕС отметил, что граждане Хорватии не получили равных прав с гражданами других государств-членов, что может рассматриваться как неприемлемая дискриминация⁵⁴.

В то же время Берн подтвердил, что права тех граждан ЕС, которые уже живут и работают в Швейцарии, сохранятся и не будут пересмотрены в сторону ухудшения даже в случае отмены договора о свободном передвижении. При этом переговоры с Европейским союзом и входящими в его состав государствами по поиску компромисса будут продолжены. ЕС в свою очередь пролонгирует участие Швейцарии в совместных проектах в сфере науки и образования, электроэнергетики и поддержки кинематографа⁵⁵. Достаточно быстро принятое компромиссное решение и готовность продолжить совместную работу на этом направлении говорит о наличии здравого смысла у обеих сторон.

30 ноября 2014 г. в Швейцарии состоялся еще один референдум по проблемам иммиграции. По инициативе экологического движения ЕСОРОР (Экология и Население) предлагалось ограничить ежегодный приток иностранцев в Швейцарию 0,2% от общего населения страны. Однако эти предложения были отвергнуты большинством проголосовавших (74% против) во всех 23 кантонах⁵⁶.

Отношения Швейцарии и ЕС в сфере налогообложения и сохранения банковской тайны. В последние годы наибольшие противоречия между ЕС и Швейцарией наблюдались в сфере налогообложения, где у Берна традиционно сложились определенные преимущества перед другими европейскими странами. Первый сюжет в этом контексте — несправед-

⁵⁴ Council conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries. Brussels, 16 December 2014. P. 7. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/?p=4>.

⁵⁵ «Der Bundesrat trifft Maßnahmen, um die Partizipationssowie die Marktzugangsdossiers mit EU wieder in Gang zu bringen», Bern, 30.04.2014, <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=52804>.

⁵⁶ Votation populaire du 30.11.2014. <https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20141130/index.html>

ливо преференциальный, по мнению Еврокомиссии, режим, предоставляемый в швейцарских кантонах в виде различных льготных схем компаниям-резидентам, включая те, которые действуют за пределами Конфедерации. Критике Брюсселя подверглись, прежде всего, налоговые правила, применяемые на кантональном уровне в отношении холдинговых, управляющих и смешанных компаний, которые получают большую часть своей прибыли от деятельности вне Швейцарии, поскольку в этом случае она облагается меньшим налогом, чем прибыль, полученная внутри страны. На федеральном уровне Брюссель критикует налоговые режимы для так называемых «обществ-принципалов» и Swiss Finance Branch⁵⁷.

Начиная с 2005 г. Еврокомиссия регулярно призывала Берн отказаться от подобного рода «недобросовестной конкуренции» и перейти к применению унифицированной еэсовской практики. По мнению ЕС, льготные режимы, действующие в Швейцарии, являются формой государственных субсидий и противоречат Договору о свободной торговле от 22 июля 1972 г.⁵⁸ В 2010 г. Брюссель предложил Берну присоединиться к действующему в ЕС кодексу поведения и правилам добросовестной конкуренции. Швейцария со своей стороны отклонила обвинения Еврокомиссии и согласилась подумать над возможностью принятия лишь отдельных правил и критериев кодекса, обосновывая свою позицию тем, что она не является участницей ЕС и поэтому не обязана автоматически распространять все его нормы на свое внутреннее законодательство. Этот спор мог бы продолжаться очень долго. Однако угроза включения Швейцарии в «черный список налоговых оазисов» и применения санкций со стороны ЕС, которые могут привести к отмене соглашений о двойном налогообложении и введению различных дискриминирующих мер в отношении Альпийской республики, побудили ее в итоге к пересмотру национального налогового законодательства

⁵⁷ Т.н. «спор об отмене пяти налоговых режимов», «Schweiz sieht Ende im EU-Steuerstreit», 19.06.2014, <http://www.finanzen.ch/nachrichten/aktien/Schweiz-sieht-Ende-im-EU-Steuerstreit-1000173092>

⁵⁸ Постановление было принято 13 февраля 2007 г. Согласно этому решению ЕС оставил за собой право на применение защитных мер. В результате начавшегося по этому вопросу диалога между Швейцарией и Еврокомиссией в 2009 г. был разработан компромисс, который, однако, не устроил некоторых членов ЕС, и спор был продолжен. В 2010 г. Еврокомиссия призвала Швейцарию присоединиться к действующим в ЕС правилам добросовестной конкуренции и т.н. кодексу поведения в области налогообложения предпринимателей. René Matteotti, Philipp Roth «Die Unternehmenssteuerreform III zwischen Kompetitivität und Kompatibilität. Enge Handlungsspielräume in einem stark regulierten internationalen Umfeld», https://www2.eycom.ch/library/items/tax/2013_asa/2012-13_ASA_681-736_Roth.pdf

и проведению комплексной реформы в этой области («Unternehmenssteuerreform III»)⁵⁹. Для разработки концепции был создан специальный комитет, призванный предложить меры, которые, с одной стороны, удовлетворили бы ЕС и убрали поводы для критики швейцарского законодательства, с другой — способствовали бы не только сохранению, но и повышению конкурентоспособности Конфедерации в налоговой сфере с учетом современных мировых тенденций в этой области⁶⁰. Параллельно в июле 2012 г. бундесрат Швейцарии получил мандат на ведение переговоров по этому вопросу с Еврокомиссией⁶¹. Результатом непростого диалога между Берном и Брюсселем стал компромисс, который был оформлен 20 июня 2014 г. в виде декларации, а не международного договора. Соглашение представляет собой перечень принципов и намерений сторон и не предусматривает для Швейцарии договорных обязательств. Согласно достигнутой договоренности Берн обещает в рамках будущей реформы отменить существующие привилегированные налоговые режимы («ring-fencing») и следить за тем, чтобы новые меры соответствовали международному стандарту. Параллельно Швейцария согласилась участвовать в разработке международного стандарта

⁵⁹ Швейцарские эксперты рассматривали в качестве ответной меры возможность обращения за разрешением спора в ВТО. Однако этот шаг из-за неясности окончательного исхода мог повлечь за собой неопределенность для многих фирм, зарегистрированных в Швейцарии, и, как следствие, привести к их уходу из страны. Необходимость сохранения правовой стабильности для предпринимателей и тем самым инвестиционной привлекательности швейцарского штандорта оказалась в данном случае определяющим фактором в принятии решения о необходимости реформирования национального налогового законодательства. René Matteotti, Philipp Roth «Die Unternehmenssteuerreform III zwischen Kompetitivität und Kompatibilität. Enge Handlungsspielräume in einem stark regulierten internationalen Umfeld», S. 685, https://www2.eycom.ch/library/items/tax/2013_asa/2012-13_ASA_681-736_Roth.pdf.

⁶⁰ В целом суть реформы заключается в следующем: прибыль, полученная за пределами Швейцарии и от источников внутри страны, должна облагаться одинаковой налоговой ставкой, которая для сохранения конкурентоспособности и налоговой привлекательности Альпийской республики будет снижена по сравнению со ставками, действующими в других странах (например, до 12%). Учитывая утрату Люксембургом, Ирландией и Нидерландами статуса привлекательных юрисдикций, это может привести, по мнению экспертов, к дополнительному притоку в Швейцарию международных компаний. Тогда как ЕС утратит повод для критики, что будет способствовать правовой стабильности в налоговой сфере в долгосрочной перспективе. Подробнее см: «Швейцария и ЕС близки к урегулированию налогового спора», <http://business-swiss.ch/2014/06/shvejcariya-es-uregulirovanie-nalogovogo-spora/>.

⁶¹ René Matteotti, Philipp Roth «Die Unternehmenssteuerreform III zwischen Kompetitivität und Kompatibilität. Enge Handlungsspielräume in einem stark regulierten internationalen Umfeld», S. 685, https://www2.eycom.ch/library/items/tax/2013_asa/2012-13_ASA_681-736_Roth.pdf.

в области налогообложения предпринимательской деятельности. В ответ ЕС заявил о готовности отказаться от применения контрсанкций при соблюдении Берном взятых на себя обязательств⁶². Тем не менее, это обещание не означает, что страны Евросоюза не прибегнут к подобным мерам в будущем, если налоговые режимы Конфедерации не будут отвечать требованиям честной конкуренции.

Второй аспект касается налогообложения счетов граждан ЕС. Вопрос очень сложный и неоднозначный, т.к. затрагивает, с одной стороны, поступления в бюджеты стран ЕС, с другой – прибыль швейцарских банков и деловую репутацию Швейцарии. Согласно данным немецких СМИ, страны ЕС ежегодно из-за недобросовестного отношения к налоговому законодательству и оттока капитала в офшорные юрисдикции недосчитываются около одного триллиона евро, что является серьезной проблемой для государственных бюджетов⁶³. По мнению Европейской комиссии, действующие в Конфедерации правила банковской тайны предоставляют иностранным гражданам возможность уходить от уплаты налогов, взимаемых с доходов от сбережений. Например, немецкие предприниматели пополнили свои счета в швейцарских банках в 2010 г. более чем на 200 млрд евро, заплатив налоги лишь с одной трети этой суммы⁶⁴. Тема налогообложения и обмена данными о держателях вкладов и размерах их доходов поднималась между ЕС и Швейцарией неоднократно. Первое предложение по устранению недостатков в этой области было сформулировано Европейской комиссией еще в 1989 г., и только в 2003 г. сторонам удалось разработать совместные правила, которые были введены в действие в 2005 г.⁶⁵ Однако этих мер оказалось недостаточно для устранения всех лазеек и пробелов, позволяющих обходить национальное законодательство. Начиная с 2009 г., большинство стран ЕС стало настаивать на необходимости создания общего стандарта⁶⁶ и введении единого

⁶² «Unternehmenssteuerdialog mit der EU steht vor dem Abschluss», <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=53440>.

⁶³ Такую цифру со ссылкой на данные Еврокомиссии привело, например, авторитетное издание «Die Zeit», имея в виду не только Швейцарию, но и другие страны. «Europa kippt das Bankgeheimnis», 20. März 2014, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-03/bankgeheimnis-eu-zinssteuerrichtlinie>.

⁶⁴ «Schweizer Banken fordern Selbstanzeige: Absage an Steuersünder», 19.11.14, <http://www.taz.de/!127796/>.

⁶⁵ «Der lange Weg zum AIA», Neue Zürcher Zeitung, 25 März 2014, <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschafts-und-finanzportal/der-lange-weg-zum-aia-1.18269678>.

⁶⁶ Под стандартом подразумевается перечень юридических лиц (их четкая дефиниция) и виды доходов от финансовых операций, по которым планируется ввести обмен данными.

механизма автоматического обмена данными (AIA) по вопросам налогообложения, который бы распространялся и на другие государства, не входящие в Европейский союз⁶⁷. Понимая, что реализация подобных планов приведет к фактической отмене банковской тайны и, как следствие, — потере одного из главных преимуществ швейцарских финансовых институтов, Берн выступил с ответным предложением — ввести в деловую практику так называемый «принцип Рубика», который заключается в следующем: банки сами выплачивают фиксированный налог со счетов клиентов-нерезидентов, взимая определенный процент от суммы вклада («налог у источника»), не разглашая имена их держателей. В качестве альтернативы вкладчикам предлагается возможность задекларировать доходы и платить налоги в своей собственной стране в соответствии с национальной шкалой налогообложения.

До недавнего времени Швейцария довольно успешно маневрировала в этом вопросе, поскольку полного единства в Евросоюзе насчет предложенной схемы не было. Австрия и Люксембург не спешили подписывать соглашение о создании AIA, опасаясь, что их банки в случае неучастия в этом механизме Швейцарии окажутся в дискриминационном положении. Сочувственно к швейцарской идее отнеслись некоторые политики в Германии и Великобритании, что сделало возможным дляерна ведение двусторонних переговоров с этими странами о применении «принципа Рубика». Именно эта модель легла в основу заключенных в 2012 г. двусторонних соглашений между Швейцарией и Великобританией, Германией, Австрией. Их суть в общих чертах сводится к следующему. Держатели вкладов в швейцарских банках по состоянию на определенную дату (1 января 2013 г. в случае с Германией и Австрией, 30 апреля 2013 г. — в договоре с Великобританией) могут задекларировать свои доходы немецким/британским/австрийским фискальным органам, либо сохранить анонимность — с уплатой при этом банку определенного процента от вклада. Для Германии и Великобритании эта доля составляет от 21% до 41%, Австрии — от 15% до 38%⁶⁸. При этом Берлин, Лондон и Вена согласились отказаться от претензий на неуплаченные налоги прошлых лет. В будущем вкладчики швейцарских банков должны получить возможность уплаты налогов по национальной шкале, но при сохранении анонимности, то есть опять же через банк. Со своей стороны Швейцария в качестве гарантий в январе 2013 г. обязывалась

⁶⁷ Прежде всего, имеются в виду Швейцария, Лихтенштейн, Андорра, Монако, Сан-Марино.

⁶⁸ «So funktionieren die Steuerabkommen mit Grossbritannien und Österreich», Dezember 2012, www.sif.admin.ch/themen/00502/00758/?lang=de&download.

выплатить 2 млрд швейцарских франков Берлину и 0,5 млрд – Лондону⁶⁹. Если до вступления договоров в силу держатели вкладов примут решение о переводе своих средств из Швейцарии в банки других стран, власти Берна обязываются проинформировать партнеров соответствующим образом. Действие соглашения распространяется на физические и юридические лица, включая офшорные компании, трасты и фонды. Эта же схема, по мнению Берна, могла бы применяться и в отношении всего ЕС⁷⁰.

Однако, несмотря на достигнутые договоренности между министерствами финансов и ратификацию соглашений со стороны Швейцарии, 12 декабря 2012 г. германский бундесрат проголосовал против принятия договора⁷¹. В результате отношения между Берлином и Берном в банковской сфере продолжают основываться на старых правилах, и для предоставления информации немецким налоговым органам требуется оформить запрос. Заключенные соглашения с Великобританией и Австрией вступили в силу с 1 января 2013 г.⁷² Согласно взятым на себя обязательствам Швейцария уже перевела первые транши – 372 млн франков Лондону и 515 млн – Вене. При этом британские подданные в большинстве своем оказались более ответственными и воспользовались альтернативной уплате «налога у источника» возможностью, открыв свои вклады для национальных фискальных органов. По оценкам швейцарского банковского союза, в будущем это может привести к тому, что налоговые перечисления в пользу Лондона окажутся меньше, чем ожидалось, и произведенные Берном гарантийные выплаты будут покрыты лишь в незначительной степени⁷³.

В то же время в Еврокомиссии посчитали, что заключенные двухсторонние соглашения не вполне корректны, т. к. вторгаются в сферу

⁶⁹ С Веной подобного соглашения о гарантийных выплатах заключено не было // «Erste Zahlung aus Steuerabkommen», 26. Juli 2013. <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/erste-zahlung-aus-steuerabkommen-1.18123238>.

⁷⁰ В 2013 г. Швейцария вступила в переговоры о заключении подобных соглашений с Грецией и Италией.

⁷¹ В Швейцарии подписанные соглашения о налоге на прибыль от вложения капитала были ратифицированы только со второй попытки в июне 2012 г. <http://www.law-news.ch/2013/01/steuerabkommen-grossbritannien>.

⁷² «Steuerabkommen mit Grossbritannien in Kraft», 3 Januar 2013, <http://www.law-news.ch/2013/01/steuerabkommen-grossbritannien>.

⁷³ Так британцы задекларировали доходы на сумму около 6,4 млрд швейцарских франков, австрийцы – 5,4 млрд (Данные 2013 г.) «Erste Zahlung aus Steuerabkommen», 26. Juli 2013, <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/erste-zahlung-aus-steuerabkommen-1.18123238>.

общесовской компетенции и подрывают действующую директиву о налогообложении сбережений. В связи с этим ЕС продолжил оказывать давление на Берн, используя в качестве рычагов воздействия чувствительный для Швейцарии вопрос о сохранении доступа к финансовым рынкам ЕС и возможности распространения на Швейцарию единого режима оказания финансовых услуг. После согласия Австрии и Люксембурга (19 марта 2014 г.) присоединиться к разрабатываемому в ОЭСР стандарту и перейти к автоматическому обмену данными в вопросах налогообложения Еврокомиссия получила мандат на ведение переговоров с Берном. Цель этих переговоров — добиться от Швейцарии гарантий по предоставлению странам ЕС в случае необходимости полного объема информации по есовским вкладчикам, начиная с определенной суммы вклада или сделки⁷⁴. Это, по мнению Еврокомиссии, было бы более эффективной мерой с точки зрения обеспечения фискальных поступлений и борьбы с уклонением от уплаты налогов. Для Берна с самого начала переговоров было важно, чтобы разрабатываемый глобальный стандарт был единым, обмен данными использовался только в предназначенных для этого целях, информация была надежно защищена, и доступ к ней основывался на принципе взаимности. Поскольку основные встречные условия Берна были выполнены, 6 мая 2014 г. Швейцария заявила о своей готовности присоединиться к стандарту автоматического обмена налоговой информацией⁷⁵.

⁷⁴ Согласие Люксембурга и Австрии о присоединении к AIA было связано с обещанием Еврокомиссии завершить переговоры со Швейцарией по этому вопросу к концу 2014 г. 17 января 2014 г. фискальный комитет ОЭСР разработал основные положения глобального стандарта для автоматического обмена данными AIA в области налогообложения (опубликованы 13 февраля 2014 г.); 22/23 февраля 2014 г. министры финансов G-20 одобрили эти положения; 19 марта 2014 г. 43 государства, из них 23 члена ЕС, объявили о присоединении к AIA и заявили о намерении начать автоматический обмен информацией с 2017 г.; 14 марта 2014 г. страны — участницы ЕС договорились о расширении сфер налогообложения на прибыль от капитала (согласно плану эти изменения должны быть внесены в национальные законодательства к январю 2016 г.) и о завершении разработки AIA к июню-сентябрю 2014 г. Источник: «Der lange Weg zum AIA», Neue Zürcher Zeitung, 25 März 2014.

⁷⁵ Однако, чтобы стандарт смог начать полноценно функционировать, Берну необходимо внести соответствующие изменения в национальное законодательство, что потребует одобрения парламента и, возможно, референдума. 21 мая 2014 г. бундесрат разработал проект мандата на введение глобального стандарта в национальное законодательство, который будет согласоваться в ближайшие месяцы с парламентской комиссией и кантонами. Планируется, что бундесрат получит мандат осенью 2014 г., «Bundesrat definiert Mandatsentwürfe zur Einführung des automatischen Informationsaustauschs in Steuersachen mit Partnerstaaten». <http://www.bundesrat.admin.ch/>.

Швейцария, Норвегия и Исландия в контексте внешней и оборонной политики. Умело балансируя в экономических вопросах, Берн сумел сохранить независимость от ЕС в отношении своего внешнеполитического курса. С начала 2003 г. Швейцария, если это отвечает ее интересам, присоединяется к отдельным внешнеполитическим миссиям ЕС, включая военные операции в рамках Общей политики безопасности и обороны (GSVP). И хотя она не принимает непосредственного участия в принятии решений (этим правом обладают только государства-члены ЕС), ее наблюдатели присутствуют в Совете по внешней политике, а также во время встреч министров обороны ЕС. Условия и характер участия Швейцарии в инициативах Евросоюза в этой области обсуждаются каждый раз отдельно и основываются на «специальных договоренностях». В октябре 2004 г. Европейский союз предложил Берну подписать рамочное соглашение по преодолению кризисов (GSVP – Rahmenabkommen zur Krisenbewältigung), которое он обычно заключает со странами, не входящими в ЕС. В документе оговариваются общие условия участия Швейцарии в миссиях: финансовая помощь, предоставление персонала, обмен документами и т.д. И хотя подписание соглашения никак не влияет на право Берна самому определять, в каких операциях и в какой степени ему следует участвовать, Швейцария до сих пор к договору не присоединилась. 17 октября 2010 г. бундесрат в докладе «Об эволюции европейской политики» отметил, что подписание подобного рамочного соглашения с ЕС в области политики и безопасности является «принципиально целесообразным». Однако издания мандата на ведение переговоров не последовало⁷⁶. В 2012 г. Швейцария, заинтересованная в доступе к исследовательским проектам и программам ЕС в сфере развития вооружений, подписала договор о сотрудничестве в этой области с Европейским оборонным агентством (EDA)⁷⁷.

Для участия в военных операциях ЕС, так же как ООН и НАТО, законы Швейцарии предусматривают обязательное наличие мандата ООН или ОБСЕ, тогда как на мирные миссии это условие не распространяется. Кроме того, в случаях, когда речь идет о военной операции, которая продлится более трех недель, или об отправке более чем 100 военнослужащих, требуется согласие швейцарского парламента.

⁷⁶ «Friedensförderung», Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Direktion für europäische Angelegenheiten DEA, September 2013. S. 1, www.eda.admin.ch/europa.

⁷⁷ «Administrative Arrangements with non-EU members», <http://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are>.

Национальное законодательство исключает для Конфедерации возможность участия в боевых действиях по принуждению к миру⁷⁸.

Отсутствие у Швейцарии права напрямую участвовать в принятии решений ЕС в сфере внешней и оборонной политики, а также рамочного соглашения не мешают Альпийской республике успешно сотрудничать в этой области с Евросоюзом и периодически присоединяться к его инициативам. На сегодняшний день, опираясь на опыт совместного взаимодействия в пяти завершенных миссиях⁷⁹, Берн продолжает участвовать в двух операциях Евросоюза: ALTHEA в Боснии и Герцеговине — с 2004 г. и EULEX в Косово — с 2009 г.⁸⁰ Так, например, за период с 2009 по 2012 г. финансовая помощь Швейцарии, направленная на восстановление стабильности в Косово и развитие демократии в этом регионе, составила около 60 млн швейцарских франков. Значительные средства были потрачены и в рамках послевоенной помощи Боснии и Герцеговине. Начиная с 1991 г., Берн инвестировал в эту страну около 365 млн франков, целенаправленно поддерживая развитие самостоятельной рыночной системы, демократии, а также социальных институтов для слабозащищенных слоев населения — молодежи, стариков и репатриантов⁸¹. Кроме того, швейцарские эксперты участвовали в этом регионе в нескольких военных операциях, для ведения которых Берн предоставил в 2009 г. два вертолета⁸². 28 апреля 2014 г. Европей-

⁷⁸ «Friedensförderung», Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Direktion für europäische Angelegenheiten DEA, September 2013, S. 2, www.eda.admin.ch/europa.

⁷⁹ Завершенные миссии: Швейцарские эксперты участвовали в гражданской миссии ЕС по поддержанию местной полиции в Македонии (Proxima, завершена 14.12.05); в наблюдательной миссии в индонезийской провинции Ачех (АММ, завершена 15.12.06); в августе 2006 г. на короткое время в рамках военной миссии EUFOR RD Берн отправил в Конго двух военных врачей (завершилась 30.11.06), с февраля по декабрь 2008 г. в Демократической Республике Конго уже в рамках гражданской миссии ЕС EUPOL RD Congo был задействован швейцарский специалист в области юстиции; с начала 2003-го до середины 2012 г. Швейцария участвовала в гражданской миссии по созданию стабильной многонациональной полиции в Боснии и Герцеговине (EUPM, завершена 30.06.12).

⁸⁰ http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm, www.eda.admin.ch/europa.

⁸¹ http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm.

⁸² С ноября 2004 г. в военной миссии ЕС EUFOR ALTHEA в Боснии и Герцеговине принимал участие швейцарский контингент, состоящий из 20 военных (по 8 человек в Мостане и Требине и 4 военных офицера в штаб-квартире в Сараево), 16 февраля 2011 г. бундесрат принял решение увеличить количество участников в миссии еще на 6 специалистов в военной области. «Friedensförderung», Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Direktion für europäische Angelegenheiten DEA, September 2013, S. 2, www.eda.admin.ch/europa.

ский союз договорился об отправке одного швейцарского эксперта – специалиста в области СМИ в рамках программы EUTM на Мали⁸³.

В то же время Берну удается эффективно развивать свое традиционное дипломатическое амплуа объективного и нейтрального посредника, равноудаленного от участников конфликта. Представительство интересов стран, которые не имеют между собой дипотношений (США – Иран, США – Куба, Россия – Грузия), создание на своей территории условий для организации и проведения международных переговоров, а также активное членство в ОБСЕ способствуют укреплению дипломатического и международного авторитета Швейцарии⁸⁴.

Более активную заинтересованность в сотрудничестве с Европейским союзом в сфере внешней и оборонной политики демонстрирует Норвегия, которая является членом НАТО и придерживается проатлантического курса. Как малонаселенное государство, экономически интегрированное в Европу, являющееся важным для нее поставщиком газа и нефти и имеющее интересы на море, Норвегия традиционно уделяет большое внимание обеспечению своей безопасности и поддержанию мира, особенно в европейском регионе и Арктике. В отличие от Швейцарии Норвегия подписала в 2004 г. рамочное соглашение об участии в операциях ЕС по кризисному регулированию⁸⁵. В 2005 г. ее примеру последовала Исландия, которая не имеет собственной регулярной армии и потому рассчитывает в вопросах военной безопасности в основном на силы НАТО⁸⁶. В итоге оба государства могут кооперироваться с Евросоюзом как члены Североатлантического альянса, присоединяясь к тем принципам и условиям, на которых базируются совместные акции, или вносить свой вклад самостоятельно, если ЕС приглашает их к участию в миссиях как третье государство.

В МИД Норвегии считают, что усилия Европейского союза в сфере внешней и оборонной политики должны не только способствовать более эффективному урегулированию международных конфликтов,

⁸³ «Schweiz und EU unterzeichnen Teilnahmeabkommen zur EUTM Mali», <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=52786>.

⁸⁴ В 2014 г. Швейцария председательствует в ОБСЕ.

⁸⁵ «Agreement between The European Union and The Kingdom of Norway establishing a Framework for the Participation of The Kingdom of Norway in The European Union Crisis Management Operations», 3.12. 2004, <http://www.regjeringen.no/mobil/en/dep/ud/documents/Laws-and-rules/reglement/2004/Agreement-between-EU-and-Norway-establishing-a-Framework-for-the-Participation-of-Norway-in-the-EU-Crisis-Management-Operations.html?id=420601>.

⁸⁶ <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=details&lang=en&aid=2004107&doclang=en>.

но и привести к взаимовыгодному перераспределению задач между Европой и США⁸⁷. Поэтому важным элементом в отношениях между Норвегией и ЕС стало совместное сотрудничество в области вооружений и кооперация с Европейским оборонным агентством. Взаимодействие с организацией происходит на договорной основе с 7 марта 2006 г. и предусматривает регулярные консультации сторон. Подписание этого соглашения открыло норвежцам дорогу не только к участию в исследовательских программах и проектах EDA, но и предоставило национальному оборонному производству возможность выхода на новые рынки⁸⁸.

Понимая важность военной составляющей для успешного развития европейского проекта по урегулированию кризисов, Норвегия с самого начала подключилась к инициативе ЕС по созданию т.н. «боевых групп» и вошла в состав северного подразделения, основной задачей которого является ведение боевых действий в течение 10–15 дней на северном фланге ЕС и в условиях Заполярья. В «северную боевую группу», возглавляемую Швецией, входят также Ирландия, Финляндия и Эстония. Ее численность составляет около 2,5 тыс. человек, 150 из которых представляют Норвегию⁸⁹.

В отличие от Исландии, которая присоединилась лишь однажды в октябре 2008 г. к полицейской миссии ЕС в Боснии и Герцеговине (EUPM)⁹⁰, Норвегия была задействована практически во всех миссиях Европейского союза за исключением постсоветского пространства. Она участвовала в бывшей Югославии (в 2000 г.), Косово (в 2006–2007 гг.), Боснии и Герцеговине (с 1 января 2003 г.), Македонии (с 15 декабря 2003 г.), Палестине (с 2006 г.), Ливии (с 2013 г.), Нигере (с 8 августа 2012 по 15 июля 2014 г.), Конго (с 1 июля 2007 по 30 сентября 2014 г.), а также в миссии ЕС в районе Африканского нагорья и западной части Индийского океана (с 2012 г.)⁹¹. Формы участия

⁸⁷ «Stand der norwegischen Außenpolitik», Bericht an das Storting zum Stand der Außenpolitik, 15 Februar 2005, Minister für Auswärtige Angelegenheiten Jan Petersen, S.9, [http://www/norwegen.no/arkiv/parliamentspeech/](http://www.norwegen.no/arkiv/parliamentspeech/).

⁸⁸ «Norway signs co-operative arrangement with EDA», http://www.eu-norway.org/ARKIV/newsarchives/Norway_signs_co_operative_arrangement_with_EDA/#.U7kbqB9BtPE

⁸⁹ Решение о создании боевых групп было принято на саммите ЕС в октябре 2004 г., *Бабынина Л.* Дифференциация в рамках ОВПБ/ЕПБО Евросоюза // *Обозреватель*. 2010. № 4. С. 66.

⁹⁰ «Missionen der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina», http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/ps0008_de.htm.

⁹¹ *Воронов К.В.* Страны Северной Европы / Европейский союз и региональные конфликты. Отв. ред. Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 129. http://ceas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm.

и активности Норвегии в этих миссиях различны: от оказания гуманитарной помощи и финансовой поддержки кризисным регионам, содействия в создании гражданской инфраструктуры и демократических институтов, до военного участия (Ливия) и посредничества в ведении переговоров между конфликтующими сторонами (Палестина). При этом норвежцы особое внимание уделяют вопросам экологии, защите прав социально незащищенных слоев населения, улучшению положения женщин.

В целом можно констатировать, что благодаря своей активной внешней политике Норвегии удастся поддерживать имидж миротворческого государства, в то время как маленькая Исландия традиционно считается одной из самых миролюбивых стран.

Сердцевиной швейцарской «особости» в отношении с ЕС по-прежнему остаются ее традиции нейтралитета и стремление избегать наднациональных форм интеграции как нежелательных ограничителей суверенитета. При этом в Берне и Осло хорошо понимают, что в условиях усиления тенденций к интеграции в Европе и специфического географического положения стран самоизоляция чревата для них негативными последствиями, которые отразятся, прежде всего, на развитии экономики. Таким образом, несмотря на то, что степень активности и вовлеченности в сотрудничество с ЕС в сфере внешней и оборонной политики Швейцарии, Норвегии и Исландии различна, странам удастся реализовать свои специфические интересы, часто обусловленные экономической составляющей, и следовать при этом особым путем.

Шенгенское сотрудничество

Важным направлением взаимодействия ЕС с Норвегией, Исландией и Швейцарией стало участие этих стран в шенгенском сотрудничестве. После вступления в ЕС Швеции и Финляндии очень остро встал вопрос функционирования Северного паспортного союза, который существует между странами Северной Европы с 1952 г. При включении шенгенского законодательства в Амстердамский договор датское руководство подчеркивало, что жизненно важно уделить самое большое внимание позиции Норвегии и Исландии в отношении шенгенских правил, поскольку функционирование Паспортного союза должно продолжаться⁹². С 19 декабря 1996 г. Норвегия и Исландия стали ассоциированны-

⁹² Danish Ministry of Foreign Affairs, North Group/ Report on the EU Intergovernmental Conference to the Folketing, 15 April 1997.

ми членами шенгенского сотрудничества. Порядок участия этих двух стран в рамках шенгенского сотрудничества прописан в ст. 6 Протокола № 2 к Амстердамскому договору⁹³. Норвегия и Исландия инкорпорировали все шенгенское законодательство в национальное право. Государства участвуют в обсуждении мероприятий в рамках шенгенской зоны, несут все финансовые расходы, но не участвуют в процедуре принятия решений, вновь принятые решения в рамках шенгенского права Норвегия и Исландия включают в свое законодательство. Таким образом, страны участвуют во всех «компенсирующих» направлениях деятельности шенгенской группы, т.е. полицейском сотрудничестве⁹⁴. В 1999 г. было законодательно оформлено сотрудничество между Норвегией и Исландией с одной стороны, и Великобританией и Ирландией — с другой, в рамках шенгенских правил⁹⁵.

В декабре 2000 г. Совет принял решение, что шенгенские *acquis* на территории скандинавских стран и Финляндии начнут действовать с 25 марта 2001 г.⁹⁶ Таким образом, все страны Северного паспортного союза присоединились к шенгенской зоне. На практике Норвегия и Исландия постепенно присоединяются к различным направлениям шенгенского сотрудничества. В 2001 г. Норвегия и Исландия присоединились к Дублинской конвенции относительно критериев и механизмов предоставления убежища и к общеевропейской дактилоскопической базе *Eurodac*⁹⁷. Особую сложность представляло собой решение о взаимодействии Дании, Норвегии и Исландии в области политики предоставления убежища, поскольку Дания имела исключения в данной сфере. Сотрудничество между Норвегией и Исландией, с одной стороны, и Данией, с другой стороны, на базе положений Дублин-II и *Eurodac*, осуществляется в рамках международного права. Правовая сторона взаимодействия сторон прописана в специальном протоколе, прилагающемся к соглашению между ЕС и Норвегией и Исландией о присоединении к системе Дублин-II и *Eurodac*⁹⁸. В 2001 г. Норвегия заключила соглашения о сотрудничестве с Европолем и в 2005 г. с Евроюстом. В 2003 г. Норвегия и Исландия подписали соглашение с ЕС о взаимной помощи в расследовании уголовных дел. Конвенция об

⁹³ Treaty of Amsterdam. Protocol integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union. Art.6.

⁹⁴ Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза. М., 2011. С. 89.

⁹⁵ Official Journal. 2000. L. 15.

⁹⁶ Official Journal. 2000. L. 309.

⁹⁷ Official Journal. 2001. L. 93.

⁹⁸ Official Journal. 2006. L. 57.

экстрадиции между государствами – членами ЕС, принятая в 1996 г., с марта 2003 г. распространяется также на Норвегию и Исландию⁹⁹. С 2007 г. обе страны участвуют в работе ФРОНТЕКС (*Frontex*) – Европейского агентства по сотрудничеству на внешних границах Союза¹⁰⁰. В июне 2008 года государства-члены ЕС проголосовали за включение в *acquis communautaire* положений Прюмского договора¹⁰¹, которые относились в первую очередь к трансграничному сотрудничеству в борьбе с терроризмом и организованной преступностью. В сентябре 2009 г. было принято решение о присоединении к вновь введенным положениям Исландии и Норвегии¹⁰², таким образом, страны получили доступ к обмену информацией в рамках ЕС, в том числе биометрическими данными и ДНК¹⁰³.

Швейцария долгое время не присоединялась к шенгенской зоне, хотя при ее положении в окружении государств-членов ЕС и высоких стандартах пограничных служб, вступление в Шенген казалось весьма логичным. В итоге в рамках второго пакета соглашений между Швейцарией и ЕС среди прочего предполагалось присоединение Швейцарии к шенгенской зоне. После референдума, прошедшего в стране в 2005 г., и одобрения населения, Швейцария начала активную подготовку к вступлению в Шенген. Паспортный контроль на сухопутных границах страны был отменен в декабре 2008 г., а в аэропортах в марте 2009 г. Еще в 2004 г. было заключено Соглашение между Швейцарией и ЕС, в отношении критериев и механизмов установления ответственности государства за проверку запросов о предоставлении убежища в государствах – членах ЕС гражданам третьих стран (Дублин-II) и работы дактилоскопической базы данных *Eurodac*¹⁰⁴. Соглашение вступило в силу 1 марта 2008 г. Предусмотрено создание смешанного комитета, который в настоящее время занимается проблемами реализации соглашения. Комиссия также проводит неформальные консультации со швейцарскими экспертами, на которых рассматриваются их предложения в рамках данных соглашений. В сентябре 2009 г. Швейцария подписала с ЕС соглаше-

⁹⁹ Council Decision 2003/169/JHA // Official Journal. 2003. L. 67.

¹⁰⁰ Council Decision 2007/511/EC of 15 February 2007 // Official Journal 2007. L. 188.

¹⁰¹ Council Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime // Official Journal. 2008. L. 210. P. 1–11.

¹⁰² Council Decision of 21 September 2009 // Official Journal. 2009. L. 353.

¹⁰³ Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза. М., 2011. С. 90.

¹⁰⁴ Council Decision 2008/147 // Official Journal. 2008. L. 53.

ние об участии в мероприятиях ФРОНТЕКС, в том числе и оперативных отрядах агентства RABIT¹⁰⁵.

В декабре 2004 г. в ЕС был принят регламент о введении стандартов безопасности и биометрических данных в паспорта, используемых гражданами государств-членов ЕС для путешествий. Исландия, Норвегия и Швейцария участвуют в реализации положений этого закона¹⁰⁶. Для взаимного признания и исполнения судебных решений в гражданских и коммерческих делах между ЕС с одной стороны и Швейцарией, Норвегией и Исландией с другой стороны в 2007 г. было заключено специальное соглашение — обновленная Луганская конвенция¹⁰⁷. Специфический статус Исландии, Норвегии и Швейцарии учитывается во всех нормативных актах, развивающих шенгенское законодательство, как правило, специальные положения об участии и имплементации ими принимаемых законов прописываются в преамбулах. Представители трех стран принимали участие в разработке Визового кодекса¹⁰⁸ и Шенгенского кодекса о границах¹⁰⁹, а в настоящее время участвуют в их реализации.

Особый статус государств в рамках шенгенских правил влияет и на заключение внешнеполитических соглашений ЕС. В частности, Соглашение между Россией и ЕС об упрощении выдачи виз и реадмиссии, подписанное на саммите Россия—ЕС в мае 2006 г., не распространяется на Норвегию, Исландию и Швейцарию. Но поскольку существует «тесная связь» между ЕС и этими странами, в тексте соглашений было указано, что «желательно», чтобы были заключены аналогичные двусторонние соглашения между Россией и этими странами. Соглашения об упрощении визового режима и реадмиссии аналогичные Соглашению России и ЕС, были подписаны на двусторонней основе между Россией и Норвегией в 2007 г. и вступили в силу в 2009 г. В 2008 г. Россия подписала соглашение об упрощении визового режима с Исландией. В сентябре 2009 г. Россия и Швейцария подписали межправительственные Соглашение об упрощении выдачи виз гражданам двух стран и Соглашение о реадмиссии, а также исполнительный протокол к этому документу.

¹⁰⁵ Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия // Европейский союз: факты и комментарии. Вып. 58. http://www.edc-aes.ru/content/user_files/Image/58.doc.

¹⁰⁶ Council Regulation 2252/2004 on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States // Official Journal. 2004. L. 385.

¹⁰⁷ Council Decision 2007/712 // Official Journal. 2007. L. 339.

¹⁰⁸ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas // COM. 2006. № 403 final — COD 2006/0142.

¹⁰⁹ Regulation (EC) № 526/2006. Official Journal. L. 105/1, 2006.

* * *

Сорокалетний опыт сотрудничества между Европейским союзом и Швейцарией, Норвегией и Исландией имеет как очевидные преимущества, так и ограничения. Его специфика может быть интересна при моделировании отношений между ЕС и другими партнерами в Европе, рассчитывающими на экономическую интеграцию, но по тем или иным причинам не имеющими четкой перспективы членства в ЕС. В различной степени опыт взаимодействия этих стран с ЕС потенциально применим не только к Турции (если предположить, что переговоры о ее вступлении в ЕС завершатся неудачей), но и к странам Восточного партнерства и Союза для Средиземноморья, поскольку дает представление о прикладных возможностях сближения отдельного государства с ЕС при сохранении его существенной автономии в условиях функционирования Единого внутреннего рынка и постоянного расширения общего законодательства ЕС. С другой стороны, Европейский союз демонстрирует, что существуют базовые принципы его функционирования, которые, при желании сотрудничать с ним, нарушать не представляется возможным. Одним из таких принципов является свобода передвижения. Попытки Швейцарии ограничить приток рабочей силы из государств ЕС натолкнулись на жесткое противодействие со стороны ЕС. Не соглашался ЕС и на принципиальные уступки для Исландии. Решение Исландии отозвать заявку на вступление, безусловно, весьма болезненный укол для Европейского союза. Однако нужно понимать, что исландский случай эксклюзивный для стран Европы, в котором совпали специфические экономические, социальные и политические интересы.

В целом процесс европейской интеграции предусматривает возможность гибких подходов к участию в интеграционных процессах, в том числе для стран, не имеющих полноправного членства в ЕС. Таким образом, страны, которые обоюдно с ЕС заинтересованы во взаимном сотрудничестве, но имеющие интересы, плохо совместимые с практикой Евросоюза, могут найти приемлемый для обеих сторон формат сотрудничества.

Глава 11

ЕС – ЗАПАДНЫЕ БАЛКАНЫ

ЕС впервые столкнулся с проблемами региона, впоследствии окрещенного Западными Балканами (бывшие республики СФРЮ, кроме Словении, Косово и Албании), когда в начале 90-х гг. попытался урегулировать начинавшийся югославский кризис. По иронии истории в то время Югославия была единственным государством прежнего «социалистического» мира, имевшим соглашение об ассоциации с Европейским экономическим сообществом. Оно, правда, в отличие от последующих одноименных документов, было, по сути, торговым договором. Между тем непоследовательность, отсутствие скоординированной политики, пристрастно антисербский подход, уступчивость самовольным и трудно поддающимся рациональному объяснению действиям ФРГ, которая, вопреки прежней позиции европейских лидеров, поспешила самостоятельно признать независимость Словении и Хорватии, не только сорвали все попытки ЕС покончить дело миром, но и сильно способствовали разрастанию конфликтов. Легко прогнозирувавшимся следствием подобного «миротворчества» и стали вооруженные действия сначала в Хорватии, затем в Боснии и Герцеговине, а впоследствии – в Косово. В итоге ЕС уступил лидерство в «умиротворении» Соединенным Штатам. Оно и было проведено НАТО под их водительством в соответствии с американскими геополитическими представлениями, а иной раз и просто исходя из личных внутривнутриполитических расчетов отдельных президентов.

Европа и постюгославские процессы

Конфликты на территории бывшей Югославии на всем их протяжении продолжали оставаться в повестке дня ведущих европейских держав. Беженцы с Балкан в страны Западной Европы были объектом их постоянной заботы, на гуманитарную и иную помощь государствам региона были затрачены значительные средства. Но пока длились боевые действия, ЕС не был способен оказать сколько-нибудь существенного влияния на конфликтующие стороны. Впрочем, определенную стабилизирующую роль в юго-восточной части континента сыграло само существование объединяющейся Европы и надежды на приобщение к европейской интеграции. У всех соседей СФРЮ имелись и к ней, и к другим сопредельным государствам давние территориальные претензии, а межнациональные отношения на Балканах и в XIX, и в XX веках были весьма напряженными. Но никто из балканских соседей бывшей Югославии не решился последовать «югославскому примеру» и воспользоваться им для сведения исторических счетов. Вокруг локализованного района боевых действий удалось сохранять мир.

Само политико-географическое нововведение «Западные Балканы» было порождено разной приоритетностью отдельных регионов прежнего «социалистического мира» в политике ЕС. В сущности, это благозвучное обозначение «периферии периферий», по язвительному выражению одного экономиста, — зоны, наименее развитой и наиболее нестабильной, долгое время остававшейся вне процесса расширения Евросоюза. Правда, с началом демократических преобразований ЕЭС установило прямые двусторонние отношения со всеми европейскими «социалистическими» странами и заключило с ними соглашения о торговле и сотрудничестве, предоставлявшие им режим наибольшего благоприятствования в торговле. Подобные соглашения были подписаны и в Юго-Восточной Европе: с СФРЮ, Болгарией и Румынией (1990), с Албанией (1992), со Словенией (1993), с Македонией (1996). Вне их оказались после развала Югославии Хорватия, СРЮ (Сербия и Черногория), Босния и Герцеговина, вовлеченные в вооруженные конфликты.

Экономические рычаги сотрудничества

Основное внимание и усилия Брюсселя первоначально были сосредоточены на наиболее крупных и относительно промышленно развитых странах Центральной и Восточной Европы. Затем к ним подсоединились и прибалтийские государства. С ними и были заключены т.н.

«европейские соглашения» об ассоциации и сотрудничестве (предусматривавшие создание зоны свободной торговли и право на вступление в Евросоюз). В этом ряду из государств Юго-Восточной Европы нашлось место лишь Болгарии (подписано 1.03.93, вступило в силу 1.02.95) и Румынии (подписано 1.02.93, вступило в силу 1.02.95), а также Словении (подписано 1.06.96, вступило в силу 1.02.99), демонстративно и небезосновательно причислявшей себя к Центральной Европе.

В 1992 г. под покровительством Брюсселя для предварительной подготовки стран ЦВЕ к свободной торговле с Евросоюзом была создана Центральноевропейская зона свободной торговли (СЕФТА). По мере приближения к ЕС в нее потянулись и государства Юго-Восточной Европы: Словения вступила в 1996 г., Румыния – в 1997, Болгария – в 1999, Хорватия – в 2003. Страны же Западных Балкан, они собственно (вместе с Молдовой) ныне и образуют это объединение, вошли в него лишь в 2007 г. До 1999 г. только Македония, Албания и Босния и Герцеговина были включены в программу PHARE, в то время как доступ Хорватии и СРЮ к средствам этой программы был ограничен по политическим причинам.

Социально-экономическое положение стран региона в 90-е гг. (в данном случае трудно применить обычный термин – развитие) подверглось многократным перегрузкам. Начать с того, что даже в рамках бывшей СФРЮ Босния и Герцеговина (БиГ), Македония и Черногория имели статус недостаточно развитых республик и пользовались значительной помощью из специально созданного для этой цели федерального фонда. Косово даже на их фоне считалось особо нуждающейся территорией, что давало право на дополнительные дотации. Прекращение этих поступлений и разрыв существовавших хозяйственных связей с распадом прежнего государства уже нанесли тяжелый удар по экономике стран, возникших на развалинах югославской федерации. Вовлеченность в вооруженные конфликты и международные санкции, введенные против СРЮ, поразили экономику не только Сербии и Черногории, но и всех их бывших торговых партнеров. Ведь доля межреспубликанских поставок в бывшей СФРЮ равнялась около 40% экспорта ее субъектов. Особые трудности выпали на долю Македонии, где к санкциям против СРЮ добавилась блокада со стороны Греции в 1994–1995 гг., введенная ею в ходе конфликта вокруг наименования нового государства. О состоянии экономики БиГ, до окончания военных действий вообще не существовавшей как государство, говорит отсутствие статистических данных до 1995 г. Дополняя картину трансформационный спад – неизбежный спутник перехода к рыночной экономике.

Итоги почти 15-летних социально-экономических преобразований в странах региона были малоутешительны. Те, кому начинать пришлось практически с нуля, добились некоторого прогресса. Так, ВВП Албании с 1989 по 2004 г. вырос на 30%, а в БиГ — даже на 229,9% (считая с 1995 г., т.е. не учитывая последствий войны). Но в СРЮ (без Косово) он снизился на 46,3%, в Македонии — на 16,5%, в Хорватии — на 5,3% (впрочем, и в мирной Болгарии снижение составило 8% и лишь Румынии к этому времени удалось чуть превысить исходный уровень — 0,8%). Катастрофическое падение промышленного производства (в Албании — на 74,2%, в БиГ — на 84,7%, в Хорватии — на 31,3%, в СРЮ — на 45,6%, в Македонии — на 58,3%) свидетельствовало о деиндустриализации и реаграризации. На то же указывало и резкое снижение занятости, особенно показательное в промышленности: в БиГ — на 58,1%, в Македонии — на 43,6%, в СРЮ — на 47,3%, в Хорватии — на 43,1%. Безработица достигла 44,9% в БиГ, 44,6% — в Македонии, 28% — в СРЮ и 18,5% — в Хорватии. Знакомыми социальными последствиями стали значительный рост социального неравенства, криминализация и усиление коррупции, снижение рождаемости и рост смертности. Заметный рост товарооборота при значительном превышении импорта над экспортом имел следствием постоянно растущий дефицит торгового и платежного балансов и высокую внешнюю задолженность, что свойственно всем странам региона. Прямые иностранные инвестиции в Юго-Восточной Европе в целом выросли к 2004 г. до 12,5 млрд долл., но две трети из них пришлось на Румынию, Болгарию и Хорватию¹. Об их динамике собственно в государствах Западных Балкан говорят следующие цифры: 1998 г. — 1,1; 1999 — 1,7; 2000 — 1,7; 2001 — 2,8; 2002 — 2,1; 2003 — 2,9 млрд евро². Зримое социально-экономическое неблагополучие региона, все 90-е годы активно демонстрировавшего остальной Европе цену своей нестабильности, не позволяло Брюсселю и далее обходить его вниманием.

Проблемы региональной безопасности

После Эрдутского соглашения, восстановившего мир на территории Хорватии, и Дейтонского договора, закончившего войну в Боснии

¹ Economic Survey of Europe. 2005. №2/3. P. 70, 72–75, 79–81, 84–85.

² The Western Balkans in transition. January 2004. №5. P. 19/EUROPEAN COMMISSION. DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS. OCCASIONAL PAPERS. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication1014_en.pdf. — Дата обращения: 31 окт. 2015.

и Герцеговине, Евросоюз получил возможность более активно задействовать свою «мягкую силу» в регионе. Он инициировал целый ряд программ для балканских государств: Руайомонский процесс укрепления стабильности и добрососедства в Юго-Восточной Европе (1995 г.), Инициативу по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе (1995 г.), Процесс сотрудничества в Юго-Восточной Европе (1996 г.), как форум дипломатического, политического и общественного диалога. Эти программы были призваны обеспечить стабилизацию ситуации на Балканах, стимулируя развитие межгосударственного и международного сотрудничества. В 1996 г. Европейским советом был принят «Региональный подход для стран Юго-Восточной Европы», предусматривавший содействие ЕС политической и экономической стабилизации на Балканах и углублению регионального сотрудничества. В этих целях Совет в 1997 г. определил политические и экономические условия развития отношений ЕС и западно-балканских стран: создание стабильных демократических институтов и верховенство права, соблюдение прав человека и защиту национальных меньшинств, расширение регионального сотрудничества и проведение рыночных реформ. В зависимости от степени выполнения странами региона данных условий ЕС обязывался предоставлять им автономные торговые преференции и доступ к финансовой помощи по программе PHARE. Европейская комиссия должна была осуществлять постоянный мониторинг ситуации в каждой стране региона и предоставлять Совету ежегодные доклады с соответствующими рекомендациями.

Степень соответствия политики правящих кругов западно-балканских государств предъявленным европейским критериям, как можно заключить из докладов ЕК, была не слишком высокой. Впрочем, о том же еще красноречивее свидетельствовали и более серьезные потрясения. Крах «финансовых пирамид», а затем и политический кризис в Албании в 1997 г. поставил страну на грань внутреннего вооруженного конфликта и потребовал европейского посредничества и ввода в страну итальянских миротворцев (операция «Альба»). Вмешательство НАТО под предводительством США в события в Косово в 1999 г. превратило давний вялотекущий сербо-албанский конфликт в полномасштабную войну. Затем его прямым следствием стало и вооруженное межэтническое противоборство в Македонии в 2001 г., разрешение которого также не обошлось без арбитража ЕС и содействия НАТО. Все говорило о том, что предложенных ЕС мер недостаточно, хотя в 1991–1999 гг. он потратил на помощь западно-балканским государствам (не считая Косово) 4 184,9 млн евро. Еще 3 277,2 млн евро израсходовали на эти цели государства-члены ЕС, что в совокупно-

сти составило 7 462,1 млн евро, не считая 792,0 млн евро выделенных Европейским банком реконструкции и развития³. В июне 1999 г. ЕС выступил с новой инициативой: Пактом стабильности для Юго-Восточной Европы, призванного объединить усилия стран балканского региона, ЕС, США, России и международных финансовых организаций для достижения стабильности на Балканах.

Трудная дорога в Европу

При самом большом расширении Евросоюза с 15 до 25 стран-членов 1 мая 2004 г. в его ряды из стран Юго-Восточной Европы была допущена только Словения. Болгария и Румыния, подавшие заявки на вступление еще в 1995 г., были отнесены во вторую очередь и приняты лишь в январе 2007 г. Перспективы европейской интеграции других балканских стран к концу XX века выглядели как «неопределенное будущее», что лишало Брюссель наиболее действенного инструмента влияния. Поэтому на заседании Европейского совета в португальском городе Фейра 19–20 июня 2000 г. все государства Западных Балкан впервые были официально названы «потенциальными кандидатами» на вступление в ЕС. Им предлагалось установить новый тип договорных отношений с ЕС, который в перспективе давал бы возможность вступления в Евросоюз при условии выполнения Копенгагенских критериев. Примечательно, что подобное заявление было сделано в то время, когда не только не шла речь о приеме в Евросоюз западно-балканских государств как о чем-то реальном, но и страны Восточных Балкан (Болгария и Румыния) еще томились в прихожей ЕС. Однако признание региональных партнеров «потенциальными кандидатами», как бы дававшее им шанс на вступление, обеспечивало продолжение процесса их вовлечения в орбиту ЕС.

Интеграционная стратегия ЕС для государств Западных Балкан получила наименование Процесс стабилизации и ассоциации (ПСА). Документ под таким названием был принят на встрече глав государств и правительств ЕС и балканских стран в Загребе в ноябре 2000 г. В нем обрисовывался новый тип договоров между ЕС и его внешними партнерами: соглашения о стабилизации и ассоциации. Подобные соглашения, ориентированные на постепенное включение в европейскую

³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilization and Association Process for Countries of South-Eastern Europe. 26.05.1999. P. 11; Commission of the European Communities. – Режим доступа: <http://www.esiweb.org/enlargement/wp-content/uploads/2009/02/ec-sap-communication-99-05-26.pdf>. – Дата обращения: 31 окт. 2015.

интеграцию, предполагалось заключить с каждым из «потенциальных кандидатов», но все они содержали и типовые положения. ССА считались обязательным промежуточным этапом в приближении к приему в ЕС. Вместе с тем они должны были создавать стимулы, ощутимые сразу и непосредственно. Наиболее сильные из них: установление зоны свободной торговли с ЕС при временных асимметричных торговых преференциях в пользу балканских стран, либерализация, а затем и отмена визового режима для их граждан, экономическая, техническая и финансовая помощь. Для ее реализации была разработана специальная программа содействия реконструкции, развитию и стабилизации [«Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization» (CARDS)], на финансирование которой было выделено 4,65 млрд евро⁴. Достаточно скромная сумма, сравнительно с теми объемами помощи, которые получали вступающие в ЕС страны Центральной и Восточной Европы, ясно свидетельствовала о подлинных приоритетах Брюсселя. Но выбора у балканских государств не было. Они, в свою очередь, брали на себя обязательства развивать региональное экономическое и политическое сотрудничество, «взаимодействовать» с ЕС в области юстиции и внутренних дел, приводить национальное право в соответствие с законодательством ЕС. Соглашения о стабилизации и ассоциации вступали в силу лишь после их ратификации всеми членами ЕС и европейским парламентом, что иногда занимало несколько лет. Поэтому было предусмотрено, что их положения, касающиеся взаимной торговли, оформленные временным договором, начинают действовать с момента подписания ССА.

Между тем и данные соглашения оставляли открытым вопрос о реальных сроках и конкретных перспективах присоединения к ЕС. Хотя их участники и именовались «потенциальными кандидатами», сама цель соглашений формулировалась в более осторожных и менее обязывающих выражениях: «возможно более полное подключение [их участников] к основному направлению развития европейских экономических и политических процессов». К примеру, даже в справочнике по европейской интеграции 2000 г. признавалось, что «соглашения об ассоциации служат или в качестве подготовки к членству в ЕС, или компенсации за не членство»⁵. Разработанная процедура подготовки подобных соглашений, достаточно сложная и длительная, склоняла

⁴ Council Regulation (EC) № 2666/2000 of 5 December 2000. Official Journal EC. 2000. 7.12. L. 306/2.

⁵ Вайденфельд В., Вессель В. Европа от А до Я. Справочник европейской интеграции. Бонн: Alberts XII. 2000. С. 247.

к подозрению, что они были призваны служить не только и не столько промежуточной фазой для подготовки к приему в ЕС, сколько его суррогатным заменителем и, одновременно, инструментом влияния Брюсселя на страны региона. Сначала по заказу ЕК готовилось т.н. «исследование перспектив» (feasibility study). Затем на его основе разрабатывалась анкета, которая направлялась правительству соответствующей страны. Изучив его ответы, ЕК либо рекомендовала начать переговоры, либо ставила дополнительные вопросы. При положительной рекомендации ЕК Европейский совет поручал ей подготовить проект директив для переговоров, который затем одобрял и официально запускать переговорный процесс. Переговоры обычно длились несколько лет, а после подписания ССА его должны были ратифицировать парламенты и страны претендента, и всех членов ЕС, и Европарламента. Только после этого оно вступало в силу. Например, решение о начале переговоров с Албанией было принято в 2001 г., соглашение подписано 12 июня 2006 г., а вступило оно в силу 1 апреля 2009 г.

Следующей стадией приближения к ЕС являлось получение статуса кандидата, что также было не простой задачей. Албания подала официальную заявку на вступление в ЕС 28 апреля 2009 г. Однако Европейская комиссия в своем мнении об албанской заявке в ноябре 2010 г. воздержалась от предоставления ей статуса кандидата, определив 12 ключевых задач, требующих решения. Лишь 10 октября 2012 г. ЕК рекомендовала наделить Албанию искомым статусом. Но Европейский совет не спешил последовать этой рекомендации и только в июне 2014 г. даровал ей статус кандидата. Между тем его обретение само по себе еще не означает автоматического начала переговоров о вступлении. Для этого требуется отдельная рекомендация ЕК и решение Европейского совета.

Столь непростой и неспешный процесс порождал сомнения в действительной готовности ЕС к приему новых членов из числа стран региона, для чего было немало оснований. Провал референдума о принятии Европейской конституции, нежелание «грандов» ЕС разговаривать о дальнейшем расширении до ратификации Лиссабонского договора, а затем и финансово-экономический кризис, с очевидностью выдвигали на первый план иные задачи. Не случайно в сообщении о заседании Европейского совета 14–15 декабря 2006 г. появились строки о «достижении обновленного консенсуса о расширении, который предусматривает строгое соответствие условиям [ЕС] на всех этапах присоединительного процесса», косвенно указывающие на его отсутствие прежде. Дальнейшие пояснения свидетельствовали, что согласие достигнуто не столько о расширении, сколько о его замедлении: «Такие чувствительные вопросы, как административно-

правовая реформа и борьба с коррупцией, должны рассматриваться на ранней стадии переговоров. Союз хотел бы избежать установления каких-либо сроков для вступления до завершения переговоров. Наконец, Европейский совет полагает, что скорость расширения должна учитывать способность Союза к приему новых членов»⁶.

Не могла не сказаться нескрываемая «усталость» от предшествовавшего расширения, особенно обострившаяся после приема Болгарии и Румынии. Из-за проблем с коррупцией Брюссель несколько раз был вынужден временно приостанавливать доступ Болгарии к средствам европейских фондов, а принятие обеих стран в шенгенскую зону, первоначально запланированное на март 2011 г., неоднократно переносилось. Осенью 2011 г. прием был вновь отложен, несмотря на призыв Европейского парламента, из-за вето Нидерландов и Финляндии. Лишь с 1 января 2014 г. с граждан Румынии и Болгарии были окончательно сняты существовавшие ограничения на работу в девяти странах ЕС. Все это вряд ли стимулировало к приему новых «проблемных» членов. С чисто экономической точки зрения Евросоюз все свои выгоды во взаимоотношениях со странами региона получал в момент вступления в силу договоров о стабилизации и ассоциации и о свободной торговле, которые снимали последние барьеры на пути торговой и финансовой экспансии более сильных западноевропейских экономик членов ЕС. Прием же новых членов – заведомых реципиентов помощи сам по себе лишь увеличивал его расходы. Следовательно, в рамках этой логики стимулов торопиться не было.

«Евробарометр» регулярно подтверждал крайне низкую готовность европейцев к приему новых членов из балканского региона. Так, осенью 2010 г. подавляющее большинство граждан в странах – членах ЕС одобрили бы присоединение Швейцарии и Норвегии, которые не выразили такого намерения. Они приветствовали бы даже прием Исландии, несмотря на ее серьезные финансовые проблемы. Но уже вступление Хорватии, которое ныне состоялось, одобряло лишь 47% опрошенных (при 41% – противников). А балканские государства, равно как и Украина, могли рассчитывать на симпатии 37–30% (при 51–59% противников). Любопытно, что Албания и Косово, пользующиеся благосклонностью официального Брюсселя, для граждан стран ЕС представлялись столь же нежелательными кандидатами, как и Турция (29–30% за, 57–59% – против)⁷.

⁶ General Report on the Activities of the European Union. 2006. Luxembourg: 2006. P. 145.

⁷ Standard Eurobarometer. 74. Public opinion in the European Union. Autumn 2010. Report. Bruxelles: 2010. P. 62. Режим доступа: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_publ_en.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

Вместе с тем падал рейтинг ЕС среди граждан стран региона. Правда, динамика позитивных, негативных и нейтральных оценок членства в ЕС показывала, что сторонников этой идеи все же больше, чем противников. Однако среди македонцев, сербов и хорватов была явно выражена тенденция снижения былой привлекательности ЕС. Обида македонцев на Брюссель привела к тому, что с 2006 по 2010 г. число тех, кто позитивно оценивал вступление в ЕС, сократилось с 76 до 60%. Еще большее недовольство было свойственно сербам: доля положительных оценок за тот же период уменьшилась с 61 до 44%, а нейтральных, наоборот, выросла — с 23 до 35%. Наивысший в регионе уровень «евроскептицизма» демонстрировало население Хорватии, наиболее преуспевшей в приближении к ЕС: позитивные оценки вступления за те же четыре года снизились с 35 до 25%, негативные — выросли с 30 до 32%, а нейтральные — с 27 до 38%⁸.

Утешением могло служить лишь то, что и в странах Центральной и Восточной Европы непосредственно накануне их массового приема в ЕС в 2004 г. наблюдался сходный феномен: значимое сокращение позитивных оценок. Сложные переговоры с Брюсселем, вынуждавшие поступиться многими национальными приоритетами, требуемые, но непопулярные реформы, повышение цен — все это не могло не отразиться на настроениях общества. Сказывалось и то, что в Хорватии национальное самоутверждение все еще преобладало над европейскими устремлениями. (На реальном референдуме о вступлении Хорватии в ЕС (22.01.12), закон о котором, учитывая явный «евроскептицизм» хорватов, пришлось специально «подтесать» для достижения желаемого результата, «за» высказалось 66,2% проголосовавших, «против» — 33,1%, но при явке менее половины избирателей.)⁹ При этом и македонцы, и сербы, в таком же подавляющем большинстве проголосовали бы против вступления, если его условием (а именно так и обстоит дело) стал отказ от собственного имени в первом случае, и от Косово — во втором. К осени 2014 г. доля позитивных оценок вступления в ЕС составила в Албании — 76%, в Македонии — 53%, в Черногории — 49%, в Сербии — 39%¹⁰, а в только что вступившей в Евросоюз Хорватии ему

⁸ Gallup Balkan Monitor. Insights and Perceptions: Voices of the Balkans. 2010. Summary of Findings. P. 21. Режим доступа: http://www.esiweb.org/enlargement/wp-content/uploads/2009/02/2010_Summary_of_Findings.pdf. — Дата обращения: 30 окт. 2015..

⁹ Referendum 2012. Режим доступа: <http://www.izbori.hr/2012Referendum/rezultati/rezultati.html>. — Дата обращения: 30 окт. 2015.

¹⁰ Standard Eurobarometer 82. Public opinion in the European Union. Autumn 2014. Report. Brussels: 2015. P. 99. Режим доступа: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_publ_en.pdf. — Дата обращения: 30 окт. 2015.

доверяло 39% граждан и не доверяло – 51% (впрочем, в среднем по ЕС уровень доверия к нему еще ниже)¹¹.

Между тем именно поддержание уверенности в близости и реальности чаемого «европейского будущего» было крайне необходимо для того, чтобы сохранять авторитет ЕС и способность Брюсселя влиять на развитие стран региона в нужном направлении. Очевидную неготовность к новому быстрому расширению Евросоюз должен был чем-то компенсировать. В регулярных словесных подтверждениях «европейской перспективы» региона и постоянных политико-дипломатических жестах «доброй воли» в адрес «потенциальных кандидатов» не было недостатка. Но нужно было установить такие взаимоотношения с ними, которые могли бы быть представлены как неуклонный процесс приближения к заветной цели, не предопределяя при этом конкретных сроков. Сам этот процесс, служащий Брюсселю мощнейшим инструментом воздействия на внешнюю и внутреннюю политику балканских государств, является для него самоценным вне зависимости от конечного результата. Но для его балканских партнеров как раз этот итог и имеет решающее значение. Следовательно, провозгласив расширение, не только нельзя было поставить его под сомнение. Необходимо постоянно поддерживать уверенность в достижимости цели в обозримом будущем промежуточными поощрительными мерами. На настроения разочарованности и нарастание «евроскептицизма» ЕС не мог не ответить новыми стимулами, призванными подтверждать: цель – не за горами. Чтобы табун двигался в правильном направлении, табунщик должен скакать впереди него, не снижая скорости, даже если он сам не прочь бы передохнуть.

На фоне предстоявшего «самого большого расширения» ЕС необходимо было продемонстрировать, что Балканы не забыты. Поэтому 19–20 июня 2003 г. в Салониках Европейский совет принял так называемую «Салоникскую повестку дня для Западных Балкан», где было подчеркнуто, что «поддержка их подготовки к будущей интеграции в европейские структуры и в конечном итоге их членству в Союзе является приоритетной задачей для ЕС. Балканы будут неотъемлемой частью объединенной Европы». Предусматривалось включение в «Процесс стабилизации и ассоциации» новых элементов «усиленного политического сотрудничества»: постоянный политический диалог на уровне глав государств и правительств, ежегодные встречи министров иностранных дел, внутренних дел и юстиции, выработка общей позиции по вопросам внешней политики, усиление межпарламентского

¹¹ Ibid. P. 115.

сотрудничества¹². Одним из главных нововведений стали программы «европейского партнерства», по образцу программ предвступительного партнерства для ранее принятых в ЕС стран ЦВЕ. Программа европейского партнерства определяла краткосрочные (1–2 года) и среднесрочные (2–4 года) приоритетные задачи по подготовке к интеграции на основе рекомендаций Комиссии. Финансовая помощь ЕС обуславливалась их выполнением. «Партнерство», которое действовало до подписания соглашения о стабилизации и ассоциации, осуществлялось совместно с каждой страной, разрабатывавшей национальный план по реализации программы.

В декабре 2006 г. ЕС вновь подтвердил уже не раз повторявшуюся формулу: «будущее Западных Балкан лежит в Европейском союзе», но «прогресс каждой страны в продвижении к Европейскому союзу зависит от индивидуальных усилий по обеспечению соответствия Копенгагенским критериям». Аналогичные заявления прозвучали в ходе министерской встречи «ЕС – Западные Балканы» в июне 2010 г. в Сараево. В своей интеграционной политике Евросоюз пошел по пути постепенного усиления подготовки к вступлению, что отразилось в соответствующих документах 2006, 2007, 2008, 2009–2010 гг. Был разработан новый финансовый механизм для содействия модернизации, проведению реформ и внедрения законодательства ЕС в национальные правовые системы – инструмент предвступительной помощи (IPA), заменивший прежнюю программу CARDS. На эти цели в период 2007–2013 гг. ЕС выделил 11,5 млрд евро, а на период 2014–2020 гг. в рамках программы IPAII предусмотрено 11,7 млрд евро¹³. В ноябре 2009 г. был введен безвизовый режим поездок в ЕС для граждан Македонии, Сербии и Черногории, а в декабре 2010 г. – для граждан Албании и БиГ.

Таким образом был создан довольно эффективный механизм ступенчатого приближения к ЕС, в котором переход к каждой следующей фазе требовал одобрения Европейского совета, Европейской комиссии и других органов Евросоюза. Вместе с тем достижение очередной ступени в этом процессе представлялось как новое достижение проевропейских сил в странах региона и свидетельство неуклонного и последовательного продвижения к статусу члена ЕС. Тем самым правительства балканских стран побуждались вновь и вновь подтверждать

¹² The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration. Режим доступа: <http://www.westernbalkans.info/htmls/page.php?category=391&id=419>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

¹³ Overview – Instrument for Pre-accession Assistance. Режим доступа: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

всестороннюю лояльность Брюсселю, а он получал мощное средство постоянного воздействия на их внутреннюю и внешнюю политику, чем и пользовался самым активным образом. Дело доходило даже до прямого участия послов западных держав в определении состава правящих коалиций и правительства, как было, например, в 2008 г. после парламентских выборов в Сербии и Македонии. Одновременно такой процесс стадийного и индивидуального вовлечения в орбиту ЕС позволял регулировать его временные рамки в соответствии с политическими потребностями Брюсселя и внутренней готовностью Союза к очередному расширению. Он же возбуждал дух состязательности среди потенциальных претендентов, которые с традиционно балканской ревностью следили за успехами соседей-соперников, что делало их еще более податливыми в диалоге с Брюсселем. Более того, и на домашней политической сцене партии правящие и оппозиционные выказали готовность соревноваться за лучшее выполнение европейских требований, даже жертвуя весьма чувствительными национальными интересами. Именно поэтому в Сербии, например, наибольшие уступки в чувствительном для национального самосознания «косовском вопросе» ради начала переговоров о вступлении в ЕС были сделаны теми политическими силами, которые пользовались репутацией «националистов» и «русофилов» и долгие годы именно так себя и представляли общественному мнению.

Экономическая зависимость стран региона от ЕС очевидна. Столь же понятно давнее стремление обитателей «европейской окраины» избавиться от статуса «провинциалов» и обрести место полноправных «членов европейской семьи». Сказывалась и извечная боязнь оказаться в изоляции и во враждебном окружении, что не раз приводило те или иные балканские страны к национальным катастрофам. Подавляющая часть элиты стран региона не видит альтернативы вступлению в ЕС еще и потому, что движение в Европу легитимизирует итоги сомнительных приватизаций, сложившийся социально-экономический строй и общественно-политический режим, которые сами по себе не вызывают у граждан большого доверия.

Примечательно, что скорость достижения очередной стадии в приближении к ЕС определялась не только и не столько зрелостью соответствующего претендента. С этой точки зрения предпочтения Еврокомиссии порой трудно объяснимы и довольно спорны. Большее значение имели наличие в Евросоюзе влиятельных государств-покровительниц, степень политической лояльности, если не сказать «верноподданности», руководства страны-партнера, и, особенно, актуальные политические задачи, которые там решала европейская

дипломатия. Соответственно присуждение очередного европейского «приза» становилось весьма полезным внешнеполитическим инструментом Брюсселя. Скажем, переговоры об ССА с Сербией были совмещены с первыми шагами по направлению к независимости Косово, а подписано оно было как раз накануне парламентских выборов 2008 г., чтобы усилить позиции «роевропейских» сил. С той же целью и тогда же было объявлено об отмене платы за визы для граждан страны и начале переговоров о безвизовом режиме.

Не менее показательна и большая оперативность ЕС по отношению к Македонии, проявленная им на первых порах. Ей было даровано почетное право первой начать переговоры о ССА 5 марта 2000 г. Уже 9 апреля 2001 г. оно было подписано. Вряд ли можно объяснить такую скорость иначе как вознаграждение за активно пронатовскую позицию руководства Македонии в «косовском кризисе», предоставившего территорию страны и для размещения войск Североатлантического альянса, и для приема и транзита албанских беженцев. Дополнительным мотивом, приблизившим саму дату подписания, стало резкое обострение обстановки в стране. В конце февраля 2001 г. вооруженные формирования албанцев Македонии, при участии косовских братьев, выступавшие под названием Национально-освободительной армии, начали широкомасштабные боевые действия против македонской армии и полиции. ЕС, США и НАТО стремились погасить разгоравшийся конфликт в рамках переговоров за счет уступок требованиям албанцев. Соглашение о стабилизации и ассоциации, как бы открывавшее стране европейскую перспективу, было призвано умерить страсти и сделать конфликтующие стороны более податливыми к предложениям посредников. Забота о поддержании хрупкой стабильности и реализации достигнутого при европейской помощи Охридского соглашения, водворившего мир в стране, и в дальнейшем сильно помогла Македонии на ее европейском пути. Она стала соискателем членства в Союзе 22 марта 2005 г., а уже 9 ноября Европейская комиссия рекомендовала дать ей статус кандидата, что и было утверждено Европейским советом 17 декабря того же года. Но после стабилизации политической обстановки дело застопорилось. И хотя Европейская комиссия с 2009 г. регулярно повторяет свою рекомендацию начать с Македонией переговоры о вступлении, их дата до сих пор не определена из-за позиции Греции. Та с момента провозглашения независимости Македонии продолжает оспаривать правомерность самого названия страны, одноименного с ее северной провинцией, посягающего-де на эллинистическое историко-культурное наследие и могущего дать основания для территориальных притязаний. Даже

ослабление позиций Греции в ЕС из-за долгового кризиса и посредничество США не принесло результата: она неоднократно подтвердила, что будет блокировать прием Македонии в ЕС и НАТО до удовлетворяющего ее разрешения спора.

Достаточно быстрым, хотя и не беспроблемным, было и продвижение Хорватии по ступеням европейской интеграции. ССА с Хорватией было подписано вслед за Македонией уже 29 окт. 2001 г. Это должно было поощрить хорватские власти, которые после смерти Ф. Туджмана и поражения его партии, фактически монополизировавшей политическую власть, начали демократические реформы по демонтажу авторитарного режима покойного «отца-основателя» независимой Хорватии. Последовательно прозападная политическая ориентация и давнее покровительство Германии, Австрии и Ватикана обеспечили благожелательное отношение к ее европейским устремлениям. Поначалу в Брюсселе даже намеревались принять ее вместе с Болгарией и Румынией. Заявку на вступление в ЕС Хорватия подала 21 фев. 2003 г., получила статус кандидата – 1 июня 2004 г. Однако потом последовала затянувшаяся пауза, вызванная неготовностью выдать Гаагскому трибуналу обвиняемых им хорватских генералов, которых на родине многие воспринимали как национальных героев. Затем ее движение в Европу замедлили упорная тяжба со Словенией из-за нескольких километров морской границы и коррупционные скандалы, одним из героев которых стал глава правительства. Переговоры об ее приеме начались 3 окт. 2005 г., но 9 дек. 2011 г. она все же стала первой страной региона, подписавшей договор о присоединении к ЕС.

Черногория начала самостоятельные переговоры с ЕС по соглашению о стабилизации и ассоциации лишь после референдума 21 мая 2006 г., на котором 55,5% жителей Черногории проголосовали за независимость, и ее выхода из состава государственного сообщества с Сербией. (До этого с октября 2005 г. переговоры велись с СРЮ, куда входила Черногория, хотя и находилась в перманентном конфликте с белградскими властями с 1998 г., и даже низвержение С. Милошевича мало что изменило в этом смысле. Непреодолимыми препятствиями стали невозможность гармонизации экономических систем Сербии и Черногории и проблемы в сотрудничестве с Гаагским трибуналом.) Независимой Черногории потребовалось очень немного времени, чтобы ССА уже 15 октября 2007 г. было подписано. Она подала официальную заявку на вступление в ЕС 15 декабря 2008 г. 17 декабря 2010 г. ей был предоставлен статус кандидата, а в июне 2012 г. начались переговоры о вступлении, что правомерно считать не вполне заслуженным авансом. Хотя бы потому, что в течение двадцати лет у

власти неизменно находится одна и та же сила – посткоммунистическая по своей родословной Демократическая партия социалистов Черногории, а вершителем судеб страны остается один и тот же человек – М. Джуканович. Он в течение всего этого периода попеременно занимал посты то президента, то премьера, на короткое время, ради приличия, переместился на пост руководителя правящей партии, но вскоре вновь возглавил кабинет.

Не случайно переговоры с Черногорией, в отличие от ранее заведенного порядка, начаты с главы 23, в которой рассматриваются вопросы верховенства закона, независимости правосудия, свободы слова и борьбы с организованной преступностью и коррупцией. У существующего в Черногории политического режима, который при самом благожелательном отношении трудно назвать вполне демократическим, во всех этих областях неважный послужной список. Не зря комиссар ЕС по вопросам расширения Ш. Фюле подчеркнул: поставленная первой на повестку дня переговоров глава будет закрыта в последнюю очередь. Более того, такой подход решено распространить и на всех других претендентов. Но последовательно антисербская и пронатовская позиция режима Джукановича, а в свете «украинского кризиса» еще и антироссийская, видимо, искупает в глазах Брюсселя зримые изъяны черногорской «демократии» и темные пятна в биографии ее отца-основателя.

Сближение Сербии с ЕС оказалось наиболее длительным и трудным. Для этого потребовалось не только выдать Гаагскому трибуналу С. Милошевича, Р. Младича, Р. Караджича и всех обвиненных им сербских генералов, пойти на значительное смягчение сербской позиции по вопросу о независимости Косово, но и сменить строптивного премьера В. Коштуницу, недостаточно восприимчивого к сигналам из Брюсселя. В результате 7 ноября 2007 г. САА с Сербией было подписано, но временно «заморожено» Брюсселем до тех пор, пока Белград не достигнет «полного сотрудничества» с Гаагским трибуналом, что произошло лишь спустя два года. Заявку на статус кандидата Сербия подала 22 декабря 2009 г., но он был предоставлен лишь 1 марта 2012 г. Между тем для начала переговоров о вступлении в ЕС от Белграда потребовали дальнейших уступок. Они означали не только фактическое признание независимости Косово, но и передачу под контроль Приштины трех населенных сербами общин на севере края. Лишь после этого 21 января 2014 г. переговоры о вступлении в ЕС были открыты.

В ноябре 2003 г. Европейская комиссия подготовила так называемое «исследование перспектив» Боснии и Герцеговины. В нем отмечалась возможность начать в конце 2004 г. переговоры по соглаше-

нию о стабилизации и ассоциации, но только при условии реального прогресса в некоторых областях, определенных как приоритетные. Их список из 16 пунктов предусматривал, в частности, реформу налоговой системы, формирование в разделенной на два государственных образования стране единого экономического пространства, интегрированных энергетических сетей, гражданской администрации, общественного радио и телевидения. Переговоры, начатые 25 ноября 2005 г., завершились 4 декабря 2007 г. подписанием ССА. Соглашение было даже ратифицировано, но вступило в силу лишь 1 июня 2015 г. Формально камнем преткновения было требование Брюсселя изменить конституцию и законодательство о выборах в соответствии с решением Европейского суда по правам человека, чтобы предоставить право баллотироваться на высшие должности не только представителям бошняков, сербов и хорватов, но и национальных меньшинств. Однако сделать этого долгое время не удавалось как из-за разногласий между двумя частями государства – Республикой Сербской и Федерацией БиГ, так и межпартийных дрязг, которые превращают политический процесс в этой стране в почти перманентный кризис.

Предварительные итоги и перспективы

Избранная Брюсселем тактика по обеспечению своего влияния в регионе оказалась достаточно эффективной. На сегодняшний день со всеми государствами региона подписаны соглашения о стабилизации и ассоциации и о зоне свободной торговли. В результате для всех них ЕС стал доминирующим торговым партнером и основным инвестором. В 2014 г. на него приходилось 75,5% товарооборота стран региона, 73% (23,3 млрд евро) их импорта и 80,1% (15 млрд евро) их экспорта. Поскольку их доля в товарообороте ЕС составила лишь 1,1%, характер сложившихся торгово-экономических отношений и распределение ролей в них достаточно очевидны. С 2002 по 2014 гг. товарооборот ЕС со странами Западных Балкан вырос с 6,5 до 38,4 млрд евро, его экспорт в регион – с 4,8 до 23,3 млрд евро, а импорт – с 1,6 до 15 млрд евро, что породило хронический дефицит торгового и платежного балансов всех балканских партнеров. В экспорте ЕС в 2014 г. 27% пришлось на машины и оборудование, 23,4% – на промышленные товары, 14,2% – на продукцию химической промышленности, 12,3% – на топливо и смазочные материалы. В импорте ЕС 26,5% занимали машины и оборудование, еще 21,3% пришлось на промышленные товары, 19,8% – на различные готовые изделия, 9,5% – на продукцию химической промышленности, 7% – на топливо и смазочные материалы, 6,5% – на

Таблица 11.1

	ПИИ (в % от ВВП)					Денежные переводы (в % от ВВП)				
	2009	2010	2011	2012	2013*	2009	2010	2011	2012	2013*
Албания	7,7	9,2	7,6	6,5	6,1	10,8	9,7	8,6	8,1	7,8
БиГ	–	2,1	2,6	2,1	2,4	10,6	11,6	10,0	10,9	10,8
Македония	2,0	2,2	4,5	1,5	4,5	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1
Черногория	35,8	17,8	12,0	14,1	14,6	4,8	7,1	6,2	7,3	7,9
Сербия	4,7	3,1	5,8	0,8	3,1	9,7	9,0	7,5	7,3	7,4
Косово	7,1	7,7	7,9	4,3	5,6	18,7	17,3	16,9	16,4	17,0

* Предварительные данные.

сырье, 7,1% – на продовольствие¹⁴. Держателями от 75 до 95% банковских активов стран региона являются крупнейшие европейские банки¹⁵. О динамике и удельном весе прямых иностранных инвестиций в регион, где основная роль принадлежит германским, австрийским и итальянским инвесторам, об объеме и динамике денежных переводов от работающих в ЕС граждан государств региона, особо значимых для социально-экономического положения в Косово, БиГ, Черногории и Албании, дает представление таблица 11.1¹⁶.

Правда, наибольшее внимание инвесторов привлекла сфера услуг и розничная торговля, и лишь немногие решились на вложения в промышленный сектор. Да и по объему прямых иностранных инвестиций государства Западных Балкан оказались в гораздо менее выигрышном положении, чем Румыния и Болгария, не говоря уже о странах Центральной и Восточной Европы.

Высокая степень экономической зависимости обеспечила политическую лояльность «европейскому выбору», и соответственно директивам Брюсселя, всех ведущих политических сил практически во всех странах региона. Некоторым исключением выглядит лишь Босния и Герцеговина, но и она наверняка бы встроилась в общий ряд, не будь Брюссель столь твердолоб в попытках превратить измышленную не е

¹⁴ Source Eurostat Comext - Statistical regim 4. European Union Trade with Western Balkans. Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111477.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

¹⁵ Novak T. Economic perspectives of the Western Balkans – Back to the Past. P.3. Режим доступа: <http://transatlantic.sais-jhu.edu/WB-Econ.pdf>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

¹⁶ Ibid. P. 8.

жителями страну в централизованное государство. Установилась относительная стабилизация – балканские народы уже навоевались, хотя вклад ЕС в ее достижение, по крайней мере, неоднозначен. Более проблематичны результаты ЕС в «европеизации» региона. В этом смысле распространение на регион европейских правовых норм и институтов само по себе явно не достаточно, чтобы изменить устоявшиеся системы ценностей, обихожный образ жизни и сложившиеся общественные отношения.

Среди российских «евроскептиков» бытует мнение, что ЕС «надорвался» в предшествующих волнах расширения, приняв слишком много экономических «слабаков», и не готов к дальнейшей экспансии. Между тем такая аргументация небезупречна даже методологически. Она исходит из ошибочных представлений о движущих силах и характере расширения ЕС. Единая Европа – проект, цели и мотивы которого изначально не были сугубо экономическими. При приеме в ЕС Испании, Греции, Португалии и Кипра «политика» явно доминировала над «экономикой». В еще большей мере это проявилось при распространении ЕС в Центральную Европу и Прибалтику. Соответственно и на Балканах ЕС руководствуется скорее геополитическими расчетами, нежели вульгарной калькуляцией выгод и убытков. Тем более что цифры свидетельствуют о крайне незначительном удельном весе региона в структуре экономических связей Евросоюза, и не видится оснований ожидать принципиального изменения этой ситуации в обозримом будущем. Логичнее предполагать иные мотивы. Речь идет не только об официально формулируемых целях: стабилизировать конфликтный регион в «мягком подбрюшье» Европы и придать завершенность европейскому проекту. Не меньшее значение имеет и контроль важнейшего геополитического и геоэкономического перекрестка на стыке Средиземноморья и Причерноморья, Европы и Ближнего и Среднего Востока. Без этого невозможно достичь и других ранее поставленных стратегических целей: уменьшить энергетическую зависимость от России, диверсифицировать источники и пути поставок энергоносителей на европейский рынок, увеличить роль и влияние ЕС на постсоветском пространстве в целом, и особенно в Закавказье и Центральной Азии.

Не стоит забывать, что экспансии ЕС в регион сопутствует и расширение НАТО. Вскоре после установления официальных отношений между ЕС и НАТО (январь 2001 г.) и принятия в декабре 2002 г. Декларации ЕС – НАТО об общеевропейской политике в области безопасности и обороны именно Балканы были избраны в качестве полигона для проверки их взаимодействия. Документы о сотрудничестве

в сфере кризисного урегулирования (пакет «Берлин-плюс»), в рамках которых силы и средства НАТО были предоставлены в распоряжение Евросоюза, позволили ему в апреле 2003 г. перенять ответственность за руководство миротворческой операцией в Македонии. Затем на Стамбульской встрече глав государств и правительств стран Североатлантического альянса (июнь 2004 года) было принято решение о стратегическом партнерстве НАТО и ЕС в отношениях со странами региона. Евросоюз, используя опыт НАТО и его силы и средства, 2 декабря 2004 г. взял на себя руководство силами по стабилизации положения в Боснии и Герцеговине. С 1999 г. НАТО руководит миротворческим контингентом в Косово (СДК), а Евросоюз в течение нескольких лет направлял гражданские силы и средства для участия в Миссии ООН в Косово (ЮНМИК) и взял на себя ее полицейский компонент. Миссия Евросоюза, направленная на содействие верховенству закона (ЕВЛЕКС), развернутая в декабре 2008 г., осуществляется в тесном взаимодействии с СДК на местах.

Присоединение к альянсу формально не является обязательным условием приема в ЕС, но на Балканах еще не было случая, когда бы оно ему не предшествовало, и потому рассматривается в странах региона как пропуск на вступление в ЕС. В настоящий момент Словения, Болгария, Румыния, Хорватия и Албания уже являются членами НАТО. Можно ожидать, что в скором времени за ними последует Черногория, к чему стремится ее руководство, несмотря на малую популярность этой идеи среди населения. Македония же пока остается вне НАТО только из-за вето Греции. Соответственно укрепляются стратегически значимые позиции и НАТО, и ЕС на подступах и к постсоветскому миру, и к беспокойному Ближнему и Среднему Востоку. Все эти масштабные и перспективные задачи, видимо, и перевешивают в глазах брюссельских стратегов экономические издержки освоения и «европеизации» Балкан.

Можно, конечно, расценивать подобную стратегию как не слишком расчетливую, ущербную для экономического потенциала, да и политической стабильности объединенной Европы. Такая оценка небезосновательна в свете событий в Греции и вокруг нее. Тем не менее, уже в разгар финансового кризиса Европейская комиссия 12 октября 2011 г. рекомендовала принять Хорватию в ЕС 1 июля 2013 г., начать переговоры о вступлении с Черногорией и предоставить статус кандидата Сербии, хотя имела массу формальных и неформальных оснований не торопиться с таким вердиктом.

Применительно к Хорватии ЕК, например, указала, что она должна исполнить до момента вступления оставшиеся обязательства в об-

ласти судебной и административной реформы, в борьбе с коррупцией, в вопросах защиты прав меньшинств, возвращения беженцев и расследования военных преступлений. Комиссия намеревалась осуществлять постоянный надзор за выполнением взятых страной обязательств. При желании приостановить расширение это могло бы послужить достаточным поводом, чтобы дать кандидатам дополнительное время для «работы над ошибками», но поступили иначе. Вместе с тем, предоставив статус кандидата Сербии, ЕК рекомендовала определить дату начала переговоров лишь после существенного улучшения ее отношений с Косово. По отношению к Македонии ЕК в очередной раз повторила рекомендацию начать с ней переговоры о вступлении, которая вновь натолкнулась на греческое вето. Все это сигнализирует, что стратегические цели ЕС не изменились.

Разумеется, на фоне финансовых проблем Кипра, Греции, Италии, Испании и Португалии, корректировка темпов интеграции в Евросоюз государств региона стала неизбежна. В 2014 г. появились первые симптомы притормаживания процесса расширения. В Брюсселе объявили о «новом подходе» к странам региона, призванном повысить их конкурентоспособность и стимулировать экономические реформы, поскольку «в настоящее время ни одна из них не отвечает экономическим критериям, требуемым для приема в ЕС»¹⁷. Всем государствам региона предложено подготавливать ежегодные национальные программы экономических реформ и двухлетние программы повышения конкурентоспособности и экономического роста во всех важнейших секторах экономики. Оценивать программы и давать соответствующие рекомендации ЕК начнет с осени 2014 г. Очевидно, что в рамках подобного процесса появятся и новые возможности влиять на экономическое развитие соответствующих стран, и дополнительные основания для нужной Брюсселю регулировки скорости расширения.

О том, что подобный новый подход возник не случайно, свидетельствуют и заявления двух видных европейских деятелей Ж.-К. Юнкера, ставшего новым главой Еврокомиссии, и М. Шульца, избранного председателем Европарламента. Оба высказались в том смысле, что за время мандата следующей ЕК в течение пяти лет расширения ЕС быть не может. При этом было подчеркнуто, что это не означает остановку процесса, и переговоры о приеме новых членов следует про-

¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014. Brussels: 16.10.2013. P. 2–4. Режим доступа: http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

должить¹⁸. Их длительность и исход, как показывает практика, зависят от множества переменных, прогнозировать которые сегодня никто не в силах. Но те мотивы, которые вызвали продвижение ЕС в данный регион, продолжают действовать. В свете украинского кризиса очевидно дальнейшее усиление подобной мотивации. В последних числах августа 2014 г. в Берлине (а Германия является основным мотором расширения) под покровительством А. Меркель прошла конференция лидеров государств Западных Балкан, где их активно убеждали продолжать движение по пути «евроинтеграции». Затем последовала встреча глав МИДов Австрии, «Вишеградской четверки» и западно-балканских стран в Братиславе с той же целью. Лейтмотив: ЕС не оставит Балканы России. На следующие два года уже запланированы очередные «балканские саммиты» в Австрии и во Франции. 5 ноября 2014 г. в Берлине глава МИД ФРГ Ф.-В. Штайнмайер и его британский коллега Ф. Хэммонд провели очередную «Западнобалканскую конференцию» министров иностранных дел региона. Примечательно, как это событие было подано «Немецкой волной»: «участники конференции сошлись во мнении, что в связи с ситуацией на Украине процесс интеграции западнобалканских стран в ЕС необходимо ускорить. Если его откладывать и дальше, влияние России в регионе может усилиться, опасаются они»¹⁹. Поэтому Евросоюз вряд ли откажется от намерения окончательно закрепить за собой и Западные Балканы.

Показателен пример Хорватии, и как свидетельство неизменности балканской стратегии Брюсселя, и как предостережение тем, кто усматривал панацею во вступлении в ЕС. Преисполненную «евроскепсиса» страну «сделали» полноправным членом ЕС 1 июля 2013 г. Но уже на пути к этой цели в прошлом наиболее промышленно развитая часть Западных Балкан оказалась в дрящемся уже шесть лет подряд (с 2009 г.) состоянии рецессии, потеряв за это время почти 13% ВВП. Общая внешняя задолженность достигла 108,2% ВВП, а государственный долг – 85,0% ВВП, что уже вызвало нарекания Брюсселя. Безработица составила около 17%, а среди молодежи она доходит почти до 50%²⁰. Не вселяет оптимизм и «европейское бытие» сосед-

¹⁸ Žan-Klod Junker i Martin Šulc: Nove članice u EU tek kroz pet-šest godina / Режим доступа: <http://www.nspm.rs/hronika/martin-sulc-eu-ne-moze-da-se-prosiruje-beskrajno-na-nove-clanice.html>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

¹⁹ Украинский кризис – стимул для евроинтеграции балканских стран? / Режим доступа: <http://www.dw.de/p/1DiX4>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

²⁰ The WIIW Balkan Observatory. Croatia. Country Report and Selected Economic Indicators. Режим доступа: <http://balkan-observatory.net/index.php/publications/country-reports/86-croatia>; The WIIW Balkan Observatory. Croatia. Main Economic

ней Словении. Она в 2004 г. числилась среди лидеров в ряду принятых в Евросоюз стран, а ныне отчаянно борется за то, чтобы избежать судьбы Кипра (общий внешний долг – 119,2% ВВП, государственный долг – 80,9% ВВП)²¹. Уже поэтому не очень верится в «светлое европейское будущее» государств Западных Балкан, которые отправились в тот же путь с гораздо более низкого старта. Ведь от Словении и Хорватии по уровню задолженности ненамного отстают Сербия (71,0% ВВП), Черногория (58,6%) и Албания (69,8%). Да и рассчитывать на повышенный интерес иностранных инвесторов им уже не приходится. Оценивая опыт пребывания в ЕС Румынии и Болгарии, также можно сомневаться, что прием в ЕС сам по себе принесет странам региона скорое экономическое процветание и такой же уровень демократии, как в западноевропейских государствах. Но это уже будет следующая глава и их, и общеевропейской истории, до которой еще нужно добраться.

Indicators. Режим доступа: <http://wiiw.ac.at/Croatia-overview-ce-4.html>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

²¹ The WIIW Balkan Observatory. Slovenia. Main Economic Indicators. Режим доступа: <http://wiiw.ac.at/slovenia-overview-ce-13.html>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

Глава 12

ЕС – ТУРЦИЯ

Рост напряженности в отношениях с Западом и фактический пересмотр устоявшейся за многие годы модели «прозападного консенсуса» – отличительные черты внешней политики Анкары с конца 2000-х гг. Сумма внешнеполитических шагов и инициатив правящей Партии справедливости и развития (ПСР) давно уже ставит под сомнение приверженность прозападной ориентации Анкары и вызывает подозрения в стремлении «возродить» Османскую империю. Активное вмешательство в дела ближневосточных стран, заигрывания с ХАМАС, посредничество в налаживании отношений между западными странами и Ираном, обострение отношений с Израилем, неготовность полностью солидаризоваться с Западом в борьбе с ИГИЛ – все это закономерно воспринимается как показатель отчуждения Турции от Запада в целом и ЕС в частности; заставляет по-новому взглянуть на парадигму отношений Турции и Евросоюза.

Европейский вектор внешней политики Анкары

Несмотря на ряд крупных реформ¹, инициированных правительством ПСР с 2002 г. и признанных, в целом, довольно успешными, перспек-

¹ За пять лет активной фазы подготовки страны к открытию переговоров о полноправном членстве в ЕС, выпавших на 1999–2004 гг., Анкара 17 раз вносила поправки в действующую Конституцию 1982 г. и осуществила еще ряд административно-правовых реформ, направленных на расширение рамок демократии. В конце декабря 2008 г. была принята «Новая национальная программа гармонизации с ЕС», в январе

тива вступления Турции в ЕС представляется все менее реальной. За последние десять лет европейские амбиции Анкары не стали восприниматься в Европе более спокойно. И это вполне объяснимо: становясь несколько ближе к Европе институционально, Турция, очевидно, отдаляется от нее ментально и психологически. Если в 2004 г. более 75% населения Турции позитивно рассматривало вхождение страны в ЕС, то в 2014 г. этот показатель снизился до 30–38%². На этом фоне количество сторонников развития отношений с ближневосточными мусульманскими странами в 2000-е гг., наоборот, ощутиморосло³. Опрос «Евробарометра» в декабре 2014 г. показал, что всего 28% граждан Турции поддерживают вступление страны в ЕС⁴. Это самый низкий показатель поддержки евроинтеграции Турции за последние годы⁵. Президент Турции Реджеп Тайип Эрдоган открыто заявил: «Турция не нуждается в уроках демократии от Европейского союза, она – не козел отпущения. Если не хотят нас принимать в ЕС – пусть не принимают, но мы для них не прислужники»⁶.

2009 г. – учрежден пост ответственного за переговоры с ЕС в ранге государственного министра.

- ² Standard Eurobarometer 81 / European Commission. Public Opinion. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/spring_eurobarometer_july_2014.pdf – Дата обращения: 30 окт. 2015. Standard Eurobarometer 82. Autumn 2014 / European Commission. Public Opinion. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_first_en.pdf – Дата обращения: 30 окт. 2015. Support in Turkey for EU membership lowest in years // Daily Sabah. 2014. 19 Dec. – Режим доступа: <http://www.dailysabah.com/eu-affairs/2014/12/19/support-in-turkey-for-eu-membership-lowest-in-years>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.
- ³ Transatlantic Trends. Key Findings 2014/ The German Marshall Fund of the United States. – Режим доступа: http://trends.gmfus.org/files/2012/09/Trends_2014_complete.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015. По данным этого исследования, 20% турок ставят на первое место отношения со странами Ближнего и Среднего Востока, 19% – с Евросоюзом и лишь 8% – с США.
- ⁴ EU Survey Reveals Growing Turkish Distrust of Own Gov't // Today's Zaman. 2014. 19 Dec. – Режим доступа: http://www.todayszaman.com/diplomacy_eu-survey-reveals-growing-turkish-distrust-of-own-govt_367428.html. – Дата обращения: 30 окт. 2015.
- ⁵ Опрос августа 2015 г. показал чуть более высокие показатели поддержки европейского проекта гражданами Турции – 33%. См.: Turkish People Indecisive over EU Membership, Survey Reveals // Daily Sabah. 2015. 3 Aug. – Режим доступа: <http://www.dailysabah.com/eu-affairs/2015/08/03/turkish-people-indecisive-over-eu-membership-survey-reveals>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.
- ⁶ Erdogan says EU can't give Turkey 'democracy lesson' // AFP. 2014. 17 Dec. – Режим доступа: <http://www.afp.com/en/news/erdogan-says-eu-cant-give-turkey-democracy-lesson>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

Евроинтеграция Турции в историческом контексте

Впервые Турция постучалась в двери объединенной Европы летом 1959 г. Тогда инициатива Анкары объяснялась нежеланием оказаться в роли догоняющего по отношению к Греции, незадолго до этого также подавшей заявку на вступление в Европейское экономическое сообщество (ЕЭС). Ближайшее окружение турецкого премьер-министра Аднана Мендереса полагало, что Афины нельзя оставлять в одиночестве в европейском клубе, поскольку это приведет к росту антитурецких настроений в Европе⁷. Ревнивое соперничество с Грецией долго оставалось главным движущим мотивом стремления Турции в «объединенную Европу». Первый этап евроинтеграции завершился для Турции подписанием Анкарского договора об ассоциации с ЕЭС в 1963 г. Заявку на вступление в ЕЭС в качестве полноправного члена Турция подала в 1987 г. при Тургуте Озале, пророчески сравнившим этот шаг с началом «длинного пути по узкой дороге». Без малого тридцать лет спустя этот путь так и остался не пройденным и сейчас кажется даже длиннее, чем это представлялось в конце 1980-х гг.

Конечно, за прошедшие пятьдесят с лишним лет изменились цели евроинтеграции Турции — изначально Анкара стремилась добиться вхождения в Таможенный союз, что и было реализовано в 1995 г. Менялись и сами общеевропейские структуры: к середине 1990-х гг. ЕЭС уже несколько лет как было преобразовано в Европейский союз (ЕС), место Римского договора (1957) занял Маастрихтский (1992). Простое пребывание в Таможенном союзе без полноправного членства в ЕС уже не могло удовлетворить Турцию. Однако Турция длительное время не могла запустить полноценный переговорный процесс о членстве, несмотря на геополитическое положение страны, ее стратегическое значение для Запада и многолетнее членство в НАТО. Лишь в июне 1998 г. Европейский совет принял решение о подготовке доклада по Турции — стандартной процедуры в отношении стран-кандидатов (примечательно, что на тот момент Турция официально еще не обладала таким статусом). В это же время была принята разработанная Еврокомиссией «Европейская стратегия для Турции», которая предусматривала внедрение правовых стандартов Евросоюза и распространение условий Таможенного союза на секторы услуг и сельского

⁷ *Birand M.A.* Bugün, AB'ye İlk Başvurunun 50. Yılı // Milliyet. 2009. 31 Temmuz. — Режим доступа: <http://www.milliyet.com.tr/bugun-ab-ye-ilk-basvurunun-yili/mehmet-ali-birand/guncel/gundemyazardetay/31.07.2009/1123233/default.htm>. — Дата обращения: 30 окт. 2015.

хозяйства⁸. В октябре 1998 г. Еврокомиссия представила свой первый ежегодный доклад по Турции. Но эти шаги не изменили общего характера политики ЕС в отношении Турции. В то время как в отношениях Евросоюза с государствами Центральной и Восточной Европы, помимо оказания им финансовой поддержки, твердое обещание членства имело приоритет над предъявлением требований, в случае с Турцией доминировала практика постановки условий при отсутствии гарантий будущего членства.

Потепление в отношениях с Грецией в конце 1990-х гг. и смена правительства в Германии, где в 1998 г. победу на выборах одержали более благожелательно настроенные к Турции социал-демократы во главе с Герхардом Шредером – все это способствовало закреплению за Турцией официального статуса страны-кандидата на саммите Европейского совета в Хельсинки в декабре 1999 г. Причем в постановлении саммита подчеркивалось, что «Турция является страной-кандидатом на присоединение к ЕС на основе тех же критериев, которые применяются в отношении других стран-кандидатов»⁹. Этот момент был принципиально важен для Анкары: документ обещал не рассматривать вопрос членства Турции в «особом порядке», однако в реальности все вышло по-другому.

Решения Хельсинкского саммита 1999 г. без преувеличения стали водоразделом новейшей истории Турции. Во-первых, обретение статуса страны-кандидата придало отношениям с Брюсселем более системный и динамичный характер, что выразилось не только в повышении интенсивности двухсторонних встреч, но и внимании Брюсселя к качеству турецкой демократии и вопросам соблюдения прав человека. Во-вторых, перспектива скорого, как тогда казалось, вхождения в ЕС способствовала резкому ускорению административно-политической и социально-экономической модернизации.

В ноябре 2000 г. Еврокомиссия подготовила для Турции «Документ о партнерстве на время процесса вхождения», принятый 8 марта 2001 г. Это была своего рода «дорожная карта» присоединения Турции к ЕС, представлявшая собой подробный перечень необходимых для Турции преобразований. В ответ уже 19 марта 2001 г. правительство Бюлента Эджевита обнародовало «Общую стратегию Националь-

⁸ 2004 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession. P. 3. / European Commission. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/tr_tr_2004_en.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

⁹ Ibidem. P. 4. Саммит постановил, что «Турция, переживающая процесс модернизации на основе принятой европейской стратегии... подобно другим странам-кандидатам, будет пользоваться преимуществами подготовительной стратегии».

ной программы»¹⁰, в рамках которой были подготовлены три пакета конституционных поправок — «Пакеты мер по гармонизации с ЕС» (первый был принят в октябре 2001 г., второй — в марте 2002 г., а третий — в августе 2002 г.), а также проведена масштабная ревизия действующего Гражданского кодекса¹¹.

Осенью 2002 г. в Турции сменилась власть. По итогам парламентских выборов 3 ноября 2002 г. победу с внушительным результатом в 34,3% голосов одержала умеренно исламистская Партия справедливости и развития (ПСР) Реджепа Тайипа Эрдогана, получившая почти две трети мест в парламенте и впервые за десять лет сформировавшая однопартийное правительство. И именно на первые годы правления ПСР пришелся самый существенный прорыв в отношениях с ЕС.

Еще в ходе предвыборной кампании ПСР сфокусировалась на вопросе евроинтеграции, обещая своим избирателям устранить все препятствия на пути развития демократии в Турции. Линия на присоединение к ЕС в то время завоевывала все большее число сторонников в Турции, и ПСР чутко уловила эти настроения. Проевропейские реформы, запущенные сразу после прихода к власти, стали для ПСР кроме прочего еще и мощным орудием в борьбе с политическими оппонентами в лице кемалистской элиты. Кроме того, правительство ПСР ловко записало себе в актив и результаты экономических реформ, разработанных в 2001 г. министром экономики в правительстве Бюлента Эджевита Кемалем Дервишем. Эти меры радикально реструктурировали экономику Турции, и их позитивный эффект благоприятно сказался на имидже правительства ПСР.

Первоначальные опасения европейских политиков по поводу геополитической переориентации Турции с приходом к власти «умеренных исламистов» на тот момент не оправдались. В своих выступлениях в качестве лидера правящей партии Эрдоган подчеркивал, что курс на вступление в ЕС является приоритетом для партии и правительства¹², и последующие годы старался не отходить от этого принципа. Еще до официального формирования правительства Эрдоган совершил серию блиц-визитов по столицам стран ЕС, где обсуждал отношения между ЕС и Турцией с такими европейскими лидерами, как Костас Симитис,

¹⁰ 2001 Yılı Ulusal Program / T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. — Режим доступа: <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=58&l=1>. — Дата обращения: 30 окт. 2015.

¹¹ В декабре 2001 г. ЕС принял первый рамочный документ, устанавливавший принципы выделения Турции финансовой помощи.

¹² Erdoğan 'Acil Eylem Planı'nı açıkladı // Hürriyet. 2002. 16 Kasım. — Режим доступа: <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=110017>. — Дата обращения: 30 окт. 2015.

Йоргос Папандреу, Хосе Аснар, Герхард Шредер, Йошка Фишер, Тони Блэр и Джек Стром¹³.

Меньше чем за два месяца – с декабря 2002 г. по январь 2003 г. – ПСР провела через парламент четвертый и пятый «Пакет мер по гармонизации с ЕС». Стремительность, с которой новый парламент и правительство включились в работу по продвижению проекта евроинтеграции, объяснялась, во-первых, желанием как можно скорее добиться от ЕС назначения точной даты переговоров о присоединении, во-вторых, – стремлением максимально закрепить свои позиции в противостоянии с оппозицией¹⁴. Однако усилия Анкары не были вознаграждены, и на саммите в Копенгагене 12–13 декабря 2002 г. лидеры ЕС, поощрив Турцию за «энергичную реализацию реформ»¹⁵, вновь отложили решение вопроса об объявлении даты начала переговоров. Неофициально нерешительность Брюсселя объяснялась нестабильностью ближневосточного региона, частью которого Турция является, особенностями политико-правовой культуры, существующими моделями общественных отношений¹⁶.

«Европейская мечта» Турции стала более реальной лишь в 2004 г., когда председатель Европейской комиссии Романо Проди, выступая на очередной сессии Европарламента, заявил о готовности Турции к переговорам о вступлении, отметив, что на данный момент страна в достаточной степени отвечает политическим критериям ЕС¹⁷. Депутаты Европарламента призвали руководство ЕС начать переговоры с Турцией о вступлении. Турции, в свою очередь, было рекомендовано продолжать политические реформы, укреплять законодательную

¹³ *Usul A.* From Euro-Skepticism to Euro-Enthusiasm and Euro-Fatigue // *Secular and Islamic Politics in Turkey: the Making of the Justice and Development Party* / Ed. by Ü. Cizre. New York: Routledge, 2008. P. 182.

¹⁴ *Де Монбриаль Т.* Турецкий вопрос // *Россия в глобальной политике*. 2004. №4. Режим доступа: http://www.globalaffairs.ru/number/n_3541. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

¹⁵ 2004 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession. P. 4. / European Commission. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/gr_tr_2004_en.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

¹⁶ Turkish Premier Calls on EU to Admit if It Does Not Want Turkey // *Today's Zaman*. 2009. 6 Oct. – Режим доступа: http://www.todayzaman.com/diplomacy_turkish-premier-calls-on-eu-to-admit-if-it-does-not-want-turkey_223623.html. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

¹⁷ Address Given by Romano Prodi on Turkey's Application for Accession. Brussels. 2004. 6 Oct. / European Commission. Press Releases Database. – Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-04-440_en.htm. – Дата обращения: 30 окт. 2015. «Европейская комиссия считает, что Турция в достаточной степени отвечает политическим критериям, и рекомендует начать переговоры о приеме ее в Европейский союз»

власть за счет ослабления политической роли Совета национальной безопасности и армии, признать Республику Кипр, улучшить отношения с Арменией и привести в соответствие с европейским законодательством правовое положение национальных и религиозных меньшинств, включая их право на информацию и получение образования на родном языке¹⁸. В итоге на декабрьском саммите в Брюсселе (2004) Европейский совет обозначил дату начала официальных переговоров с Турцией о вступлении (3 октября 2005 г.) и рекомендовал Еврокомиссии подготовить соответствующую «дорожную карту» — «Рамки для переговоров с Турцией»¹⁹. Среди факторов, которые способствовали позитивному решению по Турции²⁰, особое место занимает опубликованный в сентябре 2004 г. доклад Независимой комиссии по Турции, возглавлявшейся бывшим президентом Финляндии Марти Ахтисаари. Именно выводы комиссии Ахтисаари способствовали на тот момент пересмотру отношения к Турции в среди лидеров ЕС.

В Турции решение открыть переговоры с ЕС встретили с большим воодушевлением. Но уже в ходе саммита развернулись жаркие дебаты между лидерами ЕС и турецкой делегацией по поводу условий начала переговоров. Эгемен Багыш, многие годы выступавший главным переговорщиком с ЕС, впоследствии вспоминал, что турецкая делегация даже покинула зал, где проходило заседание, но затем премьер-министр Нидерландов Ян Петер Балкененде убедил ее вернуться²¹. Резкую негативную реакцию Турции вызвали предварительные условия. Так, Анкара была вынуждена подписать протокол, адаптирующий Анкарский базовый договор об ассоциации с ЕЭС, заключенный еще в 1963 г., с учетом вступления в ЕС десяти стран, включая Республику Кипр. Переговорщики ЕС трактовали это как первый шаг к формальному признанию Турцией Республики Кипр, но турецкая делегация во главе с премьер-министром Эрдоганом с этим не соглашалась и, по оценке министра иностранных дел Люксембурга Ж. Ассельборна,

¹⁸ Европейский союз: факты и комментарии. Вып. 39. Декабрь 2004 — февраль 2005. М.: Институт Европы РАН, 2005. С. 7. — Режим доступа: http://www.edc-aes.ru/ru/union/archive/vipusk_39. — Дата обращения: 30 окт. 2015.

¹⁹ Brussels European Council 16/17 December 2004. Presidency Conclusions / Council of the European Union. Brussels, 1 February 2005. P. 6. — Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/83201.pdf. — Дата обращения: 30 окт. 2015.

²⁰ В Европарламенте решение по Турции поддержали 407 депутатов, против высказалось 262.

²¹ Turkey's Chief Negotiator: 'Privileged Partnership' is an Insult // EurActiv.com. 2009. 08 окт. — Режим доступа: <http://www.euractiv.com/enlargement/turkey-chief-negotiator-privileged-partnership-insult/article-186179>. — Дата обращения: 30 окт. 2015.

вела себя в этом вопросе агрессивно и недопустимо, «словно торговец коврами»²².

Приняв принципиальное решение о начале переговоров с Турцией, лидеры стран ЕС, тем не менее, очень осторожно оценивали их перспективы. Так, президент Франции Жак Ширак говорил о переговорном процессе продолжительностью в 10–15 лет. Канцлер Австрии Вольфганг Шюссель публично настаивал на необходимости общеевропейского референдума по вопросу принятия Турции в ЕС. Сдержанность и настороженность европейских лидеров служила индикатором общественных настроений в ряде европейских государств. В середине 2000-х гг. лишь около 53% населения ЕС поддерживали дальнейшее расширение союза, причем «против» выступали прежде всего жители старых стран-членов (51–62% респондентов в Австрии, Германии, Люксембурге, Франции и Финляндии), «за» – граждане новых стран (63–78% в Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Словакии, Словении, Чехии, Эстонии), сдержанное отношение к этому процессу демонстрировали в Бельгии, Великобритании, Ирландии, Нидерландах, Португалии (50–54% «за») ²³.

Динамика восприятия Турции странами ЕС и идея «привилегированного партнерства»

Единство мнений в отношении Турции, продемонстрированное на Брюссельском саммите 2004 г., оказалось вынужденным и преходящим. По следам саммита лидеры Германии, Франции, Австрии и др. выступили с заявлениями, где дали свою интерпретацию достигнутых договоренностей. Выразилось это, прежде всего, в широком толковании «переговорных рамок», установленных для Турции как страны-кандидата на саммите в Брюсселе (2004). Хотя в документе было зафиксировано, что «целью переговоров является присоединение», в последующих выступлениях ряда европейских лидеров делался акцент на то, что «переговоры представляют собой неограниченный во времени процесс, исход которого не может быть заранее гарантирован»²⁴. Такая интерпретация означала, что итогом переговоров Анкары и Брюсселя может стать не только членство в ЕС, но и другие альтернативы. Так за-

²² Европейский союз: факты и комментарии. Вып. 39. Декабрь 2004 – февраль 2005. М.: Институт Европы РАН, 2005. С. 5. – Режим доступа: http://www.edc-aes.ru/ru/union/archive/vipusk_39. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

²³ Там же. С. 6.

²⁴ *Де Монбриаль Т.* Турецкий вопрос // Россия в глобальной политике. 2004. №4. Режим доступа: http://www.globalaffairs.ru/number/n_3541. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

звучала тема «привилегированного партнерства» или «особых отношений». Наиболее жесткими сторонниками идеи «привилегированного партнерства» показали себя канцлер Германии Ангела Меркель и президент Франции Николя Саркози²⁵.

Однако ни один из сторонников этой формулы так и не смог раскрыть содержание такого «привилегированного партнерства». Действительно, какие дополнительные привилегии или формы партнерства вне членства в ЕС могли бы быть предложены Турции, уже имеющей с Брюсселем очень длительные и тесные отношения, в том числе на основе Анкарского договора об ассоциации 1963 г. и Договора о таможенном союзе 1995 г.? Более того, как член НАТО Турция уже интегрирована почти во все общеевропейские институты – от Европейского суда по правам человека и ОБСЕ до Европейской футбольной лиги. Турецкие официальные лица не скрывали своей досады: «Само выражение «привилегированное партнерство» является оскорбительным. Потому что его не существует. Отсутствуют какие-либо правовые основания для него... Турция примет только полное членство, не больше и не меньше»²⁶, – приводили турецкие газеты заявление главного турецкого переговорщика с ЕС, а впоследствии многолетнего министра по делам ЕС Эгемена Багыша.

В восприятии Анкары поведение европейских лидеров оказалось в явном противоречии со всеми предшествующими решениями и обязательствами ЕС. К тому же ряд стран ЕС стали активно препятствовать переговорному процессу. С момента официального открытия переговоров в 2005 г. стороны смогли «закрыть» лишь раздел по науке и исследованиям, а «открыли» 14 из 35 разделов, которые должна выполнить Анкара, чтобы удовлетворять необходимым критериям для членства в ЕС. Как отмечает Эгемен Багыш, пять разделов заблокировано Францией, три – Австрией и Германией, восемь – решением Европейского совета, принятым в декабре 2006 г., формально из-за отказа Турции в полном объеме реализовать Анкарский протокол, Кипр блокирует начало переговоров по разделам энергетики и образования²⁷. Имеет место и неформальное блокирование других разде-

²⁵ Turkey's Chief Negotiator: 'Privileged Partnership' is an Insult // EurActiv.com. 2009. 08 окт. – Режим доступа: <http://www.euractiv.com/enlargement/turkey-chief-negotiator-privileged-partnership-insult/article-186179>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

²⁶ Ibidem.

²⁷ См.: Turkey in Europe. The Imperative for Change. Third Report of the Independent Commission on Turkey March 2014. P. 10. / T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. – Режим доступа: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/Independent_Commission_on_Turkey_-_Third_Report-2014.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

лов. Так, 11 разделов приостановлено в Совете странами-членами по политическим причинам. Таким образом, более половины из 35 разделов, по которым ведутся переговоры, заблокировано либо одним, либо несколькими государствами-членами ЕС. Париж открыто выступает против членства Турции, предлагая Анкаре «партнерство», а не «интеграцию»²⁸. Франция публично заявила, что она воспрепятствует открытию переговоров по пяти ключевым разделам. Заблокированные разделы переговоров включают три наиболее важные области совместных действий Турции и ЕС – внешние отношения, энергетику, политику в области безопасности и обороны. Таким образом, деятельность европейских политиков во многом выхолостила решения Хельсинкского саммита Европейского совета 1999 г., провозгласившего применение к Турции «тех же критериев, что и к другим странам-кандидатам»²⁹.

Для Анкары столь противоречивое поведение ЕС оказалось дезориентирующим. Особый психологический эффект имело осознание того факта, что европейцы предпочли государства бывшего советского блока своему давнему союзнику по НАТО и не оценили все более заметные достижения Турции в сфере экономики, развития политической системы и социального прогресса.

В ведущих странах ЕС – Германии, Франции, Австрии – прослеживается явная корреляция между спадами в поддержке членства Турции в ЕС и антитурецкими выступлениями руководящих деятелей. В Германии в период пребывания у власти социал-демократа Герхарда Шредера Турции оказывалась поддержка, а с приходом Ангелы Меркель (ХДС) ситуация кардинальным образом изменилась. Франция при Жаке Шираке также была достаточно лояльна к Турции, а при Николя Саркози и Франсуа Олланде заняла диаметрально противоположные позиции.

Внутри ЕС сформировались группы стран-сторонников и стран-противников членства Турции Евросоюзе, и еще одна группа неопределившихся. К сторонникам принадлежат Великобритания (где и лейбористы, и консерваторы выступают за прием Турции, полагая, что это государство станет мостом между ЕС и мусульманскими странами), средиземноморские государства – Италия, Португалия, Испа-

²⁸ 1999 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession / European Commission. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/turkey_en.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

²⁹ См.: *Müftüler-Bac M.* Turkey's Accession to the European Union: The Impact of the EU's Internal Dynamics // *International Studies Perspectives*. 2008. Vol. 9. Issue 2. P. 201–219.

ния, а также Греция, нормализовавшая свои отношения с Турцией; за членство Турции выступают и новые члены ЕС. К противникам относятся Австрия (пожалуй, единственное государство в ЕС, решительно выступающее против принятия Турции, главным образом по историческим причинам), Франция и Германия (для которых вступление Турции означает изменение их позиций в Совете ЕС)³⁰. Третью группу представляют страны, правительства которых разделены или не определились по этому вопросу, как, например, Дания³¹.

При этом в ЕС многие в той или иной степени поддерживают стремление Турции к полноправному членству. И для этого имеется ряд объективных причин. Во-первых, на протяжении нескольких десятилетий Турция является ассоциированным членом ЕС и партнером Европы в рамках таких европейских и трансатлантических структур, как Таможенный союз, Совет Европы, НАТО и др. Во-вторых, она расположена на жизненно важных геостратегических перекрестках. В-третьих, ЕС широко сотрудничает с Турцией в вопросах торговли и иммиграции. В-четвертых, в нынешних условиях резко возрастает значение Турции и ее роль в решении энергетических проблем ЕС, поскольку она является ключевой страной-транзитером³².

Факторы стагнации евроинтеграции Турции и снижения влияния ЕС

Стагнация переговорного процесса с ЕС в 2005 г. и все менее ясные перспективы членства в ЕС способствовали пересмотру повестки дальнейшей евроинтеграции и европеизации. Как следствие, вместо строгого следования предписаниям Брюсселя и условной дорожной карты демократических преобразований для стран-кандидатов правительство ПСР пошло по пути сегментации реформ по степени приоритетности для национальных интересов³³. В результате преобразования продол-

³⁰ *Davutoğlu A.* Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu / İstanbul: Küre Yayınları, 2001. P. 536.

³¹ Подробнее см.: *Шлыков В.И.* Турция на пути в Евросоюз: надежды и разочарования Анкары / Перспективы. Фонд исторической перспективы. — Режим доступа: http://www.perspektivy.info/book/turcija_na_puti_v_jevrosojuz_nadezhdy_i_razocharovanija_ankary_2010-06-21.htm. — Дата обращения: 30 окт. 2015.

³² *Usul A.* From Euro-Skepticism to Euro-Enthusiasm and Euro-Fatigue // *Secular and Islamic Politics in Turkey: the Making of the Justice and Development Party* / Ed. by Ü. Cizre. New York: Routledge, 2008. P. 182.

³³ *Yılmaz G.* From EU Conditionality to Domestic Choice for Change: Exploring Europeanization of Minority Rights in Turkey // *Turkey and the European Union Processes of Europeanisation* / Ed. by N. Çiğdem and Ö. Yonca. Farnham, UK: Ashgate, 2012. P. 124.

жились в сфере расширения прав меньшинств, борьбы с коррупцией, регулирования военно-гражданских отношений³⁴. Так, в 2008 г. вступил в силу новый закон о вакфах (фондах), где особое внимание уделялось вакфам этноконфессиональных меньшинств, выделенных в особую категорию³⁵, а в 2009 г. свое вещание начал первый телеканал на курдском языке – TRT 6, ставший частью проекта по либерализации норм защиты интересов национальных меньшинств³⁶. В 2010 г. были приняты антикоррупционные законы, повышающие прозрачность деятельности государственных учреждений³⁷. А конституционная реформа 2010 г., одобренная на референдуме 12 сентября 2010 г., перестроила судебные правила, действующие в отношении военных, фактически передав их дела в юрисдикцию гражданских судов, и внесла еще ряд поправок в действующий механизм военно-гражданских отношений³⁸. В результате процесс либерализации – пусть и в ограниченном формате – продолжился несмотря на сужение коридора возможностей для ЕС в модерации этих процессов в Турции.

Ослабление роли ЕС как драйвера перемен в общественно-политическом развитии Турции привело к тому, что в сложном балансе внешних и внутренних факторов общественной трансформации перевес все больше стал смещаться в сторону эндогенных процессов, а динамика преобразований стала не только сегментированной, но и разнонаправленной: в ряде сфер реформы ускорились (это касалось мер по совершенствованию законодательства по защите прав меньшинств или регулированию положения беженцев и т. д.), в других – наоборот, наметился регресс³⁹. Особенно рельефно это проявилось в сфере

³⁴ Noutcheva G., Aydin-Düzgüt S. Lost in Europeanisation: The Western Balkans and Turkey // West European Politics. 2012. Vol. 35. Issue 1. P. 59–78; Yılmaz G., Soyaltın D. Zooming into the “Domestic” in Europeanization: Promotion of Minority Rights and Fight Against Corruption in Turkey // Journal of Balkan and Near Eastern Studies. 2014. Vol. 16. Issue 1. P. 11–29; Gürsoy Y. The Impact of EU-Driven Reforms on the Political Autonomy of the Turkish Military // South European Society and Politics. 2011. Vol. 16. Issue 2. P. 293–308.

³⁵ Шлыков П.В. Вакфы в Турции: трансформация традиционного института / М.: Марджани, 2011. С. 196–200.

³⁶ Yılmaz G. Exploring the Implementation of Minority Protection Rules in the ‘Worlds of Compliance’: The Case of Turkey // Perspectives on European Politics and Society. 2012. Vol. 13. Issue 4. P. 412–413.

³⁷ Yılmaz G., Soyaltın D. Zooming into the “Domestic” in Europeanization: Promotion of Minority Rights and Fight Against Corruption in Turkey // Journal of Balkan and Near Eastern Studies. 2014. Vol. 16. Issue 1. P. 14.

³⁸ Gürsoy Y. The Impact of EU-Driven Reforms on the Political Autonomy of the Turkish Military // South European Society and Politics. 2011. Vol. 16. Issue 2. P. 298–299.

³⁹ Aydın U., Kirişçi K. With or without the EU: Europeanisation of Asylum and Competition Policies in Turkey // South European Society and Politics. 2013. Vol. 18. Issue 3. P. 376–389.

свободы слова и печати, а также защиты прав человека, что последние годы вызывает настороженность европейских чиновников, публикующих ежегодные отчеты о ходе и результатах реформ в Турции⁴⁰.

С конца 2000-х гг. уровень влияния ЕС на внутривластные процессы в Турции демонстрирует нисходящую траекторию. На первое место в условной иерархии негативных факторов этого процесса можно поставить позицию Брюсселя по отношению к Турции, которую можно охарактеризовать как политическое отчуждение, «усталость» ЕС от пятого – самого масштабного в истории – расширения 2004–2007 гг., а также спад в мировой экономике, начавшийся с кризиса в финансовом секторе США в 2007–2008 гг.

Здесь и вошедший в арсенал европейских политиков тезис о допустимых «пределах расширения» ЕС, ссылка на который фигурирует даже в принятых Еврокомиссией в 2005 г. «переговорных рамках» для Турции⁴¹. Постоянный акцент на «не ограниченный по времени» переговорный процесс для стран-кандидатов и перспектива «перманентных законодательных дерогаций» и коррекции достигнутых договоренностей⁴² сделали крайне неясной перспективу вступления Турции в ЕС. Все это закономерно привело к снижению непосредственного влияния Брюсселя на внутривластную повестку дня в Турции, утрате доверия к ЕС и его «политике кондициональности», а также скорректировало динамику административно-политических реформ в Турции.

Второй по значимости негативный фактор – «Кипрский вопрос», ставший одним из главных формальных препятствий на пути евроинтеграции Турции (даже несмотря на то, что его решение не фигурировало в перечне критериев для вступления Турции в ЕС). Подписанный в 2005 г. «Дополнительный протокол» к Анкарскому соглашению

⁴⁰ 2014 Progress report for Turkey. P. 5–19 / European Commission. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015; 2013 Progress report for Turkey. P. 5–18 / European Commission. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/tr_rapport_2013_en.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015; 2012 Progress report for Turkey. P. 7–34 / European Commission. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/tr_rapport_2012_en.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015; 2011 Progress report for Turkey. P. 5–19 / European Commission. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/tr_rapport_2011_en.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

⁴¹ Turkey Negotiating Framework – October 2005. Paragraph 3 / European Commission. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

⁴² Ibidem. Paragraph 12.

между Турцией и ЕЭС 1963 г., который предусматривал открытие морских портов и воздушного пространства для Греческого Кипра, на тот момент уже вошедшего в ЕС, так и не был ратифицирован турецким парламентом. Турция отказалась открывать свои морские порты для кораблей Республики Кипр, поскольку Брюссель не выполнил свои обещания по отношению к туркам-киприотам, поддержавшим «План Аннана» на референдуме 2004 г.⁴³ В результате в декабре 2006 г. Еврокомиссия заморозила открытие восьми «глав» для переговоров с Анкарой, поставив условие, что ни одна из 35 «глав» не может быть предварительно закрыта до тех пор, пока «Дополнительный протокол» не будет ратифицирован и вступит в силу⁴⁴. И на сегодняшний день лишь одна из этих «глав», касающаяся «науки и исследований», условно «закрыта».

Еще одним фактором стагнации отношений Анкары и Брюсселя можно считать позиции лидеров Германии и Франции, открыто выступающих против полноформатного членства Турции в ЕС. В 2005 г. канцлер Германии Ангела Меркель выдвинула идею «привилегированного партнерства» как модели особых взаимоотношений ЕС и Турции и даже пыталась ввести ее в повестку дня переговоров Брюсселя и Анкары, однако это не было реализовано, и Германия не стала блокировать переговорный процесс. В самой Турции инициированные Германией дискуссии о «привилегированном партнерстве» вместо полноправного членства были восприняты крайне болезненно, способствовали росту евроскептицизма – многие увидели в этом явное нарушение договоренностей и предвзятость по отношению к Турции, что серьезно дискредитировало ЕС в глазах турецкого общественного мнения. В 2007 г. победивший на выборах президента Франции Николя Саркози также занял откровенно антитурецкую позицию в ЕС: Франция заблокировала еще четыре «главы» переговорного процесса ЕС–Турция. Однако с приходом власти социалиста Франсуа Олланда в 2012 г. Франция заняла более взвешенную позицию по отношению к Турции. Резкий контраст в отношении ЕС к странам Центральной и Восточной Европы и оказываемая им масштабная материальная поддержка как на стадии подготовки к вступлению, так и после создавали ощущение, что к Турции ЕС относится предвзято, а его политика по отношению к Турции по сути дискриминационна. Эти настроения

⁴³ Intractable – or Insoluble? Hopes of Settling the Cyprus Problem are Starting to Look Unrealistic // The Economist. 2014. 29 Nov. P. 48–49.

⁴⁴ European Stability Initiative Report. A very special relationship: Why Turkey's EU accession process will continue / Berlin: European Stability Initiative, 2010. P. 1–9.

явно не способствовали консолидации проевропейски настроенной части политической элиты Турции, равно как и тех, кто поддерживал либеральные реформы⁴⁵.

Однако было бы неправильным списывать снижение влияния ЕС как драйвера общественно-политической трансформации Турции исключительно на внешние обстоятельства. Одним из наиболее весомых внутренних факторов этого процесса можно считать вектор трансформации режима правящей ПСР Эрдогана. Первые однопартийные правительства, сформированные победившей на выборах 2002 г. ПСР, использовали европеизацию как нормативный политический контекст для программы внутривластных реформ и основу ревизии внешнеполитических стратегий⁴⁶. Последующие выборы 2007 и 2011 гг. показали рост электоральной поддержки ПСР, основанной на успехах экономического развития страны и укреплении ее влияния как региональной державы. Электоральный успех способствовал росту уверенности в собственных силах и наращиванию авторитарных тенденций⁴⁷. Сама природа однопартийного правительства содействовала этому, облегчая осуществление реформ и формируя гораздо более благоприятный экономический климат.

В результате Турция смогла добиться достаточно высоких показателей ежегодного экономического роста, что резко контрастировало с серьезной экономической рецессией во многих странах ЕС после 2008 г. Как следствие – правительство ПСР почувствовало в себе силы уйти от жесткой привязки реформ к требованиям ЕС. В общественном сознании политическая элита последовательно старалась укрепить мысль о самоценности реформ: о том, что цель проводимых преобразований – отнюдь не вступление Турции в ЕС, а повышение уровня жизни граждан безотносительно перспектив вступления в объединенную Европу. Кроме того, во второй половине 2000-х гг. Турция стала наращивать свое влияние в регионе Ближнего и Среднего Востока. Возросшие амбиции регионального лидерства и уверенность в собственных экономических силах привели к тому, что прежнее обаяние и привлекательность ЕС ощутимо ослабли как в общественном мнении, так и среди политической элиты. И хотя правительство ПСР и лидеры правящей партии постоянно публично подчеркивали не-

⁴⁵ *Öniş Z.* Diverse but Converging Paths to EU Membership: Poland and Turkey in Comparative Perspective // *East European Politics and Societies*. 2004. Vol. 18. Issue 3. P. 485–495.

⁴⁶ *Kaliber A.* Contextual and Contested: Reassessing Europeanization in the Case of Turkey // *International Relations*. 2013. Vol. 27. Issue 1. P. 62.

⁴⁷ *Шлыков П.В.* Турция после выборов 2011 г.: парадоксы политического развития // *Вестник Московского университета. Серия 13 «Востоковедение»*. 2012. №3. С. 3–28.

изменность курса на вступление в ЕС, от прежнего энтузиазма мало что осталось. Как следствие, общая динамика либерализации замедлилась⁴⁸, а реформы продолжились лишь в сферах, где это отвечало интересам правящей элиты. Так, если реформы военно-гражданских отношений продолжились с прежней скоростью⁴⁹, то либерализация свободы слова и прессы была заморожена.

Еще один важный фактор, влияющий на снижение влияния ЕС, – степень эффективности государства, играющей первостепенную роль в осуществлении институциональной либерализации в соответствии с требованиями ЕС. Эффективность государства тесно завязана на уровень внутривнутриполитической напряженности – соответственно, и «цена» демократических преобразований резко повышается в условиях эскалации террористических угроз, поскольку террористические атаки по своей сути ставят под сомнение политическую дееспособность и эффективность действующей власти⁵⁰. Так, активизация Рабочей партии Курдистана в 2005 г. и рост террористической активности в 2007 г. сузили коридор политического маневра правительства Эрдогана, поскольку поставили под угрозу и территориальную целостность страны, и легитимность действующей власти.

Неслучайно в ежегодном докладе Еврокомиссии о продвижении Турции по пути реформ за 2012 г. особо отмечалась важность решения «курдского вопроса», который характеризовался как «главный вызов турецкой демократии»⁵¹. А в одном из последних подобных докладов позитивно оценивался «запущенный правительством процесс мирного урегулирования, нацеленный на прекращение насилия и терроризма на юго-востоке Турции и выработку решения “курдской проблемы”»⁵².

Отдельно в длинном перечне факторов деградации ЕС как драйвера преобразований можно выделить нисходящий уровень поддержки самой идеи вступления в ЕС среди значительной части населения

⁴⁸ *Ayçi G.* The Justice and Development Party and the EU: Political Pragmatism in a Changing Environment // *South European Society and Politics*. 2011. Vol. 16. Issue 3. P. 419.

⁴⁹ *Noutcheva G., Aydın-Düzgüt S.* Lost in Europeanisation: The Western Balkans and Turkey // *West European Politics*. 2012. Vol. 35. Issue 1. P. 70.

⁵⁰ *Ibidem*. P. 69–75

⁵¹ 2012 Progress report for Turkey. P. 7 / European Commission. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/tr_rapport_2012_en.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

⁵² 2013 Progress report for Turkey. P. 1 / European Commission. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/tr_rapport_2013_en.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

Турции. На контрасте с началом 2000-х гг., когда в Турции отмечалось наличие широкого общественного консенсуса по вопросу как вступления Турции в ЕС, так и необходимости масштабных административно-политических реформ⁵³, к концу 2000-х гг. стихийно возникшая проевропейская коалиция дала трещины на фоне роста евроскептицизма⁵⁴ — поддержка вхождения Турции в ЕС среди населения упала с более чем 75% в 2004 г. до 28% к концу 2014 г.⁵⁵ Однако, несмотря на скепсис в отношении Брюсселя и его политики, Европа как цивилизационно-культурная сущность и модель развития не просто сохранила свое значение, но гораздо интенсивнее стала использоваться в качестве референсной точки в оценках реформ, политического режима или стандартов повседневной и общественной жизни⁵⁶.

Экономические факторы сохранения привлекательности ЕС для Турции

Несмотря на ощутимый кризис доверия в отношениях Анкары и Брюсселя, у ЕС остаются достаточно мощные рычаги воздействия на Турцию (прежде всего экономические). Умелое и ответственное использование этих рычагов позволило бы вновь сделать процесс евроинтеграции доминантой внешней и внутренней политики Турции. Для этого существует, по крайней мере, два ключевых фактора. Во-первых, торгово-экономические отношения ЕС и Турции, точнее, серьезная зависимость турецкой экономики от ЕС. Во-вторых, переговоры США и ЕС о создании Трансатлантической зоны свободной торговли (Transatlantic Trade and Investment Partnership — ТТИР).

Турция подписала договор об ассоциации с ЕЭС еще в 1963 г. Однако за этим событием не последовало ожидаемого многими тесного торгово-экономического сотрудничества между европейскими странами и Турцией. Процессы эти стали просматриваться лишь со второй половины 1990-х гг., когда Турция вступила в Европейский таможенный союз 1 января 1996 г.

⁵³ *Kubiczek P.* Political Conditionality and European Union's Cultivation of Democracy in Turkey // *Democratization*. 2011. Vol. 18 Issue 4. P. 923–925.

⁵⁴ Подробнее см.: *Шлыков П.В.* Куда идет Турция? Метаморфозы прозападного курса развития // *Современная Европа*. 2013. № 1. С. 74.

⁵⁵ *EU Survey Reveals Growing Turkish Distrust of Own Gov't* // *Today's Zaman*. 2014. 19 Dec. — Режим доступа: http://www.todayszaman.com/diplomacy_eu-survey-reveals-growing-turkish-distrust-of-own-govt_367428.html. — Дата обращения: 30 окт. 2015.

⁵⁶ *Kaliber A.* Contextual and Contested: Reassessing Europeanization in the Case of Turkey // *International Relations*. 2013, Vol. 27. Issue 1. P. 66.

Формально турецкие товары имели «пропуск» на европейские рынки задолго до вступления страны в Таможенный союз. Вслед за подписанием в ноябре 1970 г. общего дополнения к «Анкарскому соглашению» Европа стала постепенно расширять коридор для торгово-экономического сотрудничества с Турцией, постепенно снижая таможенные тарифы в 1970-е и 1980-е гг. Ко времени активных переговоров о вступлении в ЕТС, пришедшихся на начало 1990-х гг., оставалось лишь ограниченное число товаров, исключенных из льготного тарифного регулирования. И это далеко не случайно – с первых лет своего существования ЕЭС, оформившееся в конце 1950-х гг., выступало в роли ключевого торгово-экономического партнера Турции⁵⁷. Вступление Турции в ЕТС сыграло существенную роль в углублении торгово-экономического сотрудничества и увеличении двустороннего товарооборота, наблюдаемого в последние два десятилетия.

Членство в ЕТС не всегда однозначно и позитивно воспринималось в Турции. В обществе были распространены подозрения насчет негативного влияния ЕТС на экономику страны и высокой цены за вступление, тем самым вопрос о ЕТС зачастую становился объединяющим лозунгом для противников евроинтеграции Турции. Однозначно ответить на вопрос об экономических выгодах вступления в ЕТС для Турции или, наоборот, высокой цене, которую Турция должна была «заплатить» за политическое сближение с Европой, – довольно трудно. Можно согласиться с утверждением, что для двусторонних торгово-экономических отношений это было прорывным шагом, поскольку последовавшее снятие таможенных барьеров способствовало резкому увеличению товарооборота, а с другой стороны – стало фактором повышения жизненного уровня в Турции, поскольку местные дорогостоящие продукты заменялись более дешевыми импортными.

Однако нельзя забывать, что эти процессы сопровождались очевидным разрушением устоявшихся торговых связей и переориентацией внутренней торговли: Турция не могла воспользоваться новыми возможностями по замещению дешевого импорта из других стран дополнительным объемом торговли с ЕС, поскольку таможенные барьеры с неевропейскими странами оставались по-прежнему на высоком уровне⁵⁸. При этом членство в ЕТС способствовало расширению эко-

⁵⁷ Ülgen S., Zahariadis Y. The Future of Turkish-EU Trade Relations Deepening vs Widening // EU-Turkey Working Papers. 2004. No. 5. P. 2. / Centre for European Policy Studies. – Режим доступа: http://aei.pitt.edu/6761/1/1147_05.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

⁵⁸ Ibidem. P. 3–4.

номических связей Турции с ЕС, а также усилило привязку турецкой экономики к ЕС как главному торговому партнеру.

Таблица 12.1

Объемы торгового оборота Турции с ключевыми экономическими партнерами (данные 2014 г.)

	Главные партнеры по импорту		Главные партнеры по экспорту		Главные торговые партнеры			
	млрд евро	%		млрд евро	%		млрд евро	%
Страны ЕС (28)	70,902	36,7	Страны ЕС (28)	48,345	41,5	Страны ЕС (28)	119,247	38,5
Россия	19,220	10,0	Ирак	9,163	7,9	Россия	24,560	7,9
Китай	18,929	9,8	Россия	5,340	4,6	Китай	21,691	7,0
США	9,661	5,0	США	4,375	3,8	США	14,036	4,5
Иран	7,962	4,1	ОАЭ	3,808	3,3	Иран	11,177	3,6
Швейцария	7,398	3,8	Иран	3,215	2,8	Ирак	9,274	3,0
Индия	4,883	2,5	Китай	2,761	2,4	Швейцария	8,188	2,6
Южная Корея	4,669	2,4	Египет	2,454	2,1	ОАЭ	7,937	2,6
ОАЭ	4,129	2,1	Саудовская Аравия	2,447	2,1	Индия	5,333	1,7
Украина	3,463	1,8	Азербайджан	2,270	2,0	Украина	5,142	1,7

Источник: Commission of the European Communities. European Union, Trade in goods with Turkey / European Commission – Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

На сегодняшний день в экономических отношениях Анкары и Брюсселя четко просматривается серьезная экономическая зависимость Турции от ЕС. Статистика двусторонней торговли и инвестиций весьма красноречива в этом отношении. ЕС – главный торгово-экономический партнер Турции: более 32% всей внешней торговли приходится на страны ЕС, у России, занимающей второе место по объемам торговли с Турцией, – менее четверти от товарооборота с ЕС. Для Турции торгово-экономические отношения с ЕС по значению гораздо больше, чем сумма объема двусторонней торговли с Россией, Китаем и США.

В экспортных и импортных операциях Турции ЕС занимает первое место. На страны Евросоюза приходится более 30% турецкого экспорта, что в шесть с лишним раз больше, чем у второго по объемам экспорта партнера – Ирака. С другой стороны, и для ЕС Турция – один

из важнейших торгово-экономических партнеров. Однако значение Турции для ЕС отнюдь не эквивалентно значению экономики ЕС для Турции. Для ЕС Турция – пятый по объемам товарооборота партнер, лишь 4,5% европейского экспорта идет в Турцию. По импорту показатели еще меньше: в ряду ведущих импортеров Турция занимает седьмое место (2,7% общего объема импорта). В целом по объему экспортно-импортных операций Турция занимает шестое место (лишь 3,5% общего объема)

Таблица 12.2

**Объемы торгового оборота ЕС с ключевыми экономическими партнерами
(данные 2014 г.)**

Главные партнеры по импорту			Главные партнеры по экспорту			Главные торговые партнеры		
	млрд евро	%		млрд евро	%		млрд евро	%
Китай	302,579	18,0	США	310,766	18,3	США	515,568	15,2
США	204,802	12,2	Китай	164,730	9,7	Китай	467,309	13,8
Россия	181,844	10,8	Швейцария	140,349	8,2	Россия	285,140	8,4
Швейцария	96,553	5,7	Россия	103,296	6,1	Швейцария	236,902	7,0
Норвегия	83,935	5,0	Турция	74,638	4,4	Норвегия	134,116	4,0
Япония	54,551	3,2	Япония	53,301	3,1	Турция	128,901	3,8
Турция	54,263	3,2	Норвегия	50,181	2,9	Япония	107,852	3,2
Южная Корея	38,992	2,3	Южная Корея	43,133	2,5	Южная Корея	82,125	2,4
Индия	37,066	2,2	ОАЭ	42,769	2,5	Индия	72,520	2,1
Бразилия	31,157	1,9	Бразилия	36,927	2,2	Бразилия	68,083	2,0

Источник: Commission of the European Communities. Client and Supplier Countries of the EU28 in Merchandise Trade (2014, excluding intra-EU trade) / European Commission. – Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

Таким образом, если для Турции ЕС – главный партнер по объему как экспорта, так и импорта, для ЕС Турция по этим показателям лишь на седьмом и пятом месте по значению. С другой стороны, доля ЕС во внешнеторговом обороте примерно в девять раз больше, чем доля Турции во внешнеторговом обороте стран ЕС. Более того, объем торгово-экономических операций между ЕС и Турцией имеет долгосрочную тенденцию поступательного развития (исключением стали лишь 2008 и 2009 гг., что можно отнести к последствиям долгового кризиса еврозоны).

Причем ЕС не только первоочередной торгово-экономический партнер, но и отдельные страны Евросоюза также находятся в лидерах по экономическому сотрудничеству с Турцией. Достаточно сказать, что в десятке главных торгово-экономических партнеров Турции пять стран – члены ЕС (Германия, Великобритания, Италия, Франция и Испания)⁵⁹. Германия – абсолютный лидер по объему торговли с Турцией (Россия стабильно удерживает по этому показателю второе место, потеснив Германию лишь однажды – в 2008 г.).

Прямые иностранные инвестиции – еще одна сфера, где позиции стран ЕС в Турции крайне сильны. По данным национальной статистической службы Турции, страны ЕС – в лидерах по объему прямых иностранных инвестиций в Турцию. Так, в 2013 г. более 70% прямых иностранных инвестиций в Турцию пришло из стран ЕС. Правда, по этому показателю ЕС начала сдавать позиции по сравнению с предыдущими годами (пиковые значения приходятся на 2009 г., когда доля прямых инвестиций со стороны ЕС превышала 78%)⁶⁰. Кроме США, занимающих первое место по объему прямых инвестиций в турецкую экономику, большинство других стран из верхних строчек этого рейтинга – члены ЕС (это Австрия, Германия, Франция, Нидерланды, Великобритания)⁶¹.

Примечательно, что страны ЕС также занимают первое место по количеству зарегистрированных иностранных компаний в Турции. Причем ранее – в 2000-е гг. европейцы владели еще большим количеством компаний в Турции (около 50%): их доля снижалась последние 5–6 лет вследствие мирового финансового кризиса и стремления Турции развивать торгово-экономические отношения со странами незападного мира. Тем не менее, на сегодняшний день более 36% компаний с иностранным капиталом принадлежат бизнесменам из стран ЕС⁶².

⁵⁹ Ülkelere Göre Yıllık İhracat / Türkiye İstatistik Kurumu. – Режим доступа: http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1545. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

⁶⁰ Türkiye'de Doğrudan Yabancı Yatırım / T.C. Başbakanlık Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı (TYDTA). – Режим доступа: <http://www.invest.gov.tr/tr-TR/investmentguide/investorguide/Pages/FDIinTurkey.aspx>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

⁶¹ Uluslararası Doğrudan Yatırım İstatistikleri / T.C. Ekonomi Bakanlığı. – Режим доступа: <http://www.ekonomi.gov.tr/portal/content/conn/UCM/path/Contribution%20Folders/web/Yat%c4%b1r%c4%b1m/Uluslararası%c4%b1%20Yat%c4%b1r%c4%b1m%20Ulusalraras%c4%b1%20Do%ç4%9frudan%20Yat%c4%b1r%c4%b1m%20%c4%b0statistikleri/Uluslararası%c4%b1%20Do%ç4%9frudan%20Yat%c4%b1r%c4%b1m%20%c4%b0statistikleri.xlsx?lve>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

⁶² Türkiye'de Faaliyette Bulunan Yabancı Sermayeli Firmalar Listesi / T.C. Ekonomi Bakanlığı. – Режим доступа: <http://www.ekonomi.gov.tr/portal/content/conn/UCM/path/Contribution%20Folders/web/Yat%c4%b1r%c4%b1m/Uluslararası%c4%b1%20>

Все эти цифры показывают не столько взаимосвязи экономик Турции и стран ЕС, сколько высокую степень зависимости турецкой экономики от европейской. ЕС – главный экономический партнер Турции, потерять которого в обозримой перспективе Анкара вряд ли себе может позволить.

* * *

Во взаимоотношениях Турции с ЕС можно выделить три фактора, определяющих их нынешний характер и динамику. Каждый из них формирует свой «проблемный ярус». Во-первых, это затянувшиеся переговоры о вступлении страны в ЕС. Во-вторых, растущая зависимость турецкой экономики от экономик стран Евросоюза. Несмотря на заявления о экономической взаимозависимости Турции и ведущих стран ЕС, экономика Турции существенно более зависима от европейской, чем наоборот. В-третьих, последствия от соглашения о зоне свободной торговли между ЕС и США – т. н. Трансатлантическом торгово-инвестиционном партнерстве.

Достаточно успешная в отношении новых членов в 1990-е гг. стратегия «политики предварительных условий» в случае с Турцией дала очевидные сбои. В отсутствие ясной перспективы обретения полноправного членства длинный список условий, которые перед Анкарой поставили европейские лидеры, стал вызывать растущее разочарование как в европейской «политике кондициональности», так и в самом ЕС. Последние годы эта политика сильно дискредитировала себя в глазах большинства граждан Турции. Критическое падение уровня доверия к Брюсселю и разочарование в предлагаемой роли «вечного привратника у дверей ЕС», на первый взгляд, способствуют укреплению позиции Турции во взаимоотношениях с ЕС. Однако характер экономических отношений и зависимости турецкой экономики от европейской позволяет говорить о существенном расхождении риторики политических лидеров и реального положения дел.

Если исходить из официальных заявлений премьер-министра Ахмета Давутоглу, Анкара продолжает формально следовать курсом на интеграцию с ЕС. ПСР не отказалась от «европейского проекта» и по-прежнему публично поддерживает курс на вступление в ЕС.

Однако приверженность курсу на вступление в ЕС давно уже обрела для ПСР прагматический и «инструментальный» характер, оттеснив на задний план «эмоциональную» и идеологическую составляющую. Долгое время она помогала правящему режиму частично преодолевать обвинения в профанировании кемалистского проекта вестернизации и подрыве светского характера государства. Более того, в рамках административно-политических реформ, призванных приблизить вступление страны в ЕС, ПСР смогла расширить поле деятельности для своих сторонников и существенно ослабить оппонентов в лице кемалистской элиты и армии.

Неуступчивость Брюсселя и обострение внутривосточной обстановки заставили лидеров ПСР изменить риторику: сейчас все отчетливее звучит тезис о «самоценности» реформ, изначально запущенных для соответствия Копенгагенским критериям, и необходимости их продолжения вне зависимости от последующего вступления Турции в ЕС. «Мы будем продолжать реформы, даже если от ЕС не будет больше обнадеживающих сигналов... и переименуем Копенгагенские критерии в Анкарские... а Маастрихтские – в Стамбульские», – не устают повторять слова Эрдогана крупные функционеры ПСР⁶³. Это неожиданное, на первый взгляд, признание раскрывает отношение ПСР к содержанию вестернизации, которая разделяется на «институционально-технологическую» и «культурно-идеологическую» составляющие, и реализуемой ею модели модернизации. Эта модель характеризуется существенно отличным от кемалистского отношением к вестернизации и ее культурно-технологической составляющей. Не случайно, в общественно-политическом дискурсе утвердился тезис о «Новой Турции», который в свое время широко использовали кемалисты в 1920-е и 1930-е годы (знаменитое «Путь новой Турции» Ататюрка). Однако сегодня это выражение приобрело иное содержание: оно фиксирует не только отказ от ряда «принципов кемализма», но и все рельефнее проявляющийся процесс «девестернизации» турецкого общества. И приверженность ценностям европейской цивилизации и демократии у Реджепа Эрдогана носит скорее не культурно-идеологический, а в большей степени прагматически-утилитарный характер.

Угрозы со стороны Брюсселя, звучащие на фоне обострения внутривосточной ситуации и массовых арестов журналистов, перестали сильно задевать Р.Т. Эрдогана – и в эмоциональной реакции турецкого президента на высказывания главы европейской дипломатии

⁶³ Berkan İ. Hoş Geldin Yeni İzolasyonizm // Hürriyet. 2011. 16 июнь. – Режим доступа: <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/17560589.asp>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

Федерики Могерини или еврокомиссара по делам расширения Йоханнеса Хана больше раздражения, чем досады. В стремлении сохранить суверенитет во внутренних делах и выстраивании внешней политики Р.Т. Эрдоган даже стал «разворачивать» Турцию на восток. В чем-то Турция оказалась похожа на Россию – ей не выделено достойное место в созданной и оберегаемой Западом мировой системе, отсюда и стремление изменить существующий порядок, или хотя бы увеличить свою потенциальную важность для Запада, за счет развития сотрудничества с Россией, странами БРИКС и т. д. Яркий пример – российско-турецкие инициативы 2014 г. по проекту «Турецкого потока», которые с самого начала представлялись как шаги на пути разрушения западного доминирования в регионе⁶⁴, призванные увеличить значение Турции для ЕС⁶⁵, усилить потенциал ее влияния на Балканы и Средиземноморье с помощью превращения Турции в такой же мощный распределительный энергетический центр на юге Европы, как Германия на севере.

⁶⁴ См.: *Shlykov P.* Putin's Visit to Turkey: Who Will Pay for the "Breakthrough in Bilateral Relations"? // *Eurasia Outlook*. 2014. 8 Dec. – Режим доступа: <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=57424>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

⁶⁵ Глава «Газпрома» Алексей Миллер: «Европейская комиссия подарила Турции газовый вентиль, чем она может воспользоваться в двустороннем диалоге с Европой» См.: Миллер рассказал о выгодах Турции после запрета «Южного потока» Еврокомиссией // *Интерфакс*. 2014. 6 дек. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/business/411555>. – Дата обращения: 30 окт. 2015.

Часть IV

АЗИЯ

Глава 13

ЕВРОПА И АЗИЯ В ИСТОРИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ

Процессы глобализации мировой экономики все больше стирают различия между Западом и Востоком. В Лондоне или в Брюсселе растет число китайских, японских, и прочих ресторанов азиатской кухни, а в Шанхае или в Токио товары из Европы пользуются все большей популярностью. Многие европейские бренды производятся на заводах и фабриках Азии, а Тойоты и Киа составляют значительную часть европейского автомобильного парка. Экономически это разделение уже начинает стираться. Япония, оставаясь страной бережно сохраняемой восточной культуры, в силу своего промышленного развития и внешнеполитической ориентации относится скорее к Западу, чем к Востоку. Однако и сегодня остается достаточно четкое (хотя и весьма условное по своей сути) географическое и цивилизационное разделение между Западом и Востоком. Эти рубежи появились с момента, когда эллины, ставшие ядром формирующейся Европы, и древние цивилизации Востока вступили во взаимодействие. Наиболее частой формой контактов были войны и завоевания, но вместе с ними существовала и торговля, позволявшая более пристально знакомиться с культурой друг друга. Пока еще существуют достаточно четкие расовые границы между европейцами и азиатами. Китайца, японца или индуса никто не назовет европейцем, равно как не могут претендовать на азиатское происхождение современные шведы, французы или живущие в азиатской части России русские. С другой стороны, подавляющая часть европейцев и жители Южной и Юго-Западной Азии говорят на индоевропейских языках, имеющих общее происхождение.

В 1922 г. русский академик С.Ф. Ольденбург писал: «Мы чувствуем, что в Востоке есть нечто совершенно своеобразное и отличное от нашего западного мира, и мы хотим получить ответ, почему, несмотря на то, что история человечества едина, что в ней мы не можем выделить Востока как нечто обособленное, понятия Восток и Запад остаются в нашем представлении раздельными и в чем-то несоединимыми»¹. В то же самое время, очевидно, что взаимодействие между двумя великими цивилизациями на протяжении долгих лет истории взаимно обогащает народы Европы и Азии, является тем, что немецкий писатель Герман Гессе назвал «полюсами, между которыми раскачивается жизнь»².

История взаимоотношений двух континентами до начала XIV в. лежала через Шелковый путь и завоевания Александра Македонского, Крестовые походы и нашествия в Европу орд Чингиз-хана и берберов, через Османскую империю и Великие географические открытия. Войны сопровождалась не только разрушениями и многочисленными человеческими жертвами, но и взаимопроникновением культур. Культурное влияние Востока воплотилось в архитектурных памятниках Гренады, Севильи и Стамбула, во влиянии арабской любовной лирики на поэзию трубадуров, и, наконец, в смешении гастрономических традиций Запада и Востока в балканской и испанской кухнях.

Если говорить не о материальной культуре, а о идеологическом наследии, то индивидуализму и демократической традиции Запада противостояла иерархическая структура Востока. Эти тенденции взаимодействовали и переплетались, но в конечном итоге можно согласиться с Иосифом Бродским, который отмечал, что, даже пытаясь идеализировать Восток, «мы не в состоянии будем приписать ему хоть какого-то подобия демократической традиции»³. Действительно, если окинуть взглядом то, что лежит к востоку от Европы, то за исключением Индии, которая получила демократию из рук англичан, и Японии с ее написанной в 1947 г. американским оккупационным штабом конституцией, особым демократизмом государства региона не отличаются. СССР, декларировавший народовластие, на деле был авторитарным

¹ *Ольденбург С.Ф.* «Связи Запада с Востоком», Восток, 1922 г. (Цит. по: «Восток – Запад. Исследования, переводы, публикации. М.: Наука, главная редакция восточной литературы, 1982. С. 6.)

² *Гессе Г.* Предисловие к японскому изданию сочинений. (Цит. по: «Восток – Запад. Исследования, переводы, публикации. М.: Наука, главная редакция восточной литературы, 1982. С. 217.)

³ *Бродский И.* Путешествие в Стамбул / Сочинения Иосифа Бродского, т. IV. СПб, 1995. С. 144.

государством и восточной деспотией. После его распада попытки позиционировать себя как западную демократию удалась далеко не многим новым государствам.

Если говорить о современных международных отношениях в контексте существования центров глобального влияния, то отношения ЕС с Азией сегодня и на десятилетия вперед в значительной степени определяют и будут определять картину формирования современного мира. Связано это с быстрым развитием большинства стран Азии и смещением центра экономического развития на Восток. В 2001 г. ЕС была принята Стратегия всеобъемлющего сотрудничества между Европой и Азией, в которой была намечена программа межрегионального сотрудничества, включая вопросы безопасности, торговли, инвестиций, обеспечение прав человека и развитие демократии⁴. Между ЕС и Азией, на которую приходится свыше четверти торговли ЕС, сложилась сложная и многофункциональная система экономических отношений, основы которой были заложены той помощью, которой ЕС в последние годы оказывал странам Азии, часть которых в соответствии с программами сотрудничества на последующие годы уже не нуждаются в помощи.

Таблица 13.1

Программы помощи ЕС странам Азии по программе с 2007 по 2013 гг.

Страна	2007–2013 гг.	
	млн евро	% от общего
Афганистан	1 210	24,3
Индия	470	9,4
Индонезия	448	9,0
Пакистан	425	8,5
Бангладеш	403	8,1
Вьетнам	304	6,1
Китай	173	3,5
Камбоджа	152	3,1
Филиппины	130	2,6
Непал	120	2,4
Региональная помощь	721	14,5
Азия	4 986	100

⁴ См.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0469>

В соответствии со следующей программой помощи Азии на 2014–2020 г. она будет увеличена более чем на 20% и составит 6429 млн евро⁵

Отношения ЕС с Азией для стран союза имеют и серьезное внутривитальное измерение, как с точки зрения социальной стабильности, так и в связи с угрозой терроризма. С каждым годом в Европе растет число мусульман, большая часть которых является выходцами из Азии. Их численность варьируется от 15 до 20 млн человек и имеет тенденцию к быстрому увеличению. По некоторым подсчетам их число к 2025 г. удвоится⁶. Большинство иммигрантов становятся законопослушными гражданами ЕС, но, к сожалению, можно констатировать, что значительная часть террористических актов в Европе была организована радикальными мусульманскими организациями.

ЕС прилагает усилия для интеграции иммигрантов. В 2004 г. были приняты 11 основных принципов интеграции иммигрантов, которые содержали принцип двустороннего движения: должны уважаться права и национальные традиции приехавших в Европу, но и они должны принимать базовые ценности ЕС. На реализацию программ интеграции ЕС ежегодно тратит до 5 млн евро ежегодно, а в соответствии с планами Европейской комиссии на 2007–2013 гг. на эти программы планируется ассигновать 1,8 млрд евро⁷.

Если говорить о необходимости усилий обеих сторон, то следует сказать, что выходцы из Азии остаются наиболее социально уязвимым слоем населения в Европе. В Великобритании уровень безработицы среди мусульманского населения в три раза выше, чем в среднем по стране, высокий процент людей, не имеющих профессиональной квалификации, а большинство из них проживает в наиболее бедных районах английских городов. При этом эти проблемы распространяются и на выходцев из Азии во втором и третьем поколении. Трое из организаторов взрывов в Лондоне в июле 2005 г. родились в Великобритании. Радикализация мусульманской молодежи в Европе связана не только с деятельностью радикальных мусульманских организаций и деятельностью таких террористических организаций, как запрещенное в России ИГИЛ, но и с социальными проблемами выходцев из мусульманских стран Азии.

⁵ EU–Asia factsheet. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/asia/index_en.htm. – Дата обращения: 14 окт. 2015.

⁶ *Gallis P., Archick K., Miko F., Woehrel S.* Muslims in Europe: Integration Policies in Selected Countries, November 18, 2005. CRS Report for Congress, Wash. DC. P. 3.

⁷ Common Rules for Expelling Illegal Immigrants Proposed. European Report. September 3, 2005.

Глава 14

ЕС – КИТАЙ

Сегодняшние отношения между ЕС и КНР имеют долгую и не всегда гладкую историю. Первые контакты между Европой и Китаем носили достаточно редкий и спорадический характер. Постоянные и более глубокие связи с Китаем Европа начала устанавливать, начиная с 40-х гг. XIX в., когда Китай, который создал одну из самых древних и развитых цивилизаций в мире, оказался жертвой колониальных appetитов Европы и Японии. Сто следующих лет для Китая оказались годами унижений и борьбы с иностранным господством.

Институциональные основы сотрудничества

Долгое время после Второй мировой войны Азия оставалась на периферии политических и экономических отношений Европы и развивалась в русле политики США, определявших политику своих европейских союзников в Азии. Однако, несмотря на давление Вашингтона, который был против дипломатического признания КНР, Великобритания, Дания, Швеция, Нидерланды и ряд других европейских стран уже в 1950 г. признали Китай, хотя, например, отношения с Великобританией фактически поддерживались на низком уровне и обмен послами произошел лишь в 1972 г. Франция установила дипломатические отношения с КНР в 1964 г., а Италия только в 1970 г.

В мае 1975 г. вице-президент Европейской комиссии Кристофер Сомс посетил Пекин и провел переговоры о расширении и институализации контактов между Брюсселем и Пекином. 16 сентября того же года ЕЭС и КНР подписали соглашение об установлении дипломати-

ческих отношений. Через три года в апреле 1978 г. в Брюсселе стороны подписали торговое соглашение, в рамках которого была создана Совместная комиссия Китай – ЕЭС. Для ЕЭС это стало первым соглашением с социалистической страной, и, хотя Китай получил статус «страны наибольшего благоприятствования», отношения были оговорены рядом ограничений – на Китай не распространялись льготы, предназначенные для стран, входящих в зоны свободной торговли и таможенные союзы. В то время оборот торговли КНР со странами Западной Европы составлял всего лишь 4–5 млрд долл., а политические отношения в основном сводились к двусторонним контактам между Китаем и отдельными европейскими странами.

В 1970-е гг. Китай рассматривал Европу в контексте теории «трех миров», согласно которой она относилась ко «второму миру», и китайское руководство рассчитывало в союзе с ней и развивающимися странами – «третьим миром» – бороться с гегемонизмом «первого мира» – США и СССР. После того как в январе 1973 г. к ЕЭС присоединились Великобритания, Ирландия и Дания, значение Сообщества для Китая значительно возросло.

Первые годы после установления связей между ЕЭС и КНР отношения развивались не слишком высокими темпами. Китай не совсем оправился от тяжелых и трагических последствий «культурной революции» и еще не вступил в период экономических реформ, провозглашенных Дэн Сяопином на III пленуме ЦК КПК в декабре 1978 г. Серьезную роль в стремлении сторон установить более широкие связи играл и крен политики КНР в сторону Запада в контексте советско-китайских разногласий¹.

Отношения между ЕЭС и Китаем были установлены в период «культурной революции» и борьбы с «советским гегемонизмом». В Пекине ЕЭС вместе с США рассматривали как союзника в противоборстве с СССР. Экономика Китая находилась в упадке, и уровень отношений был не слишком высок. В то время ни в Брюсселе, ни в Пекине не рассматривали двусторонние отношения в качестве приоритетных.

Посольство ЕЭС в Пекине было открыто лишь в мае 1988 г., а очень скоро отношения были серьезно осложнены реакцией Запада на расстрел студенческих выступлений на площади Тяньаньмэнь в мае 1989 г.

¹ На XII съезде КПК в сентябре 1982 г. в отчетном докладе Центрального комитета отмечалось, что «у Китая и многих западных стран имеется общее стремление к сохранению мира во всем мире, общие интересы и огромные возможности в области развития экономического и культурного сотрудничества», а также провозглашался отказ от «экспорта революции» и возвращение к «принципам мирного сосуществования». XII Всекитайский съезд КПК (Документы), Пекин, 1982. С. 61.

В июне 1989 г. было принято решение о приостановке экономических и культурных связей с Китаем, а с 1990 г. Европа начала активно ставить вопрос о нарушении прав человека в Китае.

Однако уже в октябре 1990 г. министры иностранных дел стран ЕЭС приняли решение о постепенном возобновлении связей с Пекином. Распад СССР и крах социализма в Европе, наряду с очевидными успехами начатых Дэн Сяопином в 1978 г. экономических реформ, повысили заинтересованность сторон в пересмотре отношений. Определенную роль в повышении интереса Китая к ЕЭС сыграла и война с Ираком. В Пекине демонстрация военных возможностей США повысила интерес к поиску потенциальных союзников в борьбе против «однополюсного мира». После подписания в 1992 г. Маастрихтских соглашений и ЕС был заинтересован в самостоятельной внешней политике и расширении масштабов политических и экономических связей. ЕС получил возможность формирования собственной политики в отношении третьих стран.

Сегодня Китай рассматривает процесс европейской интеграции в рамках попыток создания многополярного мира. Как писал китайский политолог Чжао Ганшен, – «Китай никогда не выступал против процесса европейской интеграции. Напротив, мы приветствуем любой шаг в этом направлении, включая единые рынок и валюту, расширение числа участников ЕС и даже военную интеграцию. Китай хотел бы видеть более независимый ЕС не только в плане экономики, но и в политике, дипломатии, в сфере безопасности, поскольку это работает в направлении многополярности мировой системы»².

В Европе развитие Китая рассматривают с точки зрения укрепления европейской интеграции и самостоятельности. По словам бывшего главы МВД Франции Жан Пьера Шевенмана, – «Усиление могущества Китая выгодно Франции и Европе в целом, так как сильный Китай необходим для равновесия мира. То есть нужно смотреть на Китай не с точки зрения Америки, а под углом зрения европейцев. Давайте преодолеем идеологические предрассудки, которые не позволяют оценить стремление китайского общества к стабильности и процветанию»³.

В 1994 г. было принято решение о проведении политических консультаций, на основе которых с 1998 г. стали проводиться регулярные ежегодные саммиты. Первый саммит ЕС – Китай был проведен в Лондоне в 1998 г. 16-й в 2013 г. в Пекине. После того как в 2010 г. вступил

² *Zhao Gancheng*. Assessing China's impact on Asia-EU relations in post-cold war world, Shanghai Institute for International Studies, PRC, 2000.

³ *Le Figaro*. 22 сент. 2003.

в силу Лиссабонский договор, был институализирован механизм отношений между ЕС и Китаем. Если до этого ЕС в контактах с руководством КНР представляли руководитель страны, председательствовавшей в Евросоюзе, руководитель страны-будущего председателя ЕС и руководитель Европейской комиссии, то теперь эти функции были возложены на президента Европейской комиссии и на Верховного представителя по вопросам внешней политики и безопасности.

В настоящее время рабочие отношения между ЕС и Китаем строятся на трех фундаментах: политический диалог, экономический и секторальный диалог и гражданский диалог. Политический диалог предусматривает ежегодный Стратегический диалог высокого уровня, в котором участвуют представители ведомств, занимающихся внешней политикой и безопасностью. В январе 2014 г. в стратегическом диалоге приняли участие К. Эштон и бывший министр иностранных дел КНР Ян Цзечи, который стал вице-премьером, курирующим внешнюю политику. Кроме этого работает свыше 10 комиссий, занимающихся проблемами сотрудничества ЕС и Китая в регионах мира, проблемами безопасности и нераспространения, соблюдения прав человека. В рамках политического диалога проводится парламентское сотрудничество. В рамках экономического диалога также проводятся ежегодные встречи чиновников высокого уровня и с подлинно бюрократическим размахом брюссельского чиновничества работает около 40 различного рода комитетов, рабочих групп, семинаров и диалогов. Гражданский диалог предусматривает раз в два года встречи руководителей образования и культуры, и проведение диалога по этим проблемам, включая молодежную политику и языковые проблемы.

В гражданском диалоге между ЕС и Китаем центральную роль играют вопросы соблюдения прав человека. С 1989 г. по 1995 г. руководство ЕС занимало крайне жесткую политику по вопросам соблюдения прав человека в Китае. После событий на площади Тяньаньмэнь в 1989 г. экономические связи между ЕС и КНР были резко сокращены и ЕС инициировал ряд антикитайских резолюций в Комиссии ООН по правам человека и в Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защиты нацменьшинств. Убедившись в неэффективности такой политики, как с точки зрения воздействия на политику Китая, так и ее негативного воздействия на торговлю, было принято решение изменить тактику и начать прямой диалог с Китаем по этим проблемам.

Первая такая встреча состоялась в Брюсселе в январе 1995 г. Однако после того как ЕС все же инициировал новую резолюцию, осуждающую Китай за нарушение прав человека в ООН, Китай прервал вторую встречу, что фактически заставило европейских дипломатов

отказаться от политики воздействия на Китай через ООН. Таким образом, Китаю удалось поставить европейскую политику в этой сфере под свой контроль, поскольку двусторонний диалог по правам человека не имел широкого международного резонанса, а главное, был тесно связан с двусторонними отношениями, включая торговлю. По сути, в своей политике в отношении Китая Еврокомиссия игнорировала многочисленные решения Европарламента, осуждающие руководство КНР, в пользу прагматичных соображений экономической выгоды.

Ограничения в проведении политики критики Китая в вопросах соблюдения прав человека связаны с отсутствием консенсуса внутри самого Европейского союза, что связано как с позицией отдельных членов организации, так и с противоречиями внутри руководящих органов ЕС. Так, например, Европейский парламент акцентирует внимание на проблеме нарушения «прав человека» в Китае, тогда как Европейская комиссия подходит к этому значительно мягче.

Крупные страны ЕС, на которые приходится подавляющая часть торговли с Китаем и инвестиций, не слишком педалируют такие вопросы соблюдения прав человека в Китае или проблему Тибета, что часто вызывает возмущение в Европейском парламенте и критику со стороны малых стран. Так, например, в 1997 г. Франция, Германия, Италия и Испания выступили против обсуждения вопроса о правах человека в Китае в Комиссии ООН по правам человека и, несмотря на сопротивление других стран ЕС, смогли принять решение об отказе ЕС поддерживать резолюцию, осуждающую Китай.

С 1998 г. ЕС и КНР дважды в год ведут диалог по вопросам соблюдения прав человека, однако эти встречи носят достаточно формальный характер. По заявлению комиссара по внешней политике ЕС Криса Паттена обсуждение проблем соблюдения прав человека с Китаем является «самым сложным и многогранным диалогом по этим вопросам среди тех, которые ведет союз с какой-либо из стран»⁴.

Китай часто связывает политику с экономикой, особенно в том, что касается чувствительных для него вопросов соблюдения прав человека или Тибета. Так, в конце 1990-х гг. Китай принял в отношении Швеции и Дании ряд дискриминационных мер в торговле, за их активную поддержку постановки вопроса о правах человека в Китае. Китай перенес 11-й саммит из-за визита Далай-ламы в Европу. В целом подход ЕС к политическим проблемам в отношениях с Китаем стро-

⁴ *Chris Patten*. What does Europe's Common Foreign and Security Policy mean for Asia? / Speech by the Commissioner for External Relations, Japan Institute for International Affairs. Tokyo, July 5th, 2000.

ится на «вере в то, что конструктивное вовлечение Пекина в процесс трансформации и поддержка подобных тенденций со временем даст союзу рычаг воздействия на процесс политического развития Китая»⁵.

Торговля

Важнейшим экономическим партнером Брюсселя в Азии является Китай, занимающий второе место после США среди торговых партнеров Евросоюза. В апреле 1978 г., после того как в Китае начались экономические реформы, ЕЭС и Китай подписали Соглашение о торговле и сотрудничестве (Trade and Cooperation Agreement – ТСА) и ЕС предоставил Китаю статус наиболее благоприятствуемой нации, а с 1980 г. Китай был включен в список стран, на которые распространяется система таможенных преференций, действующая в ЕС. В результате к 1989 г. двусторонняя торговля между Китаем и ЕС выросла до 13 млрд долл., что составило 15% внешнеторгового оборота КНР и 1% торговли ЕЭС. Около 40% этого оборота приходилось на Германию.

В 2014 г. объем торговли между Китаем и странами ЕС составил 467,3 млрд евро. С 2003 по 2014 г. импорт ЕС из Китая вырос три раза, а экспорт увеличился в четыре раза. Для ЕС Китай является крупнейшим импортером и с каждым годом растущим экспортным рынком, в котором Китай занимает второе место после США.

Во внешней торговле ЕС, без учета его внутри региональной торговли, в 2014 г. на Китай в экспорте пришлось 9,7%, в импорте – 18,3%. Для сравнения: в торговле ЕС на Японию пришлось соответственно 3,1% и 3,4%, на США – 16,6% и 11,6%, на Россию – 6,9% и 12,3%. Во внешней торговле Китая на ЕС в 2014 г. пришлось 15,8% в экспорте и 12,4% – в импорте.

В 2014 г. импорт ЕС из Китая составил 302,1 млрд евро (17,9% от объема всего импорта ЕС). По сравнению с 2004 г. объем импорта увеличился более чем в два раза. По своей номенклатуре импорт из Китая на 48,6% состоит из продукции машиностроения и транспортного оборудование, в том числе на офисное и телекоммуникационное оборудование пришлось 29,1% от объема импорта из Китая, 2,9% – на транспортное оборудование, 16,6% – на другие виды продукции машиностроения. На текстиль и одежду пришлось 12,4% объема импорта, на другие виды готовых изделий пришлось 20,5%.

⁵ *Nicola Casarini*. The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership. Institute for Security Studies. Occasional Paper № 64, October 2006. P. 21.

Для Китая в 2014 г. ЕС был вторым после США экспортным рынком (15,8% экспорта).

Экспорт ЕС в Китай в 2014 г. составил 164,8 млрд евро (9,7% от объема экспорта ЕС). Продажи ЕС в Китай по сравнению с 2004 г. выросли более чем в три раза. В экспорте ЕС на машины и транспортное оборудование пришлось 58,2%, включая 20,5% на автомобили. Для ЕС Китай является вторым по значению экспортным рынком после США, для Китая ЕС в 2014 г. был самым крупным импортером.

Экономический кризис конца первого десятилетия XXI в. не слишком сильно отразился на объемах торговли между ЕС и Китаем, сохранившим позитивную динамику вплоть до 2012 г. Лишь в 2013 г. импорт ЕС из Китая сократился на 6,5%, хотя экспорт вырос на 3,2%. Рост торговли сопровождался изменением номенклатуры товаров китайского экспорта в ЕС, в пользу роста продукции машиностроения и товаров с высокой добавленной стоимостью.

Говоря о торговых отношениях между ЕС и Китаем, следует сказать и об экономических отношениях ЕС с Тайванем и Гонконгом. Признавая политику «одного Китая», ЕС формально не поддерживает отношений с Тайванем, хотя на острове открыты неофициальные

Таблица 14.1

Торговля между ЕС и Китаем 2003–2014,
млрд евро, %

Год	Импорт <i>млрд евро</i>	Доля Китая в импорте ЕС, %	Экспорт <i>млрд евро</i>	Доля Китая в экспорте ЕС, %	Сальдо торговли <i>млрд евро</i>
2003	106,6	11,4	41,5	4,8	-65,1
2004	129,2	12,6	48,4	5,1	-80,8
2005	161,0	13,6	51,7	4,9	-109,3
2006	195,8	14,3	63,7	5,5	-132,1
2007	233,9	16,1	71,8	5,8	-162,0
2008	249,1	15,7	78,3	6,0	-170,8
2009	215,3	17,4	82,4	7,5	-132,8
2010	283,6	18,5	113,4	8,4	-170,1
2011	294,8	17,1	136,4	8,8	-158,4
2012	279,9	16,2	148,1	8,5	-131,8
2013	280,1	16,6	148,3	8,5	-131,8
2014	302,1	17,9	164,8	9,7	-137,3

представительства многих стран ЕС и многочисленные офисы европейских компаний. В 2014 г. экспорт ЕС на Тайвань составил 17 млрд евро, из которых 23% пришлось на машины и оборудование, 17% – на транспорт, 20% – на химическую продукцию и 8% – на сельскохозяйственную продукцию. Импорт составил 23,2 млрд евро: 35% – на серверы и компьютеры, 18% – на машины и оборудование, 5% – на химическую продукцию. Крупнейшими торговым партнером Тайваня среди стран ЕС являются Германия (31%), Великобритания (13%), Франция (8%) и Италия (7%)⁶. В импорте ЕС доля Тайваня составила 1,4%, в экспорте 1%. ЕС является крупнейшим инвестором в экономику Тайваня. В 2014 г. накопленные инвестиции ЕС составили 9,1 млрд евро, что составило четверть всех инвестиций в экономику острова.

Торговля ЕС с Гонконгом с 2004 по 2014 г. выросла с 29,2 до 45,3 млн евро, при этом рост происходил за счет увеличения экспорта ЕС при практически не меняющемся импорте. В 2014 г. импорт составил 10,6 млрд евро и состоял наполовину из машин и оборудования и на треть из различного рода готовых товаров. Экспорт составил 34,7 млн евро и более, чем наполовину состоял из машин, оборудования и готовых товаров, 20% пришлось на различного рода научное оборудование. Для Гонконга ЕС второй после Китая торговый партнер, на который приходится около 8–9% товарооборота. В Брюсселе открыто торгово-экономическое представительство Гонконга при ЕС.

Огромные объемы торговли между ЕС и Китаем, в целом сохраняющие тенденции к росту, не делают отношения между партнерами свободными от противоречий. Среди проблем экономических отношений между ЕС и Китаем остаются вопросы отрицательной для ЕС торговли с Китаем, охраны интеллектуальной собственности, отсутствие доступа к государственным закупкам в Китае, отсутствие соглашения по стандартам и нормам защиты потребительских прав и, наконец, вопросы ревальвации юаня.

Китай продолжает сохранять положительное сальдо в торговле с ЕС, которое с 2003 по 2014 г. увеличилось более чем в два раза с 65,1 до 138 млрд евро. В торговой статистике это выглядит достаточно удручающим, однако при этом не учитывается деятельность европейских производственных компаний на китайском рынке. Такие западноевропейские компании, как Фольксваген, Сименс, БАСФ, Филипс или Ситроен расширяют свою производственную базу в Китае и наращивают объем продаж на внутреннем рынке. Кроме того, товары, произведенные на этих предприятиях, продаются в Европе и статистически

⁶ 2015 EU-Taiwan Factfile 2015, European Economic and Trade Office, Taipei. P. 7.

включаются в китайский экспорт. Кроме того, обе стороны создали механизм, который позволяет решать проблемы торговли путем переговоров.

До сих пор Китай сохраняет ряд торговых барьеров, что делается, прежде всего, за счет введения особых стандартов, не соответствующих международным нормам. Ограничивают торговлю и квоты на экспорт сырьевых материалов, в частности на продажу редкоземельных материалов, что, по мнению ЕС, является нарушением правил ВТО. Европейские компании, работающие на китайском рынке, считают, что Китай продолжает закрывать для них доступ на рынок государственных закупок.

Между партнерами подписано Соглашение о сотрудничестве в области таможенной политики, включающее в себя обмен сотрудниками таможен для установления контроля на местах, что в первую очередь относится к улучшению ситуации в китайских провинциях. По подсчетам, семи из десяти европейских компаний, действующих на китайском рынке, поступают жалобы на нарушение их прав интеллектуальной собственности, что по оценкам ведет к потерям около 20% их потенциальных доходов. 64% поддельных товаров, произведенных в нарушение законов о защите интеллектуальных прав, задержанных в 2012 г. на границах ЕС, сделаны в Китае. Подавляющее большинство европейских компаний, работающих на китайском рынке, считают, что китайские законы по защите интеллектуальной собственности до сих пор остаются неадекватными, и часто даже они не соблюдаются. В то же время эта проблема часто раздувается средствами массовой информации, поскольку антидемпинговые меры затрагивают всего лишь один процент китайского экспорта в ЕС.

С 2006 года действует система обмена информации по проблемам продажи на рынках ЕС китайских товаров, представляющих угрозу для потребителей – RAPEX-CHINA (Rapid Alert System). С 2006 по 2013 г. китайские власти расследовали 2405 жалоб европейских потребителей на некачественные китайские товары не растительного и не животного происхождения и по 1379 случаев были приняты меры, включая прекращение поставок таких товаров.

В Европе долгое время считали, что стоимость юаня занижена, и требовали ревальвации китайской валюты, что, в первую очередь, было связано с огромным отрицательным балансом в торговле с Пекином. Китай категорически отказывался от подобного предложения, что вызывало серьезные трения в двусторонних отношениях. Во время своего визита в Брюссель в октябре 2010 г. Премьер-министр КНР Ван Цзибао предупредил Брюссель о том, что «не следует присоединяться

к хору тех, кто требует ревальвировать юань. Это приведет к тому, что многие из наших экспортирующих компаний будут вынуждены прекратить свою работу, мигранты будут вынуждены вернуться в свои деревни, а если в Китае начнется экономический и социальный хаос, это будет катастрофой для всего мира»⁷. Однако в августе 2015 г. руководству Китая пришлось изменить курс своей валюты, девальвируя ее на 3,5%. Связано это было со снижением темпов роста китайской экономики до 7% и сокращения объема экспорта.

Европа продолжает жаловаться на то, что одним из препятствий для роста экспорта ЕС остается принятая в Китае система сертификации товаров, которая с точки зрения европейских чиновников является «сложной, дорогостоящей и длительной»⁸. Европейцы не могут успешно конкурировать на китайском рынке государственных закупок, поскольку Китай до сих пор не подписал Соглашение ВТО о государственных закупках. В марте 2013 г. Европейская комиссия попыталась принять решение о взаимном доступе к торгам по таким закупкам, но большого энтузиазма у многих стран оно не вызвало. Ни Великобритания, ни Германия это не поддержали, считая, что подобная мера приведет к неизбежному протекционизму, что негативно скажется на экономических отношениях с Китаем. В 2012 г. было подано 11 исков по китайскому демпингу и государственному субсидированию, включая иск по солнечным батареям и обвинения телекоммуникационной компании Хуавей в государственном субсидировании. Однако ни одна европейская компания не решилась пойти на санкционные меры, исходя из того, что в Европе на предприятиях этой компании занято более пяти тысячи человек⁹.

Руководство КНР охотно использует политические рычаги воздействия на ЕС и внутрисоюзные противоречия при возникновении торговых и политических конфликтов. Так в 2013 г., когда возникли споры по вопросу импорта солнечных батарей китайского производства, которые с точки зрения Франции, Италии и Испании поставлялись по демпинговым ценам, Пекин умело использовал разногласия среди стран-импортеров этой группы товаров, годовой импорт которых со-

⁷ Euobserver, “EU—Chinasummitendsindiscord”, October 7, 2010.

⁸ Выступление главы делегации ЕС в ВТО Дж. Кларка на встрече с китайской делегацией. «Trade Policy Review of China», May 31, 2010, WTO — Geneva. — Режим доступа: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/146211.htm>. — Дата обращения: 16 дек. 2014.

⁹ В день, когда Конгресс США объявил компанию Хуавей «угрозой национальной безопасности», премьер-министр Великобритании Дэвид Камерон принял ее руководителя на Даунинг стрит, 10.

ставлял 21 млрд евро. Поскольку комиссар по торговле ЕС Карел де Гюхт поддержал иск противников импорта солнечных батарей, во время визита К. Эштон в Пекин в апреле 2013 г. ей достаточно демонстративно было отказано во встречах с высшим руководством КНР. В свою очередь премьер-министр Китая Ли Кэцян в ходе своего визита в Европу в мае того же года посетил Германию, Исландию и Швейцарию, но не заехал в Брюссель. В ходе встречи в Берлине с Ангелой Меркель Ли заручился ее поддержкой в торговом споре с ЕС, что реально позволило разрешить конфликт. Уже в июне было принято решение увеличить пошлину на солнечные батареи на 11,8%, но Китаю была дана двухмесячная отсрочка на их введение. Китай, в свою очередь начал расследование по нарушениям при экспорте европейских вин и сырья для производства солнечных батарей. В конечном итоге пошлина была отменена, но были установлены минимальные цены на импорт в ЕС солнечных батарей.

После разрешения этого конфликта отношения между Брюсселем и Пекином вновь вернулись в нормальное русло. В ходе 16-го саммита ЕС–КНР в ноябре 2013 г. в Пекине Баррозу и Ван Ромпей встретились с китайским руководством. В ходе саммита был принят документ «ЕС–Китай 2020 – стратегическая программа сотрудничества», наметившая планы расширения взаимодействия, включая продолжение начатых в 2012 году переговоров о заключении Договора о взаимных инвестициях и Соглашения об инновационном сотрудничестве.

Инвестиции

ЕЭС начал вкладывать деньги в китайскую экономику после того, как в рамках начавшихся экономических реформ Китай в 1979 г. принял Закон о совместных предприятиях. По мере развития реформ росли и инвестиции в китайскую экономику, что в первую очередь определялось прозрачностью и стабильностью китайского налогового законодательства. В начале XXI в. Китай опередил США по объему привлекаемых инвестиций и вышел на первое место в мире по этому показателю. В последние годы Китай ежегодно осваивает свыше 50 млрд долл. США прямых иностранных инвестиций. Только в 2013 г. ЕС вложил в Китай 17,1 млрд евро, а на начало 2014 г. накопленный объем инвестиций ЕС в Китай составили 127,7 млрд евро.

Страны ЕС и Китай начали подписывать соглашения об инвестициях в 1980-х гг., и характерной особенностью этих соглашений были ограничения на возможность международного арбитража в случае возникновения спорных ситуаций. В конце 1990-х гг. инвестиционные

соглашения начали пересматриваться с целью приведения их в соответствие международным нормам. После того как Лиссабонский договор определил право Европейской комиссии определять инвестиционную политику, включая заключение двусторонних соглашений по капиталовложениям, ЕС в 2012 году принял решение о переговорах с Китаем по заключению такого договора, которые начались в 2013 г. Руководство союза пытается ограничить попытки отдельных стран, включая Великобританию и Германию, вести переговоры с Китаем на двустороннем уровне. «Главное, что могут сделать страны для поддержки Европейской комиссии в их переговорах, это учитывать в своих двусторонних переговорах с Китаем то, что заключение этого соглашения является основной задачей»¹⁰, отмечали аналитики Европейского совета по внешней политике.

ЕС, на который приходится около 20% иностранных инвестиций в Китай, занимает пятое место после Тайваня, Гонконга, США и Японии по объему инвестирования в Китай. В 2013 г. страны Евросоюза вложили в китайскую экономику 17,1 млрд евро, тогда как китайские инвестиции в ЕС составили 4,8 млрд евро. Накопленные инвестиции ЕС в Китае на начало 2014 г. составили 127,7 млрд евро, китайские инвестиции в ЕС составили 25,5 млрд евро, или не больше 3% от иностранных средств, вложенных в экономику Евросоюза. Значительно большие средства Китай вкладывает в ЕС через Гонконг. На начало 2014 г. их объем составил 46,2 млрд евро, инвестиции ЕС в Гонконг составили 88,5 млрд евро. Китайские инвестиции в Европу в основном идут в развитие инфраструктуры торговли, включая развитие таких портов, как Пирей, Амстердам, Неаполь, на покупку технологий. В июне 2015 г. премьер-министр Китая Ли Кэцян в преддверии саммита ЕС – Китай предложил Европе помощь в урегулировании «мирового финансового кризиса и долговых проблем Греции», поскольку Китай «заинтересован в процветающей Европе, едином Евросоюзе и сильном евро»¹¹.

Китай активно вкладывает средства в экономику новых членов ЕС в Восточной и Центральной Европе. После того как в 2012 г. в Варшаве Китай принял участие во встрече 16 стран, эти встречи получили неформальное название 16+1 и приобрели регулярный характер. В ноябре 2013 г. в этой встрече в Бухаресте принял участие премьер КНР Ли Кэцян, а в декабре 2014 г. в ходе своего визита в Европу он объявил о создании инвестиционного фонда в 3 млрд долл. США для финанси-

¹⁰ European Foreign Policy Scorecard 2013, European Council on Foreign Relations (ECFR). L., January 2013. P. 29.

¹¹ Handelsblatt. June, 29, 2015.

рования экономических проектов в этом регионе в рамках Центральной и Восточной Европы.

В январе 2014 г. ЕС и Китай начали переговоры о подписании соглашения о взаимных инвестициях, что рассматривается обеими сторонами как шаг в сторону подготовки Соглашения о свободной торговле (ФТА). Соглашение должно не только обеспечить рост взаимных инвестиций и их защиту, но и расширение взаимного доступа на рынки друг друга.

И в ЕС, и в Китае справедливо считают, что уровень взаимных инвестиций все еще остается на низком уровне. По мнению директора Комиссии по развитию городов и национального развития и реформ Ли Те «Китаю необходимо создавать новые рабочие места, и мы заинтересованы в участии в этом европейских средних и мелких предприятий, которые хотели бы инвестировать в Китай, однако они до сих пор не могут понять китайской политики в этой сфере»¹². Для преодоления этого барьера Китай намерен создать центры, где будут демонстрироваться возможности подобного сотрудничества.

Кризис еврозоны создал условия для китайских инвестиций и покупки европейских компаний. Английская автомобильная компания Ровер (MG Rover Group), шведские Вольво и СААБ стали собственностью китайских автомобильных компаний. Китайские компании активно участвуют в инфраструктурных проектах на территории Евросоюза. Отношение к ним в Европе остается двойственным. С одной стороны, эти инвестиции способствуют росту рабочих мест. Так, например, покупка Китаем Вольво создала в Швеции 5 тысяч рабочих мест. Однако в Европе существуют опасения в том, что китайские инвестиции могут способствовать получению Китаем контроля над объектами стратегического назначения¹³, тем более что по оценкам свыше 70% китайских инвестиций в ЕС осуществляются китайскими государственными компаниями¹⁴.

Торговля между ЕС и Китаем – это отношения между двумя гигантскими рынками, что определяет глубокий взаимный интерес двух стран в углублении контактов на всех уровнях. Для регулирования возникающих экономических проблем ЕС и Китай в апреле 2008 г. был учрежден ежегодный Диалог высокого уровня по проблемам экономики и торговли, первое заседание которого состоялось в Пекине.

¹² Friends of Europe, “EU-China: The next ten years”. 26/11/2013.

¹³ В США и в Китае на законодательном уровне существует механизм контроля над иностранными инвестициями, чего нет в ЕС.

¹⁴ Brussels – Beijing: Changing the Game? ISS EU Report 14, 2013. P. 25.

Проблемы безопасности

Евросоюз до сих пор не является сколь-либо значительным игроком на поле безопасности в Азии. Связано это как с географией, так и с отсутствием у Европы прямых военных связей с государствами региона. Достаточно сказать, что Европа не представлена в шестисторонних переговорах по ядерной программе КНДР, не участвует в работе АТЭС, в Диалоге по сотрудничеству в Азии, во встречах министров обороны АСЕАН и восьми государств-партнеров, куда вошли Австралия, Индия, Китай, Новая Зеландия, Корея, Россия, США и Япония. Площадками, где ЕС контактирует с Китаем по вопросам безопасности, остаются АСЕМ, с его достаточно расплывчатой программой и во многом ритуальным предназначением и Региональный форум АСЕАН. Тем ни менее, вопросы безопасности в отношениях между Брюсселем и Пекином с каждым годом возрастают. Это продиктовано как изменениями характера и направленности внешней политики ЕС, так и укреплением глобальной роли Китая.

Вопросы отношений с Китаем в сфере безопасности сегодня рассматриваются ЕС в контексте концепции его региональной политики безопасности в отношении Восточной Азии, которая была сформулирована в июне 2012 г. В опубликованном ЕС документе «Программа ЕС в сфере внешней политики и безопасности в Восточной Азии» говорилось, что «политика ЕС в сфере безопасности в отношениях с Китаем направлена, прежде всего, на укрепление диалога по проблемам, которые могут способствовать либерализации его политической системы и обеспечению безопасности в Азии, Африке и в других регионах мира»¹⁵.

В программе речь шла о необходимости стратегического диалога с Китаем и поддержании военного сотрудничества между странами ЕС и Китаем. Целью этой политики являлось сотрудничество между ЕС, США и Китаем в обеспечении безопасности региона и создания предпосылок для вовлечения Китая в систему международной безопасности, в первую очередь, имея в виду урегулирование конфликтов между Китаем и странами АСЕАН в Южно-Китайском море¹⁶.

Оценивая возможности политики ЕС в Азии, директор Центра азиатской стратегии в Парижском институте политических исследований

¹⁵ General Secretariat of the European Union, 'Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia', Brussels, 15 June 2012.

¹⁶ В ходе участия К. Эштон в 19-м Региональном форуме АСЕАН в 2012 г. она сделала совместное заявление с госсекретарем США Хиллари Клинтон, в котором говорилось о необходимости многостороннего сотрудничества с Китаем.

Франсуа Годеман писал, что «стратегической целью вклада в стабильность в Восточной Азии и в стабильность отношений между США и Китаем, что является нашей конкретной и долгосрочной задачей, будет наша активная поддержка Тихоокеанского сообщества»¹⁷. Инструментом для достижения этих целей является существующая система контактов и обмена, сотрудничество в проведении военных операций в Аденском заливе и обсуждение вопросов безопасности не только на двустороннем уровне, но и с участием третьих стран и прежде всего с США.

И для Брюсселя, и для Пекина повышение роли безопасности в двусторонних отношениях диктуется и огромным объемом экономических связей между ними. В 2003 г. Брюссель и Пекин объявили о «стратегическом партнерстве», однако это скорее партнерство в понимании общности задач, чем конкретное сотрудничество в сфере безопасности. Учитывая, что и ЕС, и Китай являются странами, находящимися на пути к глобальному лидерству, сотрудничество в сфере безопасности приобретает для них все большее значение. Переход на более высокую ступень отношений был продиктован тем, что активизация китайской политики в таких регионах мира, как Азия, Африка или Латинская Америка, все чаще ставила вопрос о тех или иных формах политического и экономического взаимодействия.

Китай в своем согласии на установление отношений, основанных на «стратегическом партнерстве», которое было сделано в форме подготовки документа «Политика Китая в отношении ЕС», настаивал на расширении военных связей. В документе говорилось об «обмене военными делегациями высокого уровня, развитии и усовершенствовании механизма консультаций по вопросам стратегической безопасности, обмене миссиями военных экспертов, расширении сотрудничества в подготовке офицеров и военных исследованиях». Однако главным было требование о как можно более раннем снятии эмбарго на экспорт вооружений, наложенного на Китай в 1989 г. после известных событий на площади Тяньаньмэнь¹⁸. Китай пытался убедить руководство ЕС в том, что это «снимет препятствия для более тесного сотрудничества в сфере военного производства и технологиях»¹⁹. Требование о снятии эмбарго мотивировалось тем, что США поставляют вооружения Тайваню.

¹⁷ Brussels–Beijing: Changing the Game? / IISEU, Report 14. February 2013. P. 58.

¹⁸ До введения эмбарго на экспорт вооружений и военных технологий в Китай в 1989 г., по западным оценкам, сыграл критическую роль в создании китайских систем ПВО и ракет «Воздух-воздух».

¹⁹ China's EU Policy Paper, October 13th 2003.

Дискуссия об отмене эмбарго началась еще до принятия принципов стратегического партнерства. В октябре 2002 г. премьер Госсовета КНР Чжу Жунцзи поставил вопрос об отмене европейского эмбарго на экспорт вооружений в Китай. Это предложение было поддержано руководителями Франции и Великобритании, чьи компании продолжали поставлять в Китай оборудование двойного назначения. Позже к ним присоединились Италия, Испания, Великобритания, Финляндия и Нидерланды. Против этого выступил Европейский парламент. Несмотря на сохранение эмбарго, на практике Франция, Италия и Великобритания поставляют компоненты вооружений в Китай²⁰. На саммите 2012 г. премьер КНР Ван Дзинбао вновь призвал ЕС к отмене эмбарго, но это не нашло поддержки в Брюсселе. При этом надо отметить, что некоторые страны Евросоюза пытаются убедить руководство Европейской Комиссии отменить эмбарго.

Между Китаем и Европой поддерживаются связи на уровне военного руководства, но пока они носят в основном представительский характер. В 1995 г. между Францией и Китаем состоялся обмен визитами начальников штабов вооруженных сил, а в следующем году министр обороны Франции посетил Китай. В марте 2003 г. делегация НОАК посетила Париж и Брюссель, что заложило основы контактов между НАТО и КНР.

Отношения между Китаем и НАТО, несмотря на их пока еще незначительный характер, являются частью европейской политики в сфере безопасности. Хотя Китай рассматривает НАТО как военную организацию, находящуюся под контролем США, существует ряд возможностей для взаимодействия между ними там, где интересы сторон совпадают. По словам профессора Университета международных отношений Су Хао «взаимное доверие поможет Китаю преодолеть неприятие прошлой политики НАТО и проложить дорогу для сотрудничества в вопросах безопасности в Индийском океане и на Среднем Востоке»²¹. В ноябре 2009 г. заместитель генерального секретаря НАТО Клаудио Бисоньеро посетил Пекин, где встретился с заместителем министра иностранных дел КНР. Этому предшествовало выступление генсека НАТО в январе того же года, в ходе которого он отметил важность расширения дальнейших контактов между НАТО и Китаем²².

²⁰ По оценкам Совета Европы, в 2003 г. такие поставки достигли 416 млн евро. Sixth Annual Report of the EU Code of Conduct on Arms Exports, Brussels, November 2004.

²¹ “NATO and China: Perceptions and Prospective Partnership”, Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, April 9, 2013.

²² NATO / Режим доступа: www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_50116.htm?selectedLocale=en. — Дата обращения: 16 сент. 2015.

Китай и НАТО достаточно регулярно не только обмениваются визитами военных на низовом уровне, но и поддерживают контакты в рамках проводимого Институтом стратегических исследований (IISS) диалога «Шангри-Ла». В ходе 14-й сессии диалога в июне 2015 г. в Сингапуре председатель военного комитета НАТО генерал Кнуд Бартельс на встрече с заместителем начальника штаба НОАК адмиралом Сун Дзинго отметил, что он встречается с китайским партнером уже в третий раз и уверен, что «Китай и НАТО разделяют интерес в поддержании свободы торговли и в сотрудничестве при проведении операций по борьбе с пиратством»²³. Китайские корабли проводят совместные учения с силами НАТО в рамках операции «Океанский щит» (Ocean Shield).

В то же время расширению сотрудничества в сфере безопасности препятствует ряд факторов. Прежде всего, отношение КНР к проблемам безопасности в значительной степени отличается от европейского подхода. ЕС в качестве угроз рассматривал в первую очередь терроризм, распространение наркотиков, трансграничную преступность, распространение оружия массового поражения. Китай долгое время оставался в рамках более традиционного подхода к проблеме: он в первую очередь был обеспокоен внешними угрозами, охраной границ, сохранением целостности страны, стабильностью в регионе. Однако по мере роста глобальных амбиций Китай стал декларировать и стремление к региональному лидерству и к устранению влияния не азиатских стран в этой части мира. «Ни одна страна не может пытаться монополизировать региональные отношения или нарушать законные права и интересы других стран»²⁴, – сказал президент Си Цзиньпин на Конференции по мерам доверия в Азии в мае 2014 г. в Шанхае.

Рост военной мощи КНР волнует ЕС намного меньше, чем США, но, тем не менее, Европа внимательно наблюдает за процессами военного строительства в Китае. В отличие от Америки ЕС не имеет военного присутствия в Восточной Азии, не всегда и не во всем поддерживает политику США в области безопасности, однако ЕС остается важнейшей составной частью Запада. И ЕС, и США не хотят достижения Китаем такого уровня модернизации вооруженных сил, которое могло бы стать угрозой Западу или дестабилизировать ситуацию в Тайваньском проливе.

Если в американо-китайских отношениях, элемент взаимного военного недоверия и ядерного сдерживания является их неотъемлемой

²³ Там же.

²⁴ “Xi defines new Asian security vision at CICA”, Global Times, 2014.5.22.

частью, в отношениях между ЕС и КНР непосредственных или даже гипотетических военных угроз нет. В то же время проблема роста китайского военного потенциала и будущее военной политики КНР затрагивает ЕС как в контексте военного союза с США, так и с точки зрения будущего отношений между Россией и Китаем. Любая форма военной конфронтации между Вашингтоном и Пекином непосредственно затронет будущее отношений Европы и Китая. Очевидно, что в этой ситуации, даже если Европе удастся сохранить нейтралитет, отношения с Китаем будут сведены к минимуму. В меньшей степени это относится к маловероятному, хотя и возможному в отдаленной перспективе, обострению отношений между Россией и Китаем. В этом случае Европа будет делать свой выбор, исходя из своих конкретных интересов и в зависимости от развития ситуации.

В Европе сохраняется определенная двойственность восприятия Китая. С одной стороны, Китай является крупным и надежным экономическим партнером Европы, что обусловлено его беспрецедентными успехами в экономическом строительстве, ростом китайских инвестиций в европейскую экономику, тем, что с 2011 г. Пекин около 30% своих валютных запасов хранит не в долларах, а в евро. В то же время у европейцев вызывает опасение не только официальная приверженность китайского руководства к коммунистической идеологии, но и рост его влияния не только в Азии, но и в Африке и даже в Европе. Как оценила политику Китая в Европе аналитик Института стратегических исследований ЕС Алиса Экман, «отсутствие ясного и общего видения складывающейся ситуации может стать слабостью общения с сильным и единым партнером. В то время как Китай при Си Цзиньпине собирается диктовать свою программу Азии и в меньшей степени даже части Европы, ЕС должен определить свои приоритеты и позиции на всем европейском пространстве»²⁵.

Китай сочетает расширение экономической дипломатии с жесткой позицией в отстаивании своих территориальных претензий и борьбой за лидерство в Азии. Активизация экономической дипломатии продиктована несколькими факторами. Китайская экономика все сильнее испытывает необходимость в переориентации от экспортной модели к росту внутреннего потребления и капиталовложениям в инфраструктуру. В то же время китайская экономика сталкивается с определенными сложностями, связанными с окончанием периода быстрого роста, который длительный период обеспечивал социальную стабильность. Завершение этого периода связано как с глобальным

²⁵ Alice Ekman, «China: setting the agenda(s)?», ISSEU, № 4 2015. P. 4.

экономическим кризисом, так и с тем, что снижение темпов роста экономики ведет к обострению социальных, экологических и финансовых проблем страны. Преодоление предкризисных явлений в китайской экономике требует роста иностранных инвестиций и расширения экономического влияния в регионе.

Этим целям отвечает активизация таких ориентированных на Китай организаций, как ШОС и БРИКС, создание таких подконтрольных Китаю банков, как Азиатский банк инвестиций и инноваций (АИВ), в котором принимают участие страны ЕС, и банк БРИКС, продвижение таких масштабных проектов, как Новый морской Шелковый путь и Новый экономический пояс Шелкового пути. Во всех перечисленных проектах Китай играет доминирующую финансовую и политическую роль. В октябре 2015 г. в Сеуле прошла 10-я встреча представителей стран АСЕАН, Китая, Индии, Японии, Южной Кореи, Австралии и Новой Зеландии, подписавших соглашение о Свободной торговле с АСЕАН. Обсуждался вопрос о создании Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (RCEP – Regional Comprehensive Economic Partnership), где тоже очевидна ведущая роль Китая. В развитии региональных систем в Азии ЕС пока не участвует, несмотря на заявления Брюсселя об активизации политики ЕС в Азии.

Глава 15

ЕС – ЯПОНИЯ

Япония является единственной страной Азии, которая сегодня по большинству своих экономических показателей и по своей политической идеологии принадлежит к западному миру, что во многом определяет характер ее отношений с Европой. Они могут служить образцом взаимной выгоды и отсутствия серьезных проблем. Как в свое время отметил комиссар по внешним связям ЕС Крис Патен, «основной проблемой отношений между Японией и ЕС является их отсутствие»¹. Став после Второй мировой войны союзником США, Япония фактически передоверила стратегию своей внешней и оборонной политики Вашингтону, и уже более полувека ее отношения с Европой до определенной степени являются отражением американской политики. Япония в силу особенностей своей конституции, а до определенной степени и географии, не является членом НАТО, однако связана с ЕС через американо-японский союз. Демократические и экономические реформы в Японии, проведенные после 1945 г., сделали страну частью того, что сейчас принято называть «западным миром», хотя это и не слишком корректно как с географической точки зрения, так и в силу сохранения своей национальной самоидентификации. Политика этих стран, куда входят США и Канада, страны ЕС, Япония, Австралия и Новая Зеландия, плюс не входящие в ЕС такие европейские страны, как Норвегия, Исландия, Швейцария и ряд других, несмотря на определенные различия в подходах к некоторым международным и про-

¹ Цит. по: *Berkofsky Axel*. The EU and Japan: A partnership in the making. EPC Issue Paper № 52, February 2007.

блемам, в целом едина. Не существует и серьезных экономических противоречий между Брюсселем и Токио.

Отношения в 1945–1992 гг.

После окончания Второй мировой войны Япония не слишком занимала умы европейцев, поглощенных собственными проблемами. Только в конце пятидесятых успехи японского экономического чуда заставили Европу задуматься о будущем своих отношений с этой страной. В 1956 г. Япония построила кораблей больше лидера мирового кораблестроения Великобритании, в следующем году вышла на первое место в мире по производству стали, а в 1960-х обогнала по объему ВВП Италию, Великобританию, Францию и Германию. В конце 1970-х Япония стала второй экономикой в капиталистическом мире после США. Именно тогда на Западе начал сказываться образ Японии как «экономического животного», неумного и беспощадного в своем стремлении к завоеванию новых рынков. В основе этих представлений лежали как реальные экономические успехи Японии, так и еще живые воспоминания об агрессивности японских милитаристов в 1930–1940-е гг. В то же время послевоенный Токио стал ближайшим союзником США, важной частью западной демократии, что требовало укрепления политических отношений между Европой и Японией. Растущие объемы экономических связей и усиление торговой конкуренции определяли необходимость диалога.

Истоки сотрудничества

В период после Второй мировой войны в своей внешней политике Япония уделяла внимание прежде всего Соединенным Штатам, тогда как Европа оставалась на периферии японских интересов. С 1945 по 1955 гг. политические институты Японии были перестроены по американским образцам, а Америка до так называемых «шоков Никсона»² в 1971 г. оставалась на верхней строчке рейтингов популярности опросов общественного мнения в Японии. При этом охлаждение в американо-японских отношениях явилось одной из причин создания Трехсторонней комиссии на базе, провозглашенной в 1973 г. госсекретарем США Г. Киссинджером «Новой Атлантической хартии», призванной

² В 1971 г. США без предварительных консультаций с Японией объявили о решении посетить КНР и ввести 10%-ный налог на импорт, что рассматривалось в Токио как определенный отход от доверительных союзнических отношений.

координировать политику США, Западной Европы и Японии. Во многом повышение уровня отношений между Токио и Брюсселем было связано с признанием Японии равным партнером.

До 1992 г., когда был подписан Маастрихтский договор и создан Европейский союз в его нынешней форме, Япония не слишком интересовалась идущими в Европе интеграционными процессами и не воспринимала Западную Европу как единое политическое и экономическое пространство. Тем не менее, она с каждым годом расширяла свой экспорт в европейские страны. Для стран Западной Европы экономическая роль Японии возрастала по мере укрепления ее экономического потенциала, и воспринималась скорее, соперником, а не партнером. В том, что касается политического фактора двухсторонних отношений, и Европа, и Япония ориентировались в своей внешней политике, прежде всего, на Вашингтон, и особой заинтересованности в их развитии не проявляли.

Отношения с Японией, которая долгое время не играла существенной роли в европейской политике и экономике, развивались в основном на уровне двусторонних отношений. В 1959 г. посол Японии в Брюсселе был аккредитован в качестве посла при Европейском экономическом сообществе, которое направило своего представителя в Токио только в 1974 г.

Активное развитие экономических отношений между Западной Европой и Японией началось со второй половины 1960-х гг. и было связано, с одной стороны, с японским «экономическим чудом» и процессами либерализации ее экономики и внешней торговли, а с другой — ослаблением таможенных барьеров внутри созданного в 1957 г. Европейского экономического сообщества (ЕЭС). За десятилетие с 1966—1977 гг. объем японо-западноевропейской торговли вырос более чем в 6 раз, при этом на ЕЭС в 1977 г. пришлось 68% экспорта Японии в Западную Европу и 75,8% импорта из этого региона. Главными торговыми партнерами Японии в Западной Европе были ФРГ и Великобритания. Характерной чертой двухсторонней торговли в 1970-е гг. было значительное отрицательное сальдо Западной Европы и асимметричная роль партнеров в товарообороте Европы и Японии. Если в 1960-е гг. Европа имела положительное сальдо в торговле с Японией, то с 1970 по 1980 гг. положительное сальдо Японии со Старым Светом выросло с 926,5 млн долл. США до 21,4 млрд долл. США., из которых больше половины приходилось на ФРГ, Великобританию и Францию. В то же время, несмотря на то, что с 1970 по 1980 гг. объем двусторонней торговли вырос с 2,9 млрд долл. США до 21,4 млрд долл. США, на Западную Европу приходилось 12—13% товарооборота Японии, тогда

как ее доля в торговле Европы в конце 1970-х оставалась менее 2%³. Объяснялось это, прежде всего, высоким местом межрегиональной торговли в европейском товарообороте.

Проблема несбалансированности торговли стала ключевым пунктом переговоров между Западной Европой и Японией, как на уровне представителей деловых кругов, так и на высшем уровне. В 1969 г. начались переговоры между Японией и ЭЭС. Первая попытка договориться оказалась неудачной. Япония категорически отказалась включить в договор с ЭЭС содержащиеся в ее двусторонних соглашениях с Францией и Великобританией пункты, ограничивающие ее экспорт. Однако с 1973 г. начались регулярные консультации, проводимые дважды в год поочередно в Брюсселе и Токио, а в 1974 г. стороны обменялись официальными представительствами.

Все эти годы наиболее острой проблемой двусторонних отношений оставалась несбалансированность торговли. В ноябре 1977 г. Комиссия европейских сообществ выступила с ультимативным требованием к Японии сократить ее экспорт в страны ЭЭС, угрожая в противном случае разрешить странам – членам сообщества принимать те меры защиты, которые они сочтут нужными, исходя из собственных интересов. Уступая нажиму, Япония объявила о некотором смягчении импортного законодательства и об ограничении поставок стальных изделий и автомобилей на западноевропейские рынки. Под давлением Брюсселя и Вашингтона Япония была вынуждена пойти на либерализацию рынка капитала, результатом чего стало значительное повышение курса иены. Однако все эти меры не привели к сокращению западноевропейского дефицита торговли с Японией, который все 1980-е гг. держался на уровне 20 млрд долл. США.

В 1991 г. состоялся первый саммит ЕС – Япония в Гааге, на котором была принята «Совместная декларация ЕС и Японии» и рассчитанный на десять лет План действий 2001 г. «Определяя наше совместное будущее». Однако развитие отношений тормозилось отсутствием политических структур для их поддержания и отсутствием взаимного интереса⁴. Гагская декларация содержала призыв к всемерному расширению отношений. Окончание противостояния между СССР и США породило определенную эйфорию как в Европе, так и в Японии в вопросе об отходе от блоковой структуры и уменьшению при-

³ Подсчитано по: «Цусе хакусэ. Какурон» (Белая книга по внешней торговле) за соответствующие годы.

⁴ См., например: *Maull Hanns, Segal Gerald and Wanandi Jusuf*, eds. *Europe and the Asia Pacific*. L., Routledge. P. 175–176.

взяки экономики и политики к американскому диктату. Как заявил в 2000 г. министр иностранных дел Японии Коно Ёхэй, «новое десятилетие XXI в. будет декадой европейско-японского сотрудничества»⁵. Гагская декларация была дополнена принятым в декабре 2001 г. более конкретным «Совместным планом сотрудничества между ЕС и Японией». Этот обширный документ определил более ста областей возможного сотрудничества от миротворчества до научного обмена, которые были разделены на четыре раздела: поддержание мира и безопасности, укрепление экономического и торгового партнерства, внимание глобальным и социальным переменам, сближение народов и культур. Документ, в котором отсутствовала сколь-либо конкретная программа сотрудничества, носил всеобъемлющий и отсюда достаточно декларативный характер.

Стороны ежегодно проводят встречи на высшем уровне, в которых участвуют председатель Комиссии европейских сообществ, председатель Европейского совета и премьер-министр Японии. Кроме саммитов два раза в год стороны проводят политические встречи, в которых участвует министр иностранных дел Японии и Тройка ЕС на уровне представителей Внешнеполитической службы Союза. Так же проводятся регулярные консультации между высшими должностными лицами Еврокомиссии и правительства Японии на уровне заместителя министра иностранных дел, действует Группа по контролю за выполнением договоренностей в рамках Плана действий и различные совместные комиссии и группы с участием экспертов. Стороны проводят ежегодные парламентские встречи. В 2004 г. был начат стратегический диалог по проблемам Азии, а в 2005 г. по проблемам Центральной Азии. В документе «Национальная стратегия безопасности», опубликованном японским правительством в 2014 г., отмечалось, что «Европа обладает влиянием в формулировании международного общественного мнения, способностью разрабатывать нормы в контексте международных систем и мощной экономикой»⁶.

Япония — ЕС: экономика

И ЕС, и Япония остаются крупными игроками мировой экономики. По американским оценкам по объему ВВП в 2014 г. ЕС занимает вто-

⁵ Yohei Kono. Seeking a millennium partnership: new dimensions in Japan–Europe cooperation, speech at the French Institute of International Relations (IFRI). 13 January 2000.

⁶ Government of Japan. 2014. National Security Strategy. Tokyo. P. 30.

рое место в мире, после Китая, а Япония пятое, пропустив вперед еще США и Индию.

Торговля между ЕС и Японией играет важную роль в ее отношениях, при этом их значение намного более существенно для Японии, чем для Евросоюза, поскольку с учетом внутри региональной торговли доля Японии в торговле Евросоюза чуть больше одного процента. Во внешней торговле Японии доля Западной Европы с 1970-х гг. существенно не менялась. В 1970 г. эта доля составляла в экспорте 14,8%, в импорте – 10,4%. В 2013 г. эта доля составляла соответственно 10,0% и 9,4%⁷.

До 2002 г. Япония оставалась для ЕС вторым по значению рынком экспорта после США, переместившись в 2014 г. на седьмое место после США, Китая, России, Швейцарии, Норвегии и Турции. Это было связано с десятилетием практически нулевого роста японской экономики и увеличением значимости азиатских экономик в мировой торговле.

Евросоюз занимает второе после Китая место в японском импорте, и третье после Китая и США в экспорте. В 2014 г. на ЕС пришлось 28,3% мирового экспорта или 12,5% без учета внутри региональной торговли и соответственно 23,3% и 12,7% импорта. На Японию приходилось 3,7% экспорта и 4,2% мирового импорта⁸. В то же время для Японии Европа остается одним из крупнейших торговых партнеров и является вторым после США инвестиционным рынком.

С 2000 по 2014 г. доля Японии в экспорте ЕС снизилась с 5,4% до 3,1%, а в импорте – с 9,3% до 3,2%, что в первую очередь было связано с затянувшимся спадом в развитии японской экономики на рубеже XX и XXI вв. После 2004 г. объемы торговли вновь начали расти. Однако это продолжалось вплоть до 2008 г., когда вновь начался спад в торговле и инвестициях, что было связано с глобальным экономическим кризисом. После 2009 г. объемы торговли вернулись к докризисным объемам, но не к максимальным показателям импорта в 2000 г. Отрицательное сальдо стран ЕС в торговле с Японией, что долгие годы было предметом серьезного недовольства Брюсселя, с 2000 г. с 46,6 млрд евро упало в 2014 г. до 1,2 млрд. Это было связано со значительным сокращением торговли между ними и, в первую очередь, с сокращением импорта из Японии. Замедление роста торговли между ЕС и Японией связано как с кризисом мировой экономики, так и с тем, что в торговле ЕС выросла

⁷ Для сравнения, доля США в экспорте Японии за те же годы сократилась с 30,7% до 18,5%, а в импорте с 29,5% до 8,3%, тогда как доля Китая в экспорте Японии за эти годы выросла с 2,9% до 18%, а в импорте с 1,3% до 21,7% (Подсчитано по: Цусе хакусэ (Белая книга по внешней торговле Японии) за соответствующие годы.

⁸ Подсчитано по: CIA Factbook, 2015.

Таблица 15.1

Торговля между ЕС и Японией, 2002–2014, млрд евро, %

Год	Импорт ЕС из Японии, млрд евро	Доля Японии в импорте ЕС, %	Доля ЕС в экспорте Японии, %	Экспорт в Японию, млрд евро	Доля Японии в экспорте ЕС, %	Доля ЕС в импорте Японии, %	Баланс, млрд евро
2002	73,3	7,7	16,3	43,4	4,8	12,2	-29,9
2003	72,6	7,8	17,4	41,0	4,8	12,1	-31,6
2004	74,9	7,3	16,4	43,5	4,6	11,9	-31,4
2005	74,3	6,3	15,5	43,7	4,2	10,6	-30,6
2006	78,4	5,7	15,2	44,8	3,9	9,7	-33,7
2007	79,3	5,5	15,2	43,7	3,5	9,6	-35,5
2008	76,5	4,8	14,4	42,4	3,2	8,2	-34,1
2009	58,4	4,7	14,0	35,9	3,3	9,1	-22,5
2010	67,5	4,4	11,6	44,0	3,3	8,4	-23,5
2011	70,8	4,1	12,0	49,1	3,2	8,0	-21,7
2012	64,7	3,6	10,4	55,6	3,3	8,1	-9,1
2013	56,5	3,4	10,0	54,0	3,1	9,4	-2,4
2014	54,5	3,2	10,4	53,3	3,1	9,5	-1,2

роль России и Турции, а в японской торговле увеличилось значение таких стран, как Китай и Корея. И для ЕС, и для Японии с каждым годом растет роль торговли с развивающимися экономиками мира. Росту импорта из Японии препятствуют существующие тарифные ограничения. В их торговле они оцениваются в среднем в 3,8%⁹, хотя на практике две трети экспорта ЕС в Японию не облагаются налогом, тогда как лишь 36,9% японских товаров на рынки ЕС поступает беспошлинно¹⁰.

В 2014 г. экспорт ЕС в Японию составил 54,5 млрд евро, или 3,2% от всего объема экспорта ЕС. В экспорте ЕС в Японию 20,2 млрд евро (37,9% от объема экспорта) пришлось на продукцию общего и транспортного машиностроения¹¹, 12,1 млрд евро (22,6%) пришлось на про-

⁹ Impact assessment report on EU-Japan trade relations, European Commission, Brussels, July 18, 2012. P. 18.

¹⁰ Sunesen Eva, Francois Joseph, Thelle Martin, Assessment of barriers to trade and investment between the EU and Japan. Final Report. November 30, 2009, DG Trade, Copenhagen. P. 28.

¹¹ Включает в себя продукцию промышленного машиностроения, компьютеры, электронику, автомобили, самолеты и железнодорожный транспорт.

дукцию химической промышленности, 8,8 млрд евро (16,5%) на различного рода готовые товары¹².

Среди европейских экспортеров в Японию в 2014 г. крупнейшими были Германия, Франция и Великобритания – соответственно 3,1%, 1,3%, 0,9% от импорта Японии¹³.

Наибольшего объема импорт ЕС из Японии достиг в 2000 г., когда он составил 92,1 млрд евро. В 2014 г. он сократился до 54,5 млрд евро (3,2% от импорта Евросоюза). Среди импортеров ЕС в 2014 г. Япония уступала Китаю, США, России, Швейцарии и Норвегии, в экспорте ЕС Япония также занимает 6-е место. В импорте ЕС из Японии в 2014 г. 37,1 млрд евро (65,7% от объема импорта из Японии) пришлось на продукцию общего и транспортного машиностроения, 7,1 млрд евро (12,6%) – на различного рода готовые товары, 5,9 млрд евро (10,5%) – на продукцию химической промышленности. Для Японии доля ЕС в импорте составила 11,1%, и Европейский союз занимает 3-е место после Китая и США в ее импорте. В импорте Японии на Германию пришлось 16,5 млрд (25,8% от объема экспорта в ЕС), на Нидерланды – 11,4 млрд (17,8%), на Великобританию – 9,7 млрд (15,2%)¹⁴.

В экономических отношениях значительную роль играет торговля в сфере услуг. В 2013 г. импорт ЕС в Японию в сфере коммерческих услуг составил 14,6 млрд евро, экспорт достиг 24,7 млрд евро. Большая часть торговли в этой сфере находится в сфере разного рода банковских услуг.

Япония является одним из крупнейших инвесторов в экономику стран ЕС. На начало 2013 г. Япония кумулятивно вложила в экономику союза 161,5 млрд евро прямых инвестиций, что сопоставимо с японскими капиталовложениями в США. Что касается европейских инвестиций в японскую экономику, они в 2012 г. составили лишь 3% от объема инвестиций Евросоюза¹⁵. Более успешно растут японские капиталовложения в ЕС. С 90 млрд евро в 2004 г. к началу 2014 г. накопленные инвестиции выросли до 160 млрд евро, тогда как инвестиции ЕС в Японию за тот же период выросли лишь с 80 до 98,8 млрд евро.

Хотя период торговых противоречий между ЕС и Японией давно преодолен, уровень европейских инвестиций в японскую экономику все еще остается на относительно невысоком уровне. Медленный рост

¹² Изделия из кожи, дерева, бумаги, текстильные товары, мебель, одежду, обувь, часы, научные приборы, фотоаппараты.

¹³ Подсчитано по: <http://www.customs.go.jp>. – Дата обращения: 17 дек. 2014.

¹⁴ Подсчитано по: Eurostat news release, 47/2013 – 22 March 2013.

¹⁵ *De Gucht Karel*. Challenge and Opportunity: Starting the negotiations for Free Trade Agreement between the EU and Japan. March 25, 2013. European Commission, 2013.

европейских инвестиций в Японию во многом связан как с кризисными явлениями в японской экономике на переломе веков, так и с глобальными кризисами. Так, взаимные инвестиции резко сократились с 2008 по 2010 гг. в результате глобального кризиса, а в 2014 г. шел процесс оттока европейских капиталов из Японии¹⁶. Рост инвестиций сдерживается и тем, что европейские компании, пытающиеся закрепиться на японском рынке, не всегда учитывают различия в системах управления бизнесом. В 2001 г. крупнейшая в мире по объему выручки британская сотовая компания Водафон (Vodafone) приняла решение выйти на японский рынок, вложив в эту операцию свыше 10 млрд евро. Однако в марте 2006 г. японский Софтбанк купил эту компанию, полностью поменяв ее менеджмент. Водафон был вынужден уйти с японского рынка, поскольку компании не удалось учесть вкусы и потребности японских потребителей. Более успешным оказалось сотрудничество автомобильной компании Даймлер с франко-японской Рено-Ниссан, начавшееся в 2010 г.

Проблемы поощрения взаимных инвестиций остаются одним из основных вопросов, обсуждаемых на встречах различного уровня между ЕС и Японией. В первую очередь это касается взаимной гармонизации существующих законов и регулирующих актов и устранения основных препятствий развитию взаимных инвестиций и, в первую очередь, существующих в Японии норм и правил, касающихся деятельности иностранных компаний. В частности, Токио взял на себя обязательства смягчить и ускорить иммиграционные процедуры для европейских инвесторов и бизнесменов, облегчить доступ в японские порты для судов с грузами из ЕС, рассмотреть вопросы, связанные с созданием и деятельностью в стране совместных компаний. Со своей стороны ЕС принимает меры для регулирования общих для Союза правил, касающихся получения прибыли и возмещения потерь на всем экономическом пространстве ЕС, для упрощения таможенных процедур, для создания общей патентной системы и т.д.

Для активизации инвестиционных потоков были предложены такие мероприятия, как проведение симпозиумов и семинаров по проблемам инвестиций, взаимное направление делегаций, исследующих инвестиционный климат, включая представителей местных правительств и частного сектора, укрепление обмена информации и опытом между теми, кто специализируется на вопросах инвестиций, интенсификация работы Центра по промышленному сотрудничеству между ЕС и Японией.

¹⁶ http://www.jetro.go.jp/ext_images/en/reports/statistics/data/gaikyo2014e.xls. — Дата обращения: 17 дек. 2014.

На саммите в мае 2011 г. ЕС и Япония приняли решение начать переговоры о заключении Соглашения о свободной торговле и параллельно о заключении соглашения о политическом сотрудничестве. Основным стимулом для начала переговоров стало снижение объемов торгово-экономических отношений между ЕС и Японией, особенно в сфере инвестиций ЕС в экономику Японии, на которую пришлось в 2012 г. лишь 3% объема мировых инвестиций Евросоюза¹⁷. Проблемой остается и то, что, несмотря на рост объемов японской торговли, импорт ЕС из Японии в 2010–2013 гг. имеет тенденцию к сокращению. Немалую роль в этом процессе сыграла и тенденция к созданию глобальной сети стран, объединенных системой ФТА, в которой ни Япония, ни ЕС пока не участвуют в полной мере.

Политика и безопасность

Впервые стратегия ЕС в сфере безопасности была сформулирована в 2003 г. Советом Европы. В принятом документе говорилось, что «существует немного, если они есть вообще, проблем, которые мы можем решать самостоятельно... Международное сотрудничество есть необходимость. Нам необходимо решать наши проблемы как через многостороннее сотрудничество в международных организациях, так и через партнерство с ключевыми акторами»¹⁸. В этой сфере отношения между ЕС и Японии в основном сосредоточены вокруг вопросов глобальной безопасности. В 2006 г., выступая на семинаре в Токио, председатель Еврокомиссии Мануэль Баррозу отметил успешное сотрудничество ЕС и Японии в таких вопросах обеспечения мира, как ядерные программы Северной Кореи и Ирана. Он подчеркнул, что ЕС готов идти на углубление диалога с Японией по вопросам, связанным с безопасностью, – в сферах, где союз отстает от сотрудничества Токио с его основным союзником США. «Ширится признание того, что ни одна страна мира не может решать сегодняшние проблемы в одиночку. Такие партнеры, как ЕС и Япония, чей взгляд на мир совпадает, должны работать сообща, особенно тогда, когда брошен вызов нашим демократическим ценностям»¹⁹, – подчеркнул в своем выступлении Баррозу. В качестве основных сфер двустороннего со-

¹⁷ De Gucht Karel, “Challenge and Opportunity: Starting the negotiations for Free Trade Agreement between the EU and Japan”, March 25, 2013, European Commission, 2013.

¹⁸ European Union. 2003. “A Secure Europe in a better world: European Union grand strategy” EU Foreign Affairs Review, 15: 57–75.

¹⁹ The Japan Times: April 29, 2006.

трудничества кроме безопасности он отметил энергетику и технологический прогресс.

И страны ЕС, и Япония поддерживают почти все известные международные инициативы в области контроля над вооружениями, включая поддержку запрещения противопехотных мин и ограничений распространения баллистических ракет, проводят регулярные консультации по проблемам борьбы с терроризмом. В июне 2005 г. обе стороны подписали Совместную декларацию по ядерному разоружению и нераспространению, носившую достаточно декларативный характер. Как известно, Япония ядерного оружия не имеет и находится под американским ядерным зонтиком, а Великобритания и Франция являются ядерными державами.

Сотрудничество ЕС и Японии в сфере международных отношений и безопасности главным образом концентрируется вокруг вопросов оказания гуманитарной и экономической помощи развивающимся странам, что на практике сводится к взаимным призывам к ее увеличению и подтверждением общности их политики. И Токио, и Брюссель используют общность политики в гуманитарной сфере для укрепления своих позиций соответственно в Европе и в Азии. В то же время сотрудничество в сфере безопасности стало своего рода неизбежным ритуалом ежегодных саммитов ЕС–Япония и других многочисленных двусторонних встреч, где наряду с проблемами экономики должны обсуждаться и вопросы глобальной стабильности²⁰. До настоящего времени сотрудничество между Брюсселем и Токио в сфере безопасности было ограничено рядом факторов.

Во-первых, Япония все еще формально находится в рамках уникальных конституционных ограничений, в соответствии с которыми «страна навсегда отказывается от войны как средства разрешения конфликтов», запрещены участие в коллективных военных действиях и посылка вооруженных сил за национальные границы. В 1992 г., после того как Япония отказалась участвовать в войне против Ирака, ограничившись лишь внушительным финансовым вкладом в 13 млрд долл., под давлением США Токио приступил к пересмотру этих ограничений, и японские миротворцы начали принимать участие в операциях под эгидой ООН²¹. После 11 сентября 2001 г. Япония начала более

²⁰ В советское время таким «дежурным блюдом» различного рода международных форумов был тезис о «коллективной безопасности в Азии», который прекрасно выглядел с пропагандистской точки зрения, однако никаких реальных действий не предусматривал.

²¹ Принятое в 1992 г. решение об участии в миротворческих операциях ООН было оговорено рядом условий. Солдатам не разрешалось использовать оружие, за исключе-

активно участвовать в миротворческих операциях и даже приступила к рассмотрению вопроса о возможном пересмотре конституции, что еще несколько лет назад было абсолютно невозможным. Летом 2015 г. в парламенте Японии по инициативе премьер-министра Абе Синдзо начались дебаты по вопросу об усилении роли сил самообороны в проведении операций за пределами Японии, однако принятие предложенного законопроекта будет зависеть от способности правящей Либерально-демократической партии преодолеть стойкий пацифизм общественного мнения, выступающего против пересмотра конституции, что явится следствием принятия предложенных изменений. По мнению Янагисава Киодзи, бывшего сотрудника министерства обороны Японии, принятие подобного закона «будет способствовать укреплению обеспечения безопасности США, а не Японии»²².

Во-вторых, Япония намного в большей степени, чем ЕС, завязана на военное сотрудничество с США. В рамках подписанного в 1951 г. Американско-японского договора безопасности Япония практически полностью передоверила оборону страны дислоцированным на ее территории американским войскам. Эта ситуация сводит дискуссии между Токио и Брюсселем по вопросам безопасности в основном к ритуальным заверениям о совпадении подходов к проблемам обеспечения всеобщей безопасности и разоружения и к часто вынужденной поддержке внешнеполитических инициатив Вашингтона.

В-третьих, с точки зрения обеспечения собственной безопасности ни ЕС для Японии, ни Япония для Европы никакой практической роли не играют, и в обозримом будущем вряд ли будут играть. Безопасность Европы обеспечивается в рамках НАТО и формирующейся Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), а Япония сохраняет зависимость от США в обеспечении собственной безопасности. Для Японии на сегодняшний день наиболее важной проблемой остаются вопросы обеспечения безопасности в Азии в контексте ее непростых отношений с Китаем.

Сотрудничество в сфере безопасности вне рамок национальных границ с начала 1990-х гг. развивается, однако сохраняет ограничения,

нием случаев необходимой самообороны, они не могли подчиняться командованию ООН, могли участвовать только в операциях, проводимых после установления соглашения о прекращении огня. В соответствии с этим законом численность военных контингентов, направляемых за границу, не должна превышать 2 тыс. человек, а решение о посылке войск должно быть санкционировано парламентом. Было оговорено, что любые операции, требующие непосредственного участия в боевых действиях, возможны только после принятия парламентом особого закона.

²² The Japan Times, May 15, 2015.

налагаемые на Японию ее конституцией, запрещающей какие-либо совместные военные операции. Однако с точки зрения обеспечения глобальной безопасности и экономической стабильности, составляющей неотъемлемую часть безопасности, и Брюссель, и Токио являются важнейшими участниками мировых процессов. ЕС и Япония успешно и активно сотрудничают в обеспечении невоенной безопасности, включая экономику, климатические изменения, энергетическая безопасность и т.д.

В руководстве ЕС существует точка зрения, что в вопросах обеспечения безопасности кооперация с Японией, занимающей в целом достаточно умеренную позицию в вопросах использования силы при решении международных конфликтов, служит Европе дополнительным моральным аргументом в дистанцировании от излишней агрессивности Вашингтона и подчеркивает стремление Европы к принципу многополярности мира. Выступая в Японии, президент Еврокомиссии Х.Баррозу отметил, что «существует уверенность, что ни одна страна не может решить сегодняшние проблемы в одиночку, а такие партнеры, как ЕС и Япония, имеющие общую точку зрения, должны действовать сообща, особенно в то время, когда в мире брошен вызов нашим общим демократическим ценностям»²³.

В свою очередь в Японии считают, что невоенное сотрудничество с ЕС дополняет японо-американское сотрудничество в сфере безопасности. Очевидно, что для нее существуют серьезные противоречия в выборе между намерением солидаризироваться с приверженностью ЕС к использованию невоенных методов внешней политики и военной зависимостью от США, с их твердой приверженностью к использованию силы. С этой точки зрения общая линия Брюсселя на предпочтительность использования экономических и политических рычагов для решения конфликтных ситуаций служит для Японии дополнительным аргументом для оправдания существующих конституционных ограничений на использование силы вне пределов собственно Японии и запретом на коллективные военные действия.

Если говорить о конкретных формах сотрудничества между ЕС и Японией в сфере безопасности, то пока оно ограничено общими декларациями о взаимной приверженности демократическим ценностям и достаточно широким взаимодействием в сфере миротворчества. ЕС и Япония совместно участвуют в восьми международных проектах по обеспечению безопасности и миротворчеству: в Камбодже, Северной Корее, бывшей Югославии, Восточном Тиморе, Африке, Афганиста-

²³ The Japan Times, April 29, 2006.

не, Ираке и на Ближнем и Среднем Востоке. Сотрудничество между ЕС и Японией в сфере миротворчества началось в 1991 г., в процессе урегулирования в Камбодже. ЕС и Япония были одними из самых его активных участников.

Япония стала первым «глобальным партнером НАТО в начале 1990-х гг., и между ними поддерживается активный диалог по вопросам общей безопасности, включая борьбу с терроризмом, проведение операций по поддержанию мира, гуманитарную помощь, сотрудничество по преодолению последствий стихийных бедствий. НАТО и Япония активно координировали усилия по стабилизации ситуации в Афганистане. Япония за период с 2009 по 2013 гг. оказала Афганистану помощь в объеме 5 млрд долл. В апреле 2013 г. Японию посетил генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен, а в мае 2014 г. во время визита премьер-министра Абе Синдзо в Европу в штаб-квартире НАТО была подписана Двусторонняя программа партнерства и сотрудничества, которая, по словам Расмуссена, «поднимет наше сотрудничество на новый уровень, включая совместную работу в таких сферах, как борьба с пиратством, помощь при стихийных бедствиях и оказание гуманитарной помощи»²⁴.

Что касается политических отношений между ЕС и Японией, то, как демонстрируют регулярно проводимые саммиты ЕС–Япония, их точки зрения на проблемы международных отношений практически совпадают. Они занимают общие позиции по урегулированию ситуаций в Иране, Ираке, Сирии, Палестине, Афганистане, КНДР, Шри Ланке, на Балканах. Они продемонстрировали общность подхода к России, Украине и Белоруссии, и единственно в чем они расходятся, это в вопросе о позиции некоторых стран ЕС, выступающих за отмену эмбарго на экспорт оружия в Китай. Япония, чьи отношения с Китаем периодически переживают периоды напряженности, внимательно следит за развитием отношений ЕС с Китаем. Когда в сентябре 2003 г. ЕС провозгласил переход к «стратегическому партнерству» в отношениях с Китаем, Япония начала проявлять серьезную озабоченность развитием отношений между Брюсселем и Пекином. Это заставило ЕС повысить статус двустороннего партнерства с Японией. Уже в декабре того же года Европейская стратегия безопасности (European Security Strategy (ESS)) включила и Японию в число «стратегических партнеров ЕС», а в мае 2015 г. президент Комиссии ЕС Дональд Туск, выступая на пресс-конференции в Токио по окончании 23-го саммита ЕС – Япония, заявил, что «Япония и ЕС являются естественными

²⁴ Майнити симбун. Мау 6, 2014.

стратегическими партнерами, разделяющими общие ценности и подходы к проблемам международных отношений»²⁵. В своем видении «стратегического партнерства» с ЕС Япония, помимо экономических аспектов, делает акцент на использовании мягкой силы во внешней политике. В «Национальной стратегии безопасности», опубликованной японским правительством в 2014 г., отмечалось, что «Европа обладает влиянием в формулировании международного общественного мнения, способностью разрабатывать нормы в контексте международных систем и мощной экономикой»²⁶.

Ежегодные саммиты ЕС–Япония анализируют, с одной стороны, достижения в развитии двухсторонних отношений, с другой – ставят новые задачи на будущее. Хотя совместное коммюнике наполнено общими декларациями и констатацией достаточно очевидных соображений типа «необходимости сохранения мира и безопасности», «продолжения диалога в сфере развития сотрудничества», «развития сотрудничества в сфере культуры» и т.д., коммюнике в той или иной степени отражает нерешенные проблемы отношений между Брюсселем и Токио.

Хотя на официальном уровне отношения с ЕС все больше занимают место в японской политике, восприятие Союза все еще остается достаточно неоднозначным. Сохраняется инерция придания традиционной важности отношениям с крупными странами Европы. Как отметила аналитик Института стратегических исследований ЕС Ева Пешова, «тогда как двусторонние отношения с Великобританией, Францией и Германией процветают и развиваются, Брюссель остается на обочине японского стратегического мышления. Тем не менее партнеры разделяют общие ценности и позиции по ряду глобальных и региональных проблем. Можно упомянуть, что Токио присоединился к США и ЕС в введении экономических санкций против России после присоединения Крыма и событий на Донбассе, несмотря на давнее неприятие использования подобных политических инструментов»²⁷.

В Токио, вероятно, до сих пор нет полной ясности относительно механизма принятия общеевропейских решений, чему в немалой степени способствует сложность бюрократической системы Союза. В немалой степени переключение внимания Японии с ЕС на двусторонние отношения было стимулировано провалом конституционного референду-

²⁵ EU Foreign Policy Representative Javier Solana. «The common foreign and security policy – The EU's strategic partnership with Japan», speech at Keio University, Tokyo, April 24, 2006.

²⁶ Government of Japan. 2014. National Security Strategy. Tokyo. P. 30.

²⁷ Peshova Eva, Brief 15 2015. EU and Japan: stepping up the game, ISSUE.

ма. Хотя Япония и говорит о ЕС как о «сильном партнере», отношения с Брюсселем не являются приоритетом политики, сравнимым с отношениями с США или Китаем. С одной стороны, это определяется «благополучием» отношений с ЕС и отсутствием в них серьезных проблем, с другой – сохранением тесной привязки японской политики к США. К этому можно добавить, что различия в политике стран ЕС по вопросу о вторжении США в Ирак в значительной степени подорвали готовность Японии иметь дело с ЕС как с представителем единой Европы.

На 18-м саммите в Праге в 2009 г. стороны приняли решение развивать не только экономические, но и политические отношения. В развитие этого намерения на 20-м Саммите в Брюсселе в мае 2011 г. было принято решение о начале переговоров по заключению соглашения о Свободной торговле ФТА и соглашения, «включающего в себя политическое, глобальное сотрудничество, включая взаимодействие в других секторах во всестороннем формате, что подчеркнет взаимную приверженность сторон к базовым ценностям и принципам»²⁸.

В сентябре 2014 г. Совет Европы, определяя суть того, что получило название «стратегическое партнерство», сделал очевидный акцент на экономическом сотрудничестве с партнерами получавшими особый статус. «Стратегическое партнерство ЕС с основными мировыми акторами предоставляет полезный инструмент для достижений целей и реализации интересов Европы... В этом контексте расширение торговли со стратегическими партнерами является ключевой целью, способствующей экономическому развитию и созданию рабочих мест»²⁹.

Подобная трактовка партнерства определила включение в стратегическое партнерство вопрос о заключении соглашения о свободной торговле. На 23-м саммите ЕС – Япония в мае 2015 г. было принято решение продолжить переговоры о заключении официального Соглашения о стратегическом партнерстве, включающего в себя политические договоренности и Договор о свободной торговле. По словам Туска, «эти соглашения создадут прочный фундамент для продвижения вперед нашего стратегического партнерства в следующем десятилетии, поскольку, если мы хотим достичь нами поставленных амбициозных целей, нам еще многое предстоит сделать»³⁰. В своем видении «strate-

²⁸ 20th EU–Japan Summit, Brussels, 28 May 2011, Joint Press Statement . – Режим доступа: www.mofa.go.jp/region/europe/eu/joint1105.html. – Дата обращения: 8 окт. 2015.

²⁹ European Council, 16 Sept. 2010, Conclusions p. 2. – Режим доступа: www.concilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf. – Дата обращения: 15 дек. 2013.

³⁰ 23th Summit EU–Japan. – Режим доступа: ec.europa.eu, – Дата обращения: 1 июня 2015.

гического партнерства» с ЕС Япония, помимо экономических аспектов, делает акцент на использовании мягкой силы во внешней политике. Именно здесь внешнеполитические подходы Европы и Японии наиболее близки, что открывает новые горизонты политики, опирающейся не на военные возможности, а на использование экономического, гуманитарного и интеллектуального потенциала.

Глава 16

ЕС – КОРЕЯ

Исторически Корейский полуостров никогда не был в центре пристального политического или экономического внимания Европы. До середины XIX в. Корея оставалась закрытой для европейцев страной. После окончания Второй мировой войны и провозглашения двух корейских государств в 1948 г. большинство стран Западной Европы установили дипломатические отношения с Сеулом, а страны социалистического лагеря во главе с СССР признали Пхеньян. После начала войны между Севером и Югом в июне 1950 г. 8 европейских стран послали своих солдат в Корею в составе контингента ООН, воевавшего на стороне Юга. В 1953 г. было подписано перемирие, в заключении которого помимо воюющих сторон принимали участие в качестве международных посредников Швеция, Швейцария, Чехословакия и Польша.

До начала 1990-х гг. Западная Европа не слишком интересовалась проблемами Кореи. Отношения поддерживались исключительно с Республикой Кореей, тогда как европейские социалистические страны сохраняли дипломатические отношения с КНДР. Север входил в социалистический лагерь и его отношения с Европой ограничивались отношениями со странами СЭВ. Уровень экономического развития Юга до середины 1960-х гг. намного уступал Северу, что ограничивало возможности Западной Европы в поддержании с Сеулом высокого уровня экономических связей, тем более, что южнокорейское правительство имело устойчивую и справедливую репутацию жесткого тоталитарного режима. Дипломатические отношения между ЕЭС и Южной Кореей были установлены в июле 1963 г., однако еще долгое время никаких прорывов в контактах между ними не наблюдалось.

Ситуация начала меняться в конце 1960-х гг., когда южнокорейская экономика начала развиваться быстрыми темпами, и уже в 1968 г. Юг обогнал Север по темпам прироста промышленной продукции. В 1980-е гг. Южная Корея вошла в первую десятку стран по ряду основных экономических и социальных параметров, оставив КНДР далеко позади. С этого времени ЕЭС начинает активную политику в отношении Южной Кореи. Отношения ЕС с КНДР до сих пор остаются на крайне низком уровне. По понятным причинам, несмотря на различия политики ЕС в отношении двух корейских государств, общим для его подхода к политике на Корейском полуострове остаются проблемы безопасности в этом регионе.

Проблемы безопасности на Корейском полуострове

Проблемы безопасности Корейского полуострова не находятся в центре внимания ЕС, в первую очередь, в силу географической отдаленности полуострова от Европы. Тем не менее, в силу своего активного международного статуса Брюссель, по мере возможности, старается принимать ограниченное участие в тех международных акциях, которые направлены на стабилизацию ситуации в регионе.

В 1999 г. Совет Европейского союза объявил, что участие ЕС в нормализации ситуации на Корейском полуострове будет ограничено международными усилиями. Основным направлением этой помощи являлось сотрудничество ЕС с Организацией содействия развитию энергетики Корейского полуострова (Korean Peninsula Energy Development Organization – KEDO), которая была создана в 1995 г. на основе Рамочного соглашения между США и КНДР. Это соглашение между США и КНДР было подписано в октябре 1994 г. в Женеве и предусматривало возможную нормализацию дипломатических отношений между ними в случае сохранения КНДР в Договоре о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и замораживании работы ядерных реакторов в Йонбене и Тайочене, способных производить плутоний. В рамках соглашения США давали КНДР гарантии неприменения ядерного оружия и обещали вместе с Японией и Южной Кореей построить в КНДР реактор на легкой воде и поставлять Северной Корее 500 тыс. т топлива ежегодно до момента запуска реактора¹.

¹ Проект KEDO действовал до января 2006 г., после чего он был прекращен, несмотря на то, что участники вложили в него 1,5 млрд долл. Проект был прекращен в силу отсутствия прогресса в его реализации.

В сентябре 1997 г. ЕС вошел в Исполнительный совет KEDO, считая, что с политической точки зрения это будет способствовать решению ядерной проблемы на полуострове, а с экономической – даст возможность участвовать в реформировании энергетического сектора КНДР. ЕС внесла в KEDO 115 млн евро, не считая тех соглашений, которые были заключены европейскими странами на двусторонней основе. Взнос ЕС составил лишь 2% от стоимости проекта, который на 90% финансировался Южной Кореей и Японией.

После саммита между Южной и Северной Кореей в июне 2000 г. активность ЕС в отношении Кореи заметно оживилась. Определялось это, прежде всего, появившейся надеждой на возможное объединение Кореи и стремлением зарезервировать свое место на перспективном рынке. Возможность создания единого государства была подтверждена решением саммита о необходимости соединить усилия всей корейской нации в движении на пути решения вопроса объединения. Однако провозглашенная президентом РК Ким Дэ Чжунум политика «Солнечного тепла», за которую он получил в 2000 г. Нобелевскую премию мира, своего практического продолжения не получила, что привело к снижению интереса ЕС к корейскому направлению политики.

В феврале 2005 г. КНДР официально заявила о работах по созданию ядерного оружия, а в октябре 2006 г. провела ядерное испытание. В 2009 г. КНДР попыталась запустить собственную баллистическую ракету и вновь попыталась сделать это в апреле 2012 г. Обе попытки оказались неудачными, но свидетельствовали об активной работе над созданием баллистической ракеты. После второго запуска верховный комиссар ЕС по иностранным делам и безопасности К. Эштон выступила с заявлением, осуждающим запуск, проведенный вопреки резолюции СБ ООН 1874, и призвала КНДР «воздержаться от любых действий, которые могут привести к дальнейшему нарастанию напряженности»². Подобные достаточно формальные заявления делались каждый раз, когда Пхеньян запускал ракеты или проводил ядерные испытания. До настоящего времени роль ЕС в обеспечении безопасности на Корейском полуострове не выходит за рамки осуждения подобных действий руководства КНДР.

² Statement by EU High Representative, Catherine Ashton, concerning the DPRK's "satellite" launch, Brussels, 13 April 2012 A 168/12.

Отношения ЕС с РК

После установления дипломатических отношений между ЕС и Южной Кореей для Брюсселя экономические и политические связи с Южной Кореей не представляли большого интереса. В октябре 1963 г. руководитель военной хунты генерал Пак Чжон Хи вышел в отставку с военной службы и был избран президентом РК. Экономика страны находилась в плачевном состоянии, уступая практически по всем параметрам коммунистическому Северу. До «корейского экономического чуда» и перехода от военной диктатуры к «демократии корейского образца», которые стали главной заслугой 18-летнего правления Пак Чжон Хи, оставался еще добрый десяток лет. В 1960-е гг. инициатива развития двусторонних отношений принадлежала Сеулу. В ноябре 1965 г. РК открыла в Бельгии свою постоянную миссию, которая была аккредитована и при ЕЭС. Лишь в 1989 г. РК создала независимую миссию при ЕС, а в 1990 г. Европейская комиссия учредила свое представительство в Сеуле.

Подписанное в 1996 г. в Люксембурге рамочное Соглашение о торговле и сотрудничестве стало первым официальным межгосударственным документом в отношениях между ЕС и РК. Вступило в силу подписанное соглашение лишь в апреле 2001 г. Эти документы определили не только пути развития экономических отношений, но и создали систему контактов между руководством обеих сторон. Было решено проводить встречи на высшем уровне, ежегодные конференции на министерском уровне, брифинги по важнейшим вопросам внутренней и внешней политики, обмен делегациями между Европарламентом и Национальной ассамблеей Республики Корея. Следующее рамочное соглашение между партнерами было подписано в мае 2010 г. и вступило в силу лишь в 2014 г. Оно охватывало широкий круг вопросов сотрудничества в экономической сфере, вопросы нераспространения оружия массового уничтожения, борьбы с терроризмом, проблемы экологии и совместной деятельности в глобальном контексте. В Соглашении говорилось, что «обе стороны являются демократическими странами и намерены вместе прилагать усилия для продвижения тех ценностей, которые они разделяют»³. В октябре 2010 г. обе стороны приняли решение считать свои отношения стратегическим партнерством.

Первый саммит между руководством ЕС и РК состоялся в 2002 г. в Копенгагене. Встречи на высшем уровне между руководством ЕС и РК проходят и в рамках АСЕМ, и G-20. 6-я встреча была созвана

³ Framework agreement between EU and Korea Republic / Режим доступа: eeecas.europa.eu/korea_south/docs/framework_agreement_final_en.pdf. – Дата обращения: 12 сент. 2014.

28 марта 2012 г. в Сеуле, и в ее работе приняли участие президент Европейского совета Г. Ван Ромпей, президент Европейского совета Х. Баррозу и президент РК Ли Мун Бак. Отношения между Сеулом и Брюсселем – это отношения равных партнеров, поэтому совместное заявление саммита, как и всех предыдущих, целиком посвящено или констатации успехов сотрудничества, или подтверждению общей позиции по основным международным проблемам. Саммит в Сеуле отметил успехи реализации вступившего в силу в июле 2011 г. Соглашения о свободной торговле между ЕС и Южной Кореей, которое заменило подписанное в мае 1997 г. Соглашение о взаимном сотрудничестве в вопросах решения таможенных проблем, и заключенное в 2001 г. Переговоры об этом соглашении начались в мае 2007 г. После проведения восьми раундов предварительных обсуждений в сентябре 2010 г. Европейский совет одобрил соглашение, и в октябре того же года оно было подписано в ходе саммита ЕС–РК в Брюсселе.

Соглашение с Южной Кореей было первой подобной договоренностью между ЕС и азиатской страной. Соглашение отменяло импортные пошлины на 98,7% товаров в течение пятилетнего периода и предусматривало либерализацию сферы услуг. Соглашение освободило европейских экспортеров в Корею от уплаты пошлины, что позволит ежегодно экономить около 1,6 млрд евро. Серьезные выгоды получали и европейские экспортеры электроники и медицинского оборудования, поскольку они освобождаются от процедур сертификации в силу признания РК европейских стандартов сертификации и испытаний. Освобождались от пошлин и нетарифных барьеров и европейские экспортеры автомобилей, что в среднем позволяло экономить около 2000 евро на каждой проданной машине и сократить дефицит взаимной торговли. Более свободный доступ на корейский рынок получают и европейские операторы телекоммуникационных спутниковых систем, поскольку теперь для них нет необходимости работать на корейском рынке вместе с местными провайдерами. Для ЕС, имеющего постоянное отрицательное сальдо в торговле с Сеулом, объем которого за пять лет с 2006 по 2011 гг. составил свыше 57 млрд евро, соглашение оказалось особо выгодным. Как заявил Европейский комиссар по торговле Карел Де Гухт на круглом столе ЕС–Корея в июне 2012 г. – «это соглашение является наиболее продвинутой и амбициозной договоренностью о свободной торговле, подписанное Европой, как с точки зрения его содержания, так и его экономической значимости». В соответствии с ФТА в июле 2016 г. будут ликвидированы пошлины на импорт на все товары за исключением незначительного числа сельскохозяйственных товаров. Соглашение открыло и новые возможности в сфере торговли услугами и взаимных инвестиций.

Подводя итоги трех лет действия ФТА, Европейская комиссия отметила, что «очевидно, соглашение хорошо действовало для обеих сторон, и особенно для ЕС». Действительно, товарный экспорт ЕС в Корею за три года вырос на 35% по сравнению с последним годом до вступления соглашения в силу. В то же время за тот же период импорт из Кореи в страны ЕС остался на том же уровне, хотя в 2014 г. он вырос лишь на 6% по сравнению с предыдущим годом. Это, прежде всего, связано с падением спроса в странах ЕС в условиях финансового кризиса. Необходимо отметить два положительных момента воздействия соглашения на двусторонние экономические отношения. Во-первых, отмечался заметный рост экспорта корейских и европейских товаров, которые были полностью или частично либерализованы. Так, например, экспорт автомобилей из стран ЕС за эти три года вырос на 90% с 74 600 автомобилей до 141 800 единиц. За этот же период импорт корейских автомобилей в ЕС увеличился на 53% с 300 тысяч до 375 тысяч⁴. Во-вторых, в рамках соглашения был создан механизм контроля над выполнением соглашения и его развития. Только в 2014 г. в Брюсселе и Сеуле состоялось 16 заседаний различных групп и комитетов, занимающихся имплементацией соглашения.

Южная Корея в 2014 г. находилась на 5-м месте в мире по объему экспорта, пропустив вперед Китай, ЕС, США и Японию, и находится на 6-м месте по объему импорта вслед за США, ЕС, Китаем, Японией и Гонконгом, что естественно делает эту страну важным торговым

Таблица 16.1

Динамика торговли между ЕС и РК, 2000–2014, млрд евро

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Экспорт	17	16	18	16	18	20	23	25	25	22	28	32	38	40	43
Импорт	27	23	25	26	31	34	41	41	40	32	39	36	38	36	39
Объем	44	39	43	42	49	54	64	66	65	54	67	68	76	76	82
Баланс	-10	-7	-7	-10	-13	-14	-18	-17	-14	-11	-11	-4	-0,2	4	4
% от экспорта ЕС	2,0	1,8	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,5
% от импорта ЕС	2,7	2,4	2,6	2,8	3,0	2,9	3,0	2,9	2,5	2,7	2,6	2,1	2,1	2,1	2,3

⁴ Annual Report on the implementation of the EU–Korea FTA, European Commission, Brussels, 26/3/2015. P. 5.

партнером Европейского союза. Южная Корея входит в первую десятку торговых партнеров ЕС, занимая в 2014 г. 8-е место по объему импорта и экспорта ЕС. На Южную Корею пришлось 2,3% импорта ЕС и 2,5% экспорта. Для Южной Кореи ЕС, на который в 2014 г. пришлось 10,4% товарооборота, является третьим по значению торговым партнером после Китая и США, на которые соответственно пришлось 21,4% и 10,6% южнокорейской торговли.

В 2014 г. экспорт ЕС в Южную Корею составил 43,1 млрд евро, импорт – 39 млрд евро. ЕС экспортирует в Корею продукцию машиностроения (49,9% от объема экспорта ЕС в Ю. Корею), продукцию химической промышленности (14,3%). В импорте, объем которого составил 39 млрд евро, главное место занимает продукция машиностроения (61,5%) и продукция химической промышленности (9,9%).

Среди стран ЕС крупнейшим торговым партнером Кореи является Германия, на которую приходится свыше 30% от экспорта ЕС в Южную Корею, и более 20% импорта. В экспорте за Германией следуют Франция, Нидерланды, Италия и Великобритания. В импорте на втором месте находится Италия.

ЕС с 1962 г. является одним из крупнейших инвесторов в южнокорейскую экономику, при этом инвестиции Южной Кореи в страны ЕС почти не уступают европейским капиталовложениям. На начало 2014 г. накопленные инвестиции ЕС в РК составили 85,1 млрд евро, а инвестиции Южной Кореи в ЕС достигли 80,6 млрд евро.

Отношения ЕС – КНДР

Первые деловые контакты между ЕЭС и КНДР были установлены в 1997 г., когда сообщество оказало продовольственную помощь находящемуся на грани гуманитарной катастрофы народу Северной Кореи. Брюссель оживил свою политику в отношении Северной Кореи после того, как появились надежды не только на смягчение отношений между двумя корейскими государствами, но даже на их объединение в обозримом будущем.

В 1998 г., когда состоялся первый раунд политического диалога между ЕС и КНДР, а парламентская делегация ЕС посетила Пхеньян, начались первые прямые контакты между руководством ЕС и КНДР. Эти встречи стали регулярными, хотя и достаточно редкими, и последняя из них состоялась в 2001 г. Их итогом стало установление дипломатических отношений между ЕС и КНДР в мае 2001 г. На волне прогресса в отношениях между Севером и Югом после исторической встречи лидеров двух стран в июне 2000 г. восемь стран ЕС, включая

Великобританию и Германию, установили дипломатические отношения с Пхеньяном, а в дальнейшем их примеру последовали и другие страны ЕС, не имевшие дипломатических отношений с КНДР. В настоящее время только Франция, которая считает, что ситуация с правами человека является препятствием для установления таких отношений, не имеет дипломатических отношений с Пхеньяном. Однако в конечном итоге это не привело к созданию рычагов воздействия на КНДР в вопросах безопасности.

В марте 2001 г. Совет Европы принял решение о содействии достижения мира на Корейском полуострове, направив председательствовавшего в ЕС премьер-министра Швеции Ганс-Горан Персона, комиссара по внешней политике Криса Паттена и верховного комиссара Х. Солану в Пхеньян и Сеул. Визит состоялся только после того, как руководство КНДР приняло, хотя и достаточно формально, четыре условия, выдвинутые ЕС. Во-первых, делегация должна была быть принята руководителем государства Ким Чен Иром, во-вторых, КНДР должна подтвердить приверженность выполнению Совместной декларации КНДР и Южной Кореи 2000 г., в-третьих, КНДР должна проявить готовность провести в близком будущем вторую межкорейскую встречу на высшем уровне, и, наконец, в-четвертых, стороны должны обсуждать такие вопросы, как права человека, меры доверия, ракетную программу КНДР.

В ходе визита руководство КНДР обсудило возможность начать переговоры по проблемам прав человека. В то же время визит в 2001 г. мог бы быть более удачным, если Тройка ЕС не подчеркивала бы совпадение своей позиции в отношении Пхеньяна с позициями США и Южной Кореи, что не могло не раздражать руководство Пхеньяна. Летом того же года ЕС провела в Стокгольме семинар по этим проблемам с представителями КНДР. Следующая встреча Тройки ЕС с представителями Пхеньяна состоялась в июне 2001 г. в Брюсселе.

В Пхеньяне реакция на активность ЕС была достаточно сдержанной. Там считали позицию ЕС в урегулировании корейской проблемы не слишком активной, а возможности Брюсселя – ограниченными. Целью руководства КНДР оставалось и остается установление дипломатических отношений с США, а союзники Америки, с их точки зрения, играют в этом процессе лишь вспомогательную роль. Для Северной Кореи интерес к ЕС концентрировался исключительно на проблемах получения разного вида гуманитарной помощи.

В 2002 г. делегация КНДР во главе с министром внешней торговли посетила Брюссель, Рим, Стокгольм и Лондон, обсуждая вопросы развития экономических отношений. Как было сказано в статье «Со-

трудничество между ЕС и КНДР», опубликованной накануне саммита между Югом и Севером Кореи, «начало межкорейского диалога и интенсификация контактов между КНДР и рядом других стран создают условия, которые не должны быть упущены, если ЕС не хочет оказаться на обочине»⁵.

В рамках активизации политики ЕС в Корее в 2001 г. Евросоюз подготовил страновой доклад по КНДР⁶, который отмечал необходимость сотрудничества в таких сферах, как создание экономического потенциала, направленного на устойчивое развитие, включая энергетический сектор, транспорт и развитие сельских регионов, а в феврале 2002 г. Европейская комиссия приняла Национальную индикативную программу экономического сотрудничества с КНДР на 2002–2004 гг.⁷ В ее рамках ЕС предполагал содействие развитию межкорейского диалога, оказание помощи Пхеньяну в деле развития позитивной политики в таких сферах, как соблюдение прав человека, нераспространение ядерного оружия, проведение структурных экономических реформ. Для реализации этих программ ЕС планировал расширение технической помощи, оказание гуманитарной помощи и широкое вовлечение Пхеньяна в политический и экономический диалог с Брюсселем. Развитие отношений с КНДР рассматривалось как своего рода «испытательный полигон» для зарождавшейся общей политики ЕС и поиск собственной роли в отношениях с такими союзниками, как США и Япония.

Интерес ЕС к стабилизации ситуации на севере Корейского полуострова определялся и предположением, что в случае объединения страна превратится в один из крупнейших экономических центров не только Северо-Восточной Азии, но и мира. В то же время КНДР рассматривалась как страна, находящаяся на грани экономического и социального коллапса и поэтому нуждающаяся в экономической помощи. Играли роль и соображения глобальной безопасности, поскольку изоляция КНДР может привести к новой войне с катастрофическими последствиями для мира. Кроме того, учитывая отсутствие вовлеченности в конфликты на полуострове, ЕС мог рассчитывать на роль посредника между КНДР, с одной стороны, и США, Южной Кореей

⁵ *Martellini M., Vogelaar M.*, “EU Cooperation with the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK), LNCV – Korean Peninsula: Enhancing Stability and International Dialogue, Roma. P. 261.

⁶ The EC–Democratic People’s Republic of Korea (DPRK) Country Strategic Report 2001–2004.

⁷ The European Commission: National Indicative Programme 2002–2004 Democratic People’s Republic of Korea (DPRK).

и Японией – с другой. Однако реально ни одна из сторон конфликта не проявила особой заинтересованности в посреднической роли ЕС. Пхеньян, как уже отмечалось выше, не без оснований рассматривал ЕС как близкого союзника США и Японии, а в Сеуле понимали, что Евросоюз не имеет реальных рычагов воздействия на КНДР.

Оказывая КНДР экономическую помощь, объем которой с 1995 по 2015 г. суммарно достиг 366 млн евро, ЕС пытался увязать ее с диалогом по проблемам прав человека, состояние которых очевидно вызывало и продолжает вызывать у Брюсселя беспокойство. Впервые эта проблема была поднята делегацией ЕС в июне 2001 г., однако фактически корейские представители не только отказались обсуждать этот вопрос, но и не согласились включать его в повестку дальнейших встреч. Единственное, что ЕС удалось сделать в этом направлении, это инициировать совместно с США резолюцию по проблемам прав человека в Женевской Комиссии ООН по правам человека в 2003 г., которая была принята 28 голосами за при 10 против и 14 воздержавшихся. Пхеньян немедленно обвинил ЕС «в политической провокации» и предупредил о том, что это «неизбежно скажется на отношениях между КНДР и ЕС»⁸.

«Медовый месяц» в отношениях между ЕС и КНДР закончился довольно быстро. В октябре 2002 г., после того как президент США Дж. Буш в Доктрине национальной безопасности признал возможность нанесения упреждающего ядерного удара по КНДР, Пхеньян объявил о намерении продолжить свою ядерную программу. В результате госсекретарь США К. Пауэлл 20 октября заявил, что Рамочное соглашение 1994 г. потеряло силу в результате признания КНДР «урановой программы», а Совет министров ЕС в ноябре 2002 г. заявил о ситуации в Корее, что «провал попыток решить ядерную проблему станет препятствием на пути будущего развития отношений между ЕС и КНДР»⁹. Кроме всего прочего, в 2004 г. руководство КНДР заявило об отказе от развития рыночной экономики. После того как КНДР объявила о своей ядерной программе, экономическое сотрудничество между ЕС и КНДР было практически свернуто. Фактически это означало конец наметившейся разрядки в отношениях Пхеньяна с внешним миром и как результат планы технического сотрудничества между ЕС и КНДР были сняты с повестки дня с формулировкой, что «они будут реализованы после того, как обстановка на полуострове нормализуется».

⁸ Сообщение агентства ЦТАК, 23 октября 2003 г.

⁹ “EU relations with the DPRK are based on the EU Council Conclusions of October 9 and November 20 ,2000 endorsing the Commission’s decision to expand its assistance to the DPRK”

Руководство ЕС формулирует свою позицию в отношении КНДР как «политику, прочно координированную с США, Южной Кореей и Японией», добавляя, что «хотя в обозримом будущем стратегия ЕС вряд ли претерпит изменения, в перспективе Европа может предпринять инициативы, независимые от США, даже если они будут противоречить жесткой политике Вашингтона»¹⁰. Это заявление было сделано в 2001 г., и время показало, что никаких серьезных отклонений от политики, координированной с США, политика ЕС в отношении КНДР не претерпела. Связано это, в первую очередь, с тем, что Пхеньян продолжает разработку ядерного и ракетного оружия и отказывается вести серьезный диалог не только с США и Японией, но и в рамках начавшихся в 2003 г. Шестисторонних переговоров по Корее¹¹. ЕС никогда не претендовал на участие в Шестисторонних переговорах, хотя в октябре 2006 г., выступая в Европарламенте, комиссар ЕС по вопросам внешней политики Бенита Ферреро-Вальднер заявила о «политической поддержке этих переговоров»¹².

У КНДР нет особых стимулов развивать политические отношения с ЕС, поскольку единственное, что в этих отношениях интересует Пхеньян, это различного рода помощь. ЕС тоже не проявляет большой активности в своей политике в отношении КНДР, ограничиваясь общими заявлениями, осуждающими ядерную программу Пхеньяна. ЕС всегда поддерживал Шестисторонние переговоры по Корее, считая их «наиболее эффективным методом разрешения ядерного кризиса», и даже были попытки расширить формат этих переговоров. Однако когда Европейский парламент предложил провести 7-сторонние переговоры по Корее (шестерка + ЕС), сколь-либо позитивной реакции со стороны Европейской комиссии не последовало.

В 2010 г. Европейский совет ввел санкции в отношении КНДР, которые включали такие позиции, как запрет на экспорт товаров и технологий, включенных в список ООН, запрет на экспорт товаров роскоши, запрет на новые программы грантов, финансовой помощи и т.д.¹³

¹⁰ The European Union's Role on the Korean Peninsula and Implications for U.S. Policy, The Atlantic Council of the United States, Wash., April 2001.

¹¹ Шестисторонние переговоры по Корее, в которых участвуют два корейских государства, Россия, Китай, США и Япония, ведутся с августа 2003 г., после того как КНДР вышла из Договора о нераспространении ядерного оружия. Целью переговоров является свертывание ядерной программы КНДР. В сентябре 2007 г. переговоры были в очередной раз прерваны и пока не возобновлены.

¹² Benita Ferrero-Waldner, North Korea Speech at the European Parliament, October 11, 2006.

¹³ European Commission – Restrictive measures in force (Article 215 TFEU). P. 32–33.

В силу того, что ВВП КНДР в 40 раз меньше ВВП Южной Кореи, экономические отношения между ЕС и КНДР особой роли в торговой политике Евросоюза не играют. В основном эти отношения долгое время были сконцентрированы на вопросах гуманитарной помощи КНДР. В основном помощь оказывалась для ликвидации последствий природных катастроф и ликвидации угроз голода. Продовольственная помощь оказывается Европейской организацией продовольственного сотрудничества (European Aid Cooperation Office), работающей в рамках Европейской комиссии. Целью этой помощи является создание предпосылок для продовольственного самообеспечения КНДР. С 1995 по 2007 гг. гуманитарная помощь оказывалась и по линии Гуманитарной организации Европейского союза (European Community Humanitarian Office (ЕСНО)). В 2007 г. представительство организации в КНДР было закрыто.

Во внешней торговле КНДР, объем которой в 2014 г. составил 6,99 млрд евро (экспорт 3,4 млрд, импорт – 3,6 млрд), ЕС не играет сколь-либо существенной роли. Импорт из ЕС в 2014 г. составил 34 млн, сократившись на 72% по сравнению с предыдущим годом. Экспорт составил всего 18 млн евро, сократившись почти на 40%. Среди торговых партнеров КНДР, где ведущую роль играет Китай, на который приходится три четверти торговли, ЕС не входит даже в первую десятку (0,5% от объема торговли КНДР). Естественно, что объем торговли с КНДР в статистике ЕС близок к статистической погрешности. За 10 лет с 2004 г. объем торговли между ними сократился почти в десять раз. Европа продает Пхеньяну продукты питания (26,8% от объема экспорта), и машины и оборудование (26,7%).

* * *

Будущее политики ЕС в отношении Корейского полуострова, с одной стороны, очевидно. В ближайшие годы за счет действия ФТА объем отношений между Брюсселем и Сеулом будет увеличиваться, а политические и экономические отношения между ЕС и КНДР будут сохраняться на сегодняшнем низком уровне или даже продолжают тенденцию к сокращению. С другой стороны, эти отношения ЕС с Пхеньяном можно рассматривать как непредсказуемые. Политическая стабильность северокорейского режима не исключает эволюционных перемен, что может привести к трансформации режима, форму которой трудно предсказать. В случае либерализации власти в Пхеньяне, что пока не выглядит очевидным, но и не исключается, перед Брюсселем станет задача активизации политических и экономических

отношений с Севером. Для реализации этой задачи Брюссель имеет уже созданную дипломатическую структуру и накопил опыт общения с пхеньянскими чиновниками. РК, для которой отношения с севером остаются важнейшей проблемой обеспечения безопасности, отношения ЕС и КНДР являются одним из факторов сохранения политики Пхеньяна в цивилизованных рамках. В случае обострения ситуации на Корейском полуострове ЕС находится в более выгодной ситуации, чем страны, участвующие в Шестисторонних переговорах, в силу своей географической отдаленности и малой вовлеченности в проблемы Корейского полуострова.

На 7-м саммите ЕС–Корея в Брюсселе в ноябре 2013 г., отмечая 50-летие сотрудничества, президент Баррозу отметил, что «наше сотрудничество выходит далеко за рамки двусторонних отношений, и, сочетая наши силы, мы увеличиваем наш вклад в глобальное развитие»¹⁴. Действительно, отношения между Брюсселем и Сеулом демонстрируют взаимные выгоды перехода экономических отношений на уровень торговли без протекционистских ограничений, стороны сотрудничают в рамках встреч G-10, в ООН и в других международных организациях. Однако реальность выхода этих отношений за рамки двустороннего сотрудничества пока остается на уровне риторики, соответствующей важности встречи двух лидеров.

¹⁴ Seventh EU–Republic of Korea Summit / Brussels, November 8, 2013.

Глава 17

ЕС – ИНДИЯ

Сегодня Индию часто и вполне заслуженно называют «самой большой демократией в мире», что связано как с демографией страны, так и с ее политической системой. В то же время Индия остается страной, где большая часть населения живет за порогом бедности и лишена социальных благ. В основе индийской демократии лежит система английского парламентаризма и демократии, однако путь к этому для Индии лежал через долгие и тяжелые годы борьбы против европейского колониализма, эксплуатации и национального угнетения, что и определило очень низкий стартовый уровень развития. Эту ситуацию хорошо понимают в Брюсселе. В документе, посвященном политике ЕС в отношении Индии, говорилось, что она «одновременно принадлежит к двум мирам. Первый отличается быстрым экономическим ростом и социальными переменами. Второй, в силу отсутствия нормальных социальных служб, низкой занятости и малых перспектив, отличается отсталостью»¹.

Успехи и проблемы отношений

Если судить по заявлениям высшего руководства ЕС и Индии, то Брюссель и Дели поддерживают высокий уровень отношений. Действительно, ЕС является главным экономическим партнером Индии, занимает первое место по объемам торговли с Индией, лидирует по

¹ European Union Commission, India. Country Strategy Paper 2007–2013,. P. 1. – Режим доступа: http://eeas.europa.eu/india/csp/07_13_en.pdf. – Дата обращения: 1 мая 2014.

объему прямых иностранных инвестиций в ее экономику, занимая второе место после Республики Маврикий². Однако на практике их быстро развивающиеся отношения сталкиваются с рядом проблем, связанных как с сегодняшней геополитикой, так и с историей связей между Европой и Индией.

Формально отношения между ЕЭС и Индией были установлены в 1962 г., когда Брюссель и Дели обменялись посольствами. Первое соглашение о сотрудничестве между ними было подписано в декабре 1973 г. после вступления Великобритании в ЕС, когда страны Британского содружества оказались перед лицом потери торговых преференций. Через год было подписано новое соглашение, охватывающее широкий спектр экономических и политических связей между ними. Однако прошло почти треть века, прежде чем в 2000 г. состоялся первый саммит ЕС – Индия.

Определялось это, во-первых, тем, что отношения между Индией и Европой были традиционно ориентированы на Великобританию, которая, как известно, вступила в ЕЭС только в 1973 г. Во-вторых, до начала 1990-х гг. Индия в качестве лидера движения неприсоединения по многим вопросам поддерживала политику СССР, а ее отношения с Западом были достаточно прохладными. В основе этого лежали еще достаточно свежие воспоминания о колониальном прошлом, признанное лидерство Индии среди стран третьего мира и ее роль непримиримого критика империализма и западного капитализма. В экономическом плане до начала кардинальных экономических реформ Индия была не слишком вовлечена в мировую экономику и торговлю, проводя политику создания промышленности, обеспечивающую сокращение импорта. В том, что касается политики, то, с известной долей упрощения, можно сказать, что до развала СССР Индия по многим вопросам была ближе к Москве, чем к Европе или к Соединенным Штатам.

С начала 1990-х гг. Индия вступила на путь экономических реформ, что вовлекло ее в процесс международной интеграции. Отношения с ЕС стали для страны одним из важнейших направлений дипломатии и развития экономических связей. Структурной перестройке индийской экономики в немалой степени способствовал и тот экономический кризис, который поразил экономику страны в 1991 г. Индия стала активно сотрудничать с МВФ, ВТО и Всемирным банком,

² Крупнейшим инвестором в экономику Индии является Республика Маврикий, на которую приходится 44% всех капиталовложений. Маврикий, население которого на 70% состоит из выходцев из Индостана, является «свободной экономической зоной» и удобным местом для вывоза капитала с последующим его инвестированием.

активизировала меры по оптимизации промышленной и финансовой политики. С 1990 по 1995 гг. доход на душу населения вырос в два раза, а среднегодовой прирост ВВП составил более 6%. Рост экономики и изменения политической карты мира привели к перестройке индийских внешнеполитических концепций. Роль Запада в политике страны стала возрастать, что вело к расширению связей с Европой.

Политические отношения

В 1994 г. между ЕС и Индией было подписано Соглашение о сотрудничестве, в соответствии с которым сторонам был предоставлен статус наиболее благоприятствуемой нации. Было принято решение о том, что планы сотрудничества между ЕС и Индией будут координироваться с индийскими документами, определяющими социально-экономическое развитие страны. В основы сотрудничества был положен документ индийского правительства «Подход к реализации одиннадцатого пятилетнего плана»³. В число приоритетных направлений взаимодействия входит борьба с бедностью, поддержка развития сельского хозяйства, развитие конкурентоспособности промышленности и вопросы переучивания и переселения людей, потерявших работу. В соответствии с программой сотрудничества на 2007–2013 гг. ЕС оказывал Индии помощь, которая в первую очередь направлялась на развитие здравоохранения, образования и на борьбу с бедностью. На эти цели с 2007 по 2013 г. было направлено 470 млн евро⁴.

Принятое в 2000 г. решение о проведении ежегодных саммитов ЕС–Индия в значительной степени повысило уровень отношений между ними. В Дели тот факт, что ЕС предложил Индии проводить ежегодные саммиты, присоединив ее к элитному клубу стран, с руководством которых ЕС ежегодно встречался (США, Канада, Япония, Россия и Китай), не мог не вызывать законной гордости. Однако на первом этапе саммиты часто вели к острым разногласиям по проблемам внешней политики. На втором саммите в 2001 г. в Брюсселе руководители ЕС отсутствовали, поскольку находились с визитом в Пакистане, через год на третьем председательствовавший в ЕС премьер-министр Дании А.Расмусен пытался убедить Индию «немедленно возобновить диалог с Пакистаном» и отвести войска от границы. Естественно, что Индия воспринимала такую политику не иначе как

³ Planning Commission, Government of India: «Towards faster and more inclusive growth; an approach to the 11 Five Year Plan»; June 2006.

⁴ Country Strategy Paper 2007–2013, Mid-Term Review. April 2010.

вмешательство во внутренние дела своей страны, а ЕС стал избегать упоминания тем, которые могли вызвать негативную реакцию Дели.

Сегодня ЕС и Индия тщательно избегают упоминания проблемы Кашмира и отношений между Индией и Пакистаном в документах о переговорах на высшем уровне. В коммюнике о саммите 2009 г. в разделе о внешней политике речь шла о позитивном отношении сторон к деятельности Ассоциации регионального сотрудничества Южной Азии (South Asian Association for Regional Cooperation SAARC)⁵, о ситуации в Афганистане, о положении с правами человека в Мьянме, о политической ситуации в Непале и в Иране и сотрудничестве в рамках АСЕМ. В разделе о борьбе с терроризмом стороны осудили террористический акт в Мумбаи в 2008 г. и признали необходимость совместных усилий по борьбе с терроризмом, однако ни проблема Кашмира, ни вопросы присоединения Индии к Договору о нераспространении ядерного оружия там не упоминались⁶.

В 2012 г. ЕС и Индия подписали дорожную карту по сотрудничеству в борьбе с терроризмом с особым акцентом на борьбу с кибертерроризмом, учитывая успехи Индии в сфере IT-технологий⁷. В Аденском заливе ЕС и Индия сотрудничают в операциях по борьбе с пиратством, начиная с 2008 г. Однако в Брюсселе считают, что в борьбе с терроризмом и пиратством Индия уделяет большее внимание двусторонним действиям со странами союза, не слишком активно сотрудничая с ЕС. Индия принимала участие в совместных военно-морских учениях с Францией, Великобританией, Испанией и Италией, однако полномасштабной координации между Европейской стратегией безопасности и Планом стратегического партнерства ЕС и Индии в сфере обеспечения безопасности мореплавания пока не существует. Связано это, в первую очередь, с все еще существующей в Индии приверженностью к политике «неприсоединения».

И ЕС, и Индия прилагали серьезные усилия для того, чтобы их отношения перешли на «стратегический» уровень. В ноябре 2004 г. на 5-м саммите Индия–ЕС Индия стала «одним из стратегических партнеров ЕС». Было решено подготовить к 6-му саммиту в 2005 г. План действий по реализации стратегического партнерства, который и был принят на следующем саммите. Стратегическое партнерство

⁵ В Ассоциацию, созданную в 1985 г., входят Индия, Пакистан, Бангладеш, Бутан, Мальдивы, Непал, Шри-Ланка.

⁶ India–EU Joint Statement, November 2009, European Commission – External Relations 06/11/2009.

⁷ “Time to go strategic“, EU International Institute for Strategic Studies, Indian Council of Foreign Affairs, Paris, 2012. P. 121.

предусматривало укрепление диалога на уровне парламентов, диалог по проблемам разоружения и нераспространения, усиление обмена мнениями по проблемам урегулирования конфликтов, увеличение обмена студентами, создание комиссии по вопросам энергии и т.д.⁸ Подготовленная в 2005 г. программа, получившая название «План общих действий», более подробно раскрывала те пункты, которые были упомянуты в документах предыдущей встречи. С 2005 г. проводятся ежегодные встречи по проблемам безопасности. ЕС и Индия активно сотрудничают и в рамках АСЕМ и СААРК, где ЕС имеет статус наблюдателя. Принимая активное участие в миротворческих операциях и миссиях по принуждению к миру, Индия сотрудничает с ЕС в рамках ООН. Поддерживаются регулярные контакты между Европейским парламентом и парламентом Индии. При этом интересно отметить, что сотрудничество между ЕС и Индией от акцента на оказание Индии помощи все больше переходит на равноправное сотрудничество в таких международных сферах, как борьба с терроризмом или проблемы изменения климата, участие в программах «Галилео» или ИТЕР. В 2015 г. Великобритания приняла решение о прекращении экономической и гуманитарной помощи Индии.

Сегодня отношения между ЕС и Индией обе стороны определяют как «стратегические», однако их понимание сути этого определения отличается. Для ЕС стратегический характер отношений носит достаточно формализованный характер – Индия страна с огромным населением, с быстро растущей экономикой, стремящаяся войти в мировую элиту. Никаких конкретных обязательств «стратегичность» отношений в себе не несет. Для Индии стратегическое партнерство с ЕС, прежде всего, дополняет ее усилия в становлении в качестве ведущей мировой державы и должно обеспечить ей продуктивный, систематический и многоуровневый стратегический диалог с конкретными решениями по широкому кругу вопросов. До настоящего времени ЕС обеспечить это в том масштабе, на который рассчитывает Индия, не в состоянии.

Во многом именно эти соображения определяют все больший крен индийской политики в сторону США. Индийская дипломатия постоянно стоит перед определенным выбором между Брюсселем и Вашингтоном, несмотря на схожесть позиций всех трех по основным проблемам международных отношений. При этом для сегодняшней Индии в силу достаточно конкретных причин стратегические отношения с Соединенными Штатами становятся все более важными, чем отношения с ЕС.

⁸ Fifth India–EU Summit / The Hague, 8 November 2004, 14431/04 (Presse 315).

После 11 сентября 2001 г. отношения между Индией и США перешли от кризиса, вызванного индийскими ядерными испытаниями 1998 г., к постепенному улучшению, а затем и к почти союзническим отношениям. США и Индия в 2004 г. подписали соглашение «Шаги навстречу стратегическому партнерству», в июне 2005 г. было подписано Соглашение о военном сотрудничестве, а в ходе визита президента США в Индию стороны подписали соглашение о сотрудничестве в сфере ядерных технологий. Как известно, ЕС, продолжая настаивать на присоединении Индии к Договору о нераспространении ядерного оружия, подобного соглашения с Индией не имеет⁹. Кроме всего прочего, для Индии готовность Вашингтона решать политические проблемы военными средствами более предпочтительна, чем склонность ЕС к поиску дипломатических путей выхода из конфликтных ситуаций.

Как с горькой иронией писал индийский политолог Р. Джайн, «в отличие от отношений с Соединенными Штатами, Европа рассматривается как «потрепанная пожилая леди», которую знают более чем четыре века, и здесь между Индией и Европой нет «ни волнения, ни страсти». Как часто жалуются европейцы, Индии «нравится» Европа, но США она «любит», хотя это и «трудная любовь». Проблема заключается в том, что Европа хочет, чтобы ее любили, и чувствует разочарование, когда понимает, что Индия не готова к взаимности. Вопрос не в том, США или ЕС, а в том, что в системе отношений кто-то из них будет более близким, чем другие»¹⁰.

Это наблюдение справедливо, тем более, что индусы нередко сталкиваются с европейским этническим высокомерием. Когда в 2006 г. контролируемый выходцем из Индии Лакшми Митталом сталелитейный концерн «Миттал-Стил» начал в соответствии с законами и процедурами ЕС, что было подтверждено комиссией по конкуренции Европейской комиссии, процедуру покупки люксембургской сталелитейной компании Арселор, противники сделки между этими двумя европейскими компаниями апеллировали, прежде всего, к индийскому происхождению хозяина «Миттал-Стил». Как заявил тогдашний

⁹ Отказ Индии присоединиться к Договору нераспространения ядерного оружия определяет сложность сотрудничества ЕС и Индии в вопросах ядерной энергетики. В коммюнике о переговорах премьер-министра Италии Р. Проди с его индийским коллегой в феврале 2007 г. этот вопрос был облечен в весьма обтекаемую форму. В документе говорилось, что стороны «согласились продолжать обсуждать необходимость утверждения обращенных в перспективу подходов к укреплению международного гражданского ядерного сотрудничества с Индией под соответствующим контролем МАГАТЭ».

¹⁰ *Jain R.* India, the European Union and Asian Regionalism, 2005.

премьер-министр Люксембурга Жан-Клод Юнкер, «речь идет о культурной несовместимости двух предприятий», хотя обе компании являются европейскими компаниями, а сам Миттал уже свыше тридцати лет живет в Великобритании. Аргументация противников сделки основывалась на аргументе, что установление контроля индийского концерна над европейскими заводами приведет к массовым увольнениям и ухудшению условий труда рабочих. Весь этот инцидент был справедливо воспринят в Индии как «европейский расизм», даже несмотря на благополучное завершение сделки.

Индийская внешняя политика все еще сохраняет остатки антиимпериалистической риторики, унаследованной от лидерства в движении неприсоединения, однако уравнения реальной политики отодвигают эти лозунги все дальше и дальше в историю. В то же время Индия, несмотря на поступательность своих отношений с США, с пониманием относится к европейскому стремлению стать одним из мировых центров. Это совпадает с собственными амбициями Дели, хотя Индия до сих пор не всегда воспринимает ЕС как единое целое. Существуют особые, исторически сложившиеся, отношения с Великобританией, особая позиция Парижа в отношении США способствовала укреплению индо-французских отношений, что способствовало высокому уровню военно-технического сотрудничества между ними. Однако глобальная роль ЕС в мировой политике рассматривается в Дели скорее как потенциал, чем как реальность.

В 1990-х гг. Индия инициировала политику «лицом к Востоку», что привело к тому, что в 2005 г. Восточная Азия обогнала ЕС по объему торговли с Индией, прежде всего за счет быстрого роста торговли Индии с Китаем, объем которой в 2014 г. достиг 52,2 млрд евро. Индия с ревностью относится к тому, что на каждое евро, вложенное в экономику Индии, Европа вкладывает 20 евро в экономику Китая. При этом в своих отношениях с ЕС, а до определенной степени и с США, демократическая Индия зачастую позиционирует себя как своего рода противовес коммунистическому Китаю в Азии, что не мешает ей развивать экономические отношения с Пекином, сотрудничать с ним в БРИКС и проявлять готовность вступить в ШОС. Сегодняшняя внешняя политика Индии, включая ее отношения с такими центрами силы, как ЕС и США или Китай и Россия, определяется рациональной и хорошо сбалансированной многовекторностью.

Рассматривая вопросы партнерства между ЕС и Индией, будь то обычное или «стратегическое», необходимо помнить не только о том, что объединяет Брюссель и Нью-Дели, но и о том, что их отличает, а иногда и разъединяет. И Индию, и ЕС объединяет приверженность

к демократии, они представляют мощные и быстро развивающиеся экономики. Однако на Индию приходится одна треть мировой бедности, страна имеет социальные проблемы, несопоставимые с тем, с чем сталкивается Европа, экономика Индии сохраняет уклады, несопоставимые с европейскими представлениями об экономике, а политическая психология индийской элиты сохранила приверженность к идеям неприсоединения.

Эти отличия не только превращают «стратегическое партнерство» в красивый лозунг, но часто становятся препятствием на пути расширения сотрудничества. Эти противоречия наиболее ярко проявились в процессе подготовки широко разрекламированного Соглашения о свободной торговле между ЕС и Индией.

Экономические отношения

Обе стороны справедливо считают, что увеличение объемов экономических связей можно достичь путем заключения подобного соглашения. Считалось, что заключение соглашения позволит увеличить объем торговли между ЕС и Индией до 160 млрд евро к 2015 г. Однако, хотя переговоры между ЕС и Индией о заключении такого соглашения начались в 2007 г. и все эти годы интенсивно велись, соглашение так и не было заключено. Четыре раза стороны намечали срок заключения соглашения, но до сих пор стороны не пришли к согласию. Следующий раунд переговоров по заключению переговоров был намечен на август 2015 г., однако по требованию индийской стороны так и не состоялся. На этот раз камнем преткновения стал протест Дели против решения ЕС о запрещении импорта 700 видов лекарств европейских компаний, производимых в Индии, вследствие нарушения процедур клинических испытаний.

Индийская сторона настаивает на смягчении требований ЕС к безопасности импорта продуктов, на отмене 95% таможенных тарифов, на смягчение требований к качеству и безопасности товаров, на более либеральных законах, регулирующих статус работающих в Европе индусов. Со своей стороны, ЕС настаивает на либерализации индийской сферы услуг и иностранных инвестиций в Индии, требует отмены запрета на участие европейских компаний в тендерах по государственным закупкам. Индия возражает против этого, исходя из того, что индийские компании не выдержат конкуренции.

В Брюсселе не согласны с высокими пошлинами на европейский алкоголь и автомобили. Расходятся позиции сторон и по вопросам сохранения интеллектуальной собственности. Индия отказывается

принять те высокие требования в этой сфере, на которых настаивают европейцы. В Индии серьезные опасения вызывает и то, что соглашение откроет путь в Индию крупным корпорациям и ритейлерам, что практически уничтожит слой ремесленников и мелких торговцев, до сих пор играющих значительную роль в экономике страны. Как отмечалось в совместном исследовании европейских и индийских экономистов, «обе стороны переговоров о заключении Соглашения о свободной торговле между ЕС и Индией зависят от корпоративных интересов. И Европейская комиссия, и правительство Индии вступили в символические рабочие отношения с большими корпорациями и лоббирующими их группами. Обе стороны оказались в густой сети корпоративных организаций, рабочих групп и каналов влияния, через которые бизнес может влиять на торговую политику. Обе стороны во многом игнорируют интересы людей, выступающих за торговую политику в интересах их жизни»¹¹. К этому стоит добавить и то, что и индийские крупные корпорации, в отличие от государства, выступают как за открытие рынка розничной торговли, так и за усиление охраны интеллектуальной собственности.

Еще одним препятствием на пути подписания соглашения стало стремление ЕС включить в его текст пункт о соблюдении прав человека, что делается по решению Совета Европы от 1995 г. Индия возражает против этого по двум причинам. Во-первых, Индия, хотя и входит в Совет по правам человека ООН, не слишком спешит ратифицировать различного рода документы Совета, считая их вмешательством во внутренние дела страны. Во-вторых, в Индии считают, что включение этого пункта в торговое соглашение противоречит принципу разделения политики и экономики и может быть использовано ЕС для торгового протекционизма¹². Следует отметить и то, что экономический кризис заставил пересмотреть многие положения будущего соглашения, что до сих пор мешает сторонам прийти к окончательному решению этого вопроса.

Как заявил в сентябре 2015 г. посол Германии в ЕС Мартин Ней, переговоры должны продолжаться, поскольку «соглашение будет не только в интересах ЕС, но и Индии. Когда взвешиваются все за и против любого соглашения о свободной торговле, создается ощущение, что теряется определенная защищенность экономики, одна-

¹¹ Eberhardt Pia, Kumar Dharmendra, "Trade Invaders. How big business is driving the EU-India free trade negotiations", Corporate Europe Observatory, 2010, Brussels. P. 37.

¹² Интересно отметить, что в коммюнике о 10-м саммите ЕС–Индия в октябре 2009 г. нет даже упоминания о Соглашении о свободной торговле.

ко, с другой стороны, приобретает конкурентоспособность, в которой Индия заинтересована, и появляется возможность получения инвестиций»¹³.

Несмотря на все сложности переговоров, до настоящего времени экономические отношения остаются основой связей между ЕС и Индией. С 1980 г. по 2014 г. торговля между ними выросла более чем в 16 раз с 4,4 до 72,5 млрд евро. Для ЕС Индия находится в первой десятке торговых партнеров, заняв 10-е место по объему торговли (8-е место в импорте ЕС и 11-е в экспорте). В 2014 г. импорт ЕС из Индии составил 37,1 млрд евро (2,2% от объема импорта ЕС), экспорт в Индию 35,4 млрд евро (2,1% от объема экспорта). В импорте Индии доля ЕС в 2014 г. составила 10,6%, в экспорте 16,2%.

В экспорте ЕС в Индию в 2014 г. 35,0% пришлось на машины и оборудование, 24,1% на драгметаллы, 13,4% на продукцию химической промышленности. В импорте ЕС из Индии в том же году 15,8% пришлось на продукцию машиностроения, 15,5% на продукцию химической промышленности, 14,6% на нефть и руды, 12,6% на одежду, 7,9% пришлось на продукты питания.

Крупнейшим торговым партнером Индии среди стран ЕС является Германия, за которой следует Великобритания, Франция, Бельгия, Италия, Нидерланды, Испания и Швеция, на которые приходится около 90% торговли между ЕС и Индией.

В экономических отношениях между ЕС и Индией значительную роль играет торговля услугами. В 2013 г. импорт услуг ЕС из Индии составил 12,2 млрд евро, экспорт – 11,5 млрд. Крупнейшим покупателем индийских услуг является Великобритания, за которой следуют Германия и Франция.

На конец 2013 г. кумулятивные прямые инвестиции ЕС в Индию составили 34,7 млрд евро, а инвестиции Индии в ЕС составили 9,0 млрд евро. С апреля 2000 по февраль 2014 г. крупнейшим инвестором в экономику Индии, как уже отмечалось выше, был Маврикий, на который пришлось 36,5% (78,2 млрд долл.), на втором месте был Сингапур (10,9%), на третьем Великобритания (9,7%). За ними следуют Япония, США, Нидерланды, Кипр, Германия и Франция. Основные иностранные инвестиции в этот период шли в сферу обслуживания (18,4%), в телекоммуникации (6,1%) в производство компьютеров и программного обеспечения (6%), в фармакологию (5,4%), в автомобильную промышленность (4,5%)¹⁴.

¹³ World Press, 7 sept. 2015.

¹⁴ Facts Sheet on Foreign Direct Investment (FDI) From April 2000 to February 2014

Хотя экономические отношения между ЕС и Индией на протяжении уже многих лет в целом сохраняют динамику развития, по мнению многих экономистов, как в Европе, так и в Индии они все еще далеки от реализации своего потенциала. Несмотря на абсолютный рост объемов торговли между ЕС и Индией, доля ЕС в экспорте и импорте имеет тенденцию к сокращению. Если в конце XX в. на ЕС приходилось свыше 25% в индийской торговле, то в 2014 г. эта доля сократилась до 12,9%. В Индии часто ревниво сравнивают объемы торговли ЕС с другими странами, отмечая, что торговля ЕС с США более чем в семь раз больше, чем торговля с Индией, а объем торговли ЕС с Норвегией в 2014 г. почти в два раза превышал объем торговли ЕС с Индией.

ЕС и другие страны Индостана

В конце 1940-х – в начале 1950-х гг. все страны Южной Азии получили независимость. В 1947 г. в результате раздела Индии по религиозному признаку часть страны с преобладающим мусульманским населением стала Исламской Республикой Пакистан, а в 1971 г. часть Пакистана – Восточная Бенгалия стала независимым государством Бангладеш. Английская Ост-Индская компания захватила Цейлон в 1796 г., а в 1802 г. Великобритания присоединила остров к своей империи. Цейлон в 1948 г. стал доминионом Великобритании, а в 1972 г. получил независимость под именем Шри-Ланка. В начале XIX в. Великобритания установила контроль над Непалом, который фактически сохранялся до 1951 г. С 1887 по 1965 гг. Мальдивы были протекторатом Великобритании, хотя англичане контролировали только внешнюю политику и оборону султаната.

Отношения между ЕС и Пакистаном, Бангладеш, Шри-Ланкой, Непалом, Мальдивами и Бутаном по своему значению и объему далеко уступают отношениям между Брюсселем и Нью-Дели. С экономической точки зрения эти шесть стран, вместе с Индией входящие в Ассоциацию регионального сотрудничества Южной Азии, не играют сколь-либо значительной роли во внешней торговле ЕС. Индийский импорт из ЕС в 5 раз превышает импорт остальных стран Индостана, а экспорт больше почти в три раза. В то же время для Пакистана, Бангладеш и Шри-Ланки ЕС является крупнейшим торговым партнером.

Являясь первым по значению торговым партнером для Индии и Бангладеш, ЕС является вторым для Пакистана, Шри-Ланки и Мальдив, третьим для Непала. Если говорить о структуре торговли ЕС с этими странами, то в 2014 г. она выглядела следующим образом.

Таблица 17.1

Объем торговли ЕС со странами полуострова Индостана в 2014 г.

Страна	Экспорт		Импорт		Доля ЕС в торговле страны, %
	млрд евро	% от объема экспорта ЕС	млрд евро	% от объема импорта ЕС	
Индия	35,5	2,1	37,1	2,2	13,1
Пакистан	4,1	0,3	5,5	0,3	13,2
Бангладеш	2,0	0,1	12,3	0,7	22,2
Шри-Ланка	1,3	0,1	2,5	0,2	13,3
Непал	0,1	0,0	0,09	0,0	2,9
Мальдивы	0,1	0,0	0,07	0,0	14,8
<i>Всего</i>	<i>43,6</i>	<i>2,6</i>	<i>57,6</i>	<i>3,4</i>	

Из Пакистана ЕС вывозит, прежде всего, текстиль – 36,8% импорта, одежду – 39%. В экспорте важнейшее место занимает продукция машиностроения – 30,2%, затем идет продукция химической промышленности – 18,8% на продукцию металлургии пришлось 13,0%. Доля Пакистана во внешней торговле ЕС составляет 0,3%. Крупнейшим торговым партнером Пакистана среди стран ЕС является Германия, вытеснившая на второе место традиционно лидировавшую Великобританию.

ЕС вывозит из Бангладеш в основном готовую одежду – 89,8% импорта, в экспорте в Бангладеш 53,0% пришлось на продукцию машиностроения, 13,2% – на продукцию химической промышленности, 9,4% – на сельскохозяйственные товары. Доля Бангладеш во внешней торговле ЕС составила 0,4%.

Импорт ЕС из Шри-Ланки на 60,8% состоит из одежды, 14,1% пришлось на сельхоз продукцию. В экспорте ЕС в Шри-Ланку 44,7% пришлось на продукцию общего и транспортного машиностроения, 11,9% – на химическую продукцию, 11,0% – на текстиль. Доля страны в торговле ЕС составила 0,1%.

ЕС импортирует из Непала главным образом текстиль и готовую одежду – 78,6% от объема закупок, продает в Непал машины и оборудование – 45,8% от объема экспорта, 22,2% приходится на химические продукты.

94,3% импорта ЕС из Мальдив приходится на продукцию рыболовства, в экспорте 44,7% приходится на продукцию машиностроения, 25,0% – на продукты питания и напитки.

Политические отношения ЕС с этими странами в силу их различий и их внешних и внутренних проблем складываются достаточно неоднозначно. С одной стороны, также как в своих отношениях с Индией, ЕС ориентируется на поставленные ООН «Цели развития тысячелетия», где определены основные социальные показатели. С другой, принимаются во внимание такие факторы как внешняя политика этих стран, уровень их экономического и социального развития.

Отношения между ЕС и Пакистаном отличаются определенной спецификой. С одной стороны, Пакистан, как и Индия, считается «английской» демократией, унаследованной от колониального прошлого, с другой, рецидивы военных переворотов сделали отношения между Брюсселем и Исламабадом достаточно настороженными. Препятствием на пути развития отношений между ЕС и Пакистаном остается напряженность индо-пакистанских отношений и вступление Пакистана в ядерный клуб.

Первый Саммит между Пакистаном, занимающим 7-е место в мире по населению и второе после Индонезии по числу мусульман, состоялся лишь в июне 2009 г. в Брюсселе при участии президента Чехии В. Клауса, председательствовавшего в ЕС, президента Европейской Комиссии Х. Баррозу, и Верховного комиссара К. Солана. Пакистан был представлен президентом страны А.Зардари.

Накануне Саммита Баррозу заявил, что «в прошлом году Пакистан проголосовал за сильное, светское, демократическое правительство, и я приветствую стремление президента Зардари укрепить демократические институты, реформировать экономику и победить экстремизм и терроризм, которые угрожают не только Пакистану, но и его соседям и остальному миру. ЕС будет продолжать оказывать Пакистану помощь как в борьбе с военной нестабильностью, так и с экономическим кризисом, делая особый акцент на увеличение гуманитарной помощи»¹⁵. Это заявление, по сути, отразило как проблемы стоящие перед политикой ЕС в отношении Пакистана, так и задачи сотрудничества. Борьба с распространением терроризма, ареалом распространения которого рассматривается Афганистан и пакистанские районы, граничащие с ним.

ЕЭС и Пакистан подписали первое соглашение о сотрудничестве еще в 1962 г., когда формально были установлены дипломатические отношения между ЕЭС и Пакистаном. Однако долгое время сотрудничество ЕС и Пакистана не было слишком активным. После военного

¹⁵ First EU–Pakistan Summit: Commission boosts humanitarian aid up to €72 M and supports strategic dialogue», IP/09/938, 17/06/2009

переворота в октябре 1999 г., когда к власти пришел генерал П. Мушарраф, ЕС заморозил политический диалог с Пакистаном. Отношения были активизированы после событий 11 сентября 2001 г., когда ЕС стал уделять Пакистану особое внимание, учитывая его место в борьбе с терроризмом и его географическую и этническую близость к Афганистану.

С 2009 г. ЕС и Пакистан поддерживают отношения на уровне посольств. Первый и второй саммит между ЕС и Пакистаном прошли в 2009 и 2012 г. в Брюсселе. На втором саммите было принято решение начать Стратегический диалог, который состоялся в июне 2012 г. в Исламабаде и был продолжен в марте 2014 г. в Брюсселе. Хотя обе стороны постоянно заявляют о том, что они разделяют «общие ценности», их взгляды на их имплементацию и соблюдение далеко не совпадают. Регулярно направляемые ЕС наблюдательные миссии на пакистанские выборы отмечают постоянные нарушения и злоупотребления, что, естественно, вызывает напряженность между ЕС и Пакистаном.

В соответствии с подписанным в 2004 г. Соглашением о сотрудничестве между ЕС и Пакистаном на период с 2007 по 2013 гг. главной задачей явилась ликвидация бедности в Пакистане. Основное внимание предполагается уделить развитию сельского хозяйства в целом и в провинции Белуджистан и Северо-Западной пограничной провинции. Второй по значению сферой сотрудничества является образование и развитие человеческого потенциала. На эти цели ЕС ассигновала 398 млн евро на период действия программы. В соответствии с «Индикативной программой сотрудничества ЕС–Пакистан на 2014–2020 гг.» Брюссель ассигновал на программы помощи 647 млн евро.

Отношения между ЕС и Бангладеш были установлены в 1973 г., и в 1976 г. было подписано первое Соглашение о сотрудничестве в сфере торговли. В 2001 г. было подписано новое соглашение о сотрудничестве, которое включало в себя не только экономическое, но и политическое и культурное взаимодействие. В соответствии с Стратегией в отношении Бангладеш на 2007–2013 гг. ЕС планирует ассигновать на социальные и образовательные программы 185 млн евро, на развитие экономики и торговли – 50 млн евро, на экологические программы – 20 млн евро. Около одной трети иностранных инвестиций в экономику Бангладеш поступает из стран ЕС – прежде всего из Великобритании и Нидерландов.

ЕС подписал Соглашение о сотрудничестве с Шри-Ланкой в 1975-м, которое в 1995 г. было заменено Соглашением о партнерстве и развитии, что в первую очередь было связано с тем, что уровень развития острова позволял переходить от помощи к сотрудничеству. В то же время ЕС оказывал активную гуманитарную помощь жителям Шри-

Ланки, пострадавшим в ходе межэтнического конфликта между тамилами и сингалезами, длящегося с 1983 г. В 2003–2005 гг. общий объем помощи ЕС составил 16,8 млн евро.¹⁶

Отношения между ЕС и Непалом были установлены в 1973 г., а в 2010 г. представительство ЕС в столице страны Катманду получило статус представительства ЕС, в 2013 г. преобразованного в посольство. С 1977 г. Брюссель начал оказывать экономическую помощь Непалу, а первое Соглашение о сотрудничестве между ЕС и этой страной было подписано в 1996 г. ЕС опубликовал два документа «Стратегия в отношении Непала» – 2002–2006 гг. и 2007–2013 гг. Если в соответствии с первым помощь ЕС Непалу составила 70 млн евро, то в 2007–2013 гг. на эти цели ассигновано 120 млн евро¹⁷. Средства предназначаются для целей образования, включая сферы управления и права человека, укрепления политической стабильности и экономического развития. ЕС является крупнейшим донором Непала, оказывая ему помощь не только по двусторонним программам, но и в рамках международных программ. В рамках «Индикативной программы» сотрудничества между ЕС и Непалом на 2014–2020 гг. планируется предоставить Непалу 360 млн евро, свыше 40% из которых будет направлено на развитие сельскохозяйственных районов¹⁸.

Дипломатические отношения между ЕС и Бутаном были установлены в 1966 г., и в ноябре 2006 г. в ознаменование 40-летия установления отношений Бутан посетила «Тройка ЕС», куда вошли представители председательствовавшей в ЕС Финляндии, следующего председателя Германии и представитель Еврокомиссии. Экономика и торговля Бутана практически полностью привязана к Индии, и его отношения с ЕС практически полностью ориентированы на экономическую и гуманитарную помощь. На период 2014–2020 гг. по Индикативной программе ЕС планирует истратить 42 млн евро на помощь королевству. Кроме того помощь оказывается по программе возобновления ресурсов и совершенствования систем управления¹⁹.

В центре отношений ЕС со странами Южной Азии в силу очевидных причин в первую очередь находится Индия, взаимодействие с которой, несмотря на очевидные сложности и проблемы, развивается

¹⁶ Sri Lanka: Country Strategy Paper 2002–2006 & National Indicative Programme 2003–2005 – Executive Summary

¹⁷ Nepal. Country Strategy Paper. 2007–2013. P. 6–7.

¹⁸ “Multiannual Indicative programme (MIP) 2014–2020”, Nepal, EEAS-EC (ec.europa.eu).

¹⁹ EU development cooperation with Butan, European Commission, Brussels, October 17, 2014: Режим доступа: https://ec.europa.eu/europeaid/countries/bhutan_en. – Дата обращения: 18 марта 2015.

поступательно. Что касается отношений с другими странами региона, то особое место в них занимает Пакистан, что связано с проблемой урегулирования ситуации в Афганистане, где находится 72-тысячный международный контингент по обеспечению безопасности (ISAF), 36% которого составляют военнослужащие стран ЕС. В Брюсселе хорошо понимают, что дестабилизация внутривосточной обстановки в Пакистане может привести к непредсказуемой ситуации не только в Южной Азии, но и в мире в целом.

Глава 18

ЕС – АСЕАН

Глобализация мировой экономики все более стимулирует переход от двусторонних межгосударственных отношений к связям на уровне интеграционных объединений. Одним из наиболее ярких примеров таких отношений долгое время остается сотрудничество между двумя наиболее успешными интеграционными объединениями – Европейским союзом (ЕС) и Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Отношения между ними являются хорошим примером равноправных политических и экономических связей между странами, столь различными по своей истории, этнографии и географии. Как в мае 2015 г. заявила Ф.Могерини, «партнерство между ЕС и АСЕАН крайне важно, и мы должны на его основе еще больше укрепить наше политическое и экономическое сотрудничество. Мы интенсивно сотрудничаем по вопросам торговли и безопасности, изменения климата и верховенства закона и поддерживаем процессы интеграции АСЕАН. Углубление и расширение наших отношений с АСЕАН является основой нашей азиатской стратегии»¹.

В августе 1967 г., десять лет спустя после подписания Римского договора, положенного в основу формирования Европейского союза, в Бангкоке была создана Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, куда сегодня входят 10 государств региона. История развития двух интеграционных объединений и мотивация их создателей в значительной степени отличаются. ЕС с самого начала мыслился как экономическое объединение, к которому в процессе развития была добавлена поли-

¹ European Commission – Press release, May 19, 2015.

тическая составляющая, тогда как АСЕАН задумывался как политический союз, постепенно ставший и экономическим объединением. Отцы-основатели ЕС исходили, прежде всего, из необходимости создания общего европейского рынка, поскольку вопросы политической интеграции и обеспечения безопасности были прерогативой созданного в 1949 г. НАТО. Создатели АСЕАН ставили задачей борьбу с нищетой, обеспечение независимости, преодоление наследия колониального прошлого, устранение факторов вмешательства внешних сил во внутренние дела стран региона. Решение о региональной интеграции принималось в разгар Вьетнамской войны, конфронтации между Малайзией и Индонезией, Малайзией и Филиппинами, Малайзией и Сингапуром, последствий жестокого подавления военными выступления коммунистов в Индонезии в 1965 г. Вопросы экономической интеграции присутствовали в декларации о создании АСЕАН, но на начальном этапе ее существования они находились на втором плане. Главным в то время было преодоление вражды и разобщенности в регионе, создание условий для экономического и социального развития.

С середины 1980-х гг. деятельность АСЕАН активизировалась, при этом не только в сфере безопасности, но и в развитии регионального рынка. После окончания Вьетнамской войны в ассоциацию вошли три страны Индокитая и Мьянма, что значительно укрепило позиции АСЕАН в мировой политике и экономике. Сегодня оба союза стремятся играть активную роль во внешней политике и за исключением подхода к политической ситуации в Мьянме практически не имеют ни противоречий, ни различий во взглядах на мировую политику и экономику.

История отношений между Европой и ЮВА

Все страны АСЕАН, за исключением Таиланда, на разных этапах своей истории были колониями европейских стран. С одной стороны, это создало определенное взаимное понимание культурного контекста, с другой – определило непростой характер исторического развития отношений между Европой и странами Юго-Восточной Азии.

После окончания Второй мировой войны, во время которой фактически все страны Юго-Восточной Азии оказались оккупированными Японией, в Азии начался процесс освобождения от колониального ига. В странах региона реализация этой задачи складывалась по-разному. Индонезия в 1946 г. добились независимости от Нидерландов сравнительно мирным путем. Страны Индокитая завоевали независимость после изгнания французов в 1954 г. Малайзия и Сингапур после долгих 12 лет партизанской войны избавились от английской ко-

лонииальной администрации в 1957 г. Филиппины, которые испанцы в 1898 г. «уступили» США, получили независимость в 1946 г., а Бирма в 1948 г. перестала быть колонией Великобритании.

Инициатива установления отношений между АСЕАН и ЕС исходила от государств Юго-Восточной Азии. После того как в 1971 г. была достигнута принципиальная договоренность о вступлении Великобритании в ЕС, ее бывшие колонии Малайзия и Сингапур, ожидая потери своих достаточно либеральных торговых преференций в рамках Британского содружества, начали активно искать пути установления контактов с ЕС. Продолжение торговли с Великобританией и другими странами Европы требовало переговоров об урегулировании вопросов преодоления торговых барьеров, установленных Общим рынком. Еще одним стимулом для развития экономических и политических отношений с Европой были сильные антияпонские настроения в странах Азии. Воспоминания о японской оккупации в период Второй мировой войны усиливались на фоне активного внедрения Японии на рынки стран, которые в первой половине 1940-х гг. были частью японской «Сферы совместного процветания». Японская экономическая экспансия особо усилилась после «шоков Никсона» 1971 г., когда США неожиданно для Японии установили отношения с Китаем, что до определенной степени ослабило союзнические отношения между Токио и Вашингтоном. Определенную роль играло и стремление стран ЮВА за счет отношений с Брюсселем сбалансировать политические и экономические связи с США.

Страны АСЕАН были заинтересованы в европейских инвестициях, в новых технологиях и в доступе на европейские рынки своей сельскохозяйственной продукции. С другой стороны, росла и заинтересованность ЕС в расширении торговли со странами Юго-Восточной Азии. В 1980-е гг. Япония начала вывод многих предприятий электроники в страны ЮВА, что в первую очередь диктовалось более дешевой рабочей силой в регионе АСЕАН, а также и перспективами старения существовавших технологий, которые в тот период еще сохраняли спрос на мировых рынках, но уже в недалеком будущем были обречены на исчезновение с рынков².

Сегодня в рамках АСЕАН существует уникальная система диалога с различными странами и группами государств, однако первым партнером, установившим в 1972 г. отношения с Ассоциацией, был Европейский экономический союз. Через три года была создана Объ-

² К таким товарам японцы отнесли кассетные магнитофоны, видеомангнитофоны, системы VHS, пленочные фотоаппараты.

единенная исследовательская группа АСЕАН – ЕЭС, в задачу которой вошло изучение перспектив сотрудничества между этими региональными объединениями. В мае 1975 г. в Маниле состоялась встреча министров иностранных дел стран АСЕАН, на которой было предложено установить контакты с Советом министров ЕЭС для переговоров об урегулировании проблем растущего протекционизма в Европе в отношении товаров из ЮВА. В этом же году были формализованы отношения между АСЕАН и ЕЭС, когда министр иностранных дел ФРГ Ганс Дитрих Геншер предложил министру иностранных дел Таиланда проводить регулярные встречи представителей ЕЭС и АСЕАН на уровне министров. В сентябре 1978 г. в Брюсселе состоялась первая такая встреча, на которой было решено встречаться раз в 18 месяцев.

За эти годы институциональные основы сотрудничества между двумя блоками разрослись до огромных масштабов, что, вероятно, было связано не только и не столько с растущими объемами сотрудничества, но и естественным стремлением чиновников ЕС и АСЕАН чаще посещать как Европу, так и теплые страны Юго-Восточной Азии. В 1980 г. в ходе второй встречи на уровне министров в Куала-Лумпуре было подписано Соглашение о сотрудничестве между ЕС и АСЕАН и создан Объединенный комитет сотрудничества (JCC), в задачу которого вошел контроль за развитием сотрудничества между АСЕАН и ЕС в торговле, экономике и техническом сотрудничестве. Были определены три направления совместной работы – техническая помощь со стороны ЕС, развитие торговых отношений и экономическое сотрудничество. Техническое сотрудничество предусматривало осуществление ряда исследовательских проектов, обучение кадров, ознакомительные поездки, предоставление стипендий. В рамках проектов были созданы Таможенный институт АСЕАН, Исследовательский институт леса, реализована специальная программа для бизнесменов из стран АСЕАН. В рамках сотрудничества с ЕС была подготовлена макроэкономическая модель развития стран АСЕАН. Программа сотрудничества корректировалась в зависимости от потребностей стран АСЕАН. Одной из целей программы сотрудничества было достижение технического и экономического самообеспечения стран региона. Одновременно были подписаны Соглашения о сотрудничестве с семью странами АСЕАН³. С 1985 г. регулярные консультации были дополнены встречами министров экономики.

В сентябре 1994 г. в Карлсруэ в Германии была создана Группа мудрецов, определявшая параметры сотрудничества в сфере политики,

³ В июле 2000 г. аналогичные соглашения были подписаны ЕС с Лаосом и Кампучией.

безопасности, экономики и культуры до 2000 г. Тогда же было принято решение о регулярных встречах высших должностных лиц, первая из которых состоялась в 1995 г. в Сингапуре. С 1994 г. в рамках АСЕАН действует Региональный форум АСЕАН, в котором участвуют партнеры АСЕАН по диалогу, включая ЕС. На Форуме, где встречаются не только руководители государств, но и участники неофициальной дипломатии – ученые, политики, ежегодно обсуждаются проблемы глобальной и региональной безопасности. В ноябре того же года Сингапур и Франция предложили провести саммит руководителей Европы и Азии, и в марте 1996 г. в Бангкоке состоялась первая встреча АСЕМ (Asia Europe Meeting). В 1998 г. был создан Фонд «Азия Европа» (ASEF).

Сегодня в работе АСЕМ принимают участие 53 страны Европы и Азии. Для Европы АСЕМ давал шанс развивать отношения с Азией, путем включения в переговорную платформу стран за пределами ЮВА, при этом в качестве приоритетной задачи этих встреч было расширение экономических и культурных связей. Встречи в рамках АСЕМ проводятся раз в два года, и при этом следует отметить, что создание новой платформы, с одной стороны, привело к организации сложной бюрократической системы, включающей в себя огромное количество комитетов, подкомитетов и рабочих групп. Если посмотреть на календарь разного рода встреч в рамках АСЕМ, то каждый месяц проводится от пяти до десяти мероприятий⁴.

22 ноября 2007 г. в Сингапуре состоялся саммит ЕС и АСЕАН, на котором отметили юбилеи трех важных событий для участников саммита – 30-летие установления отношений между двумя союзами, 40-летие создания АСЕАН и 50-летие подписания Римского договора. Была принята Совместная декларация, в которой стороны констатировали достижения сотрудничества, стремление сторон развивать его и в дальнейшем, совпадение интересов по большинству проблем, стоящих перед человечеством, включая борьбу с терроризмом и приверженность Киотскому протоколу. Четыре пункта декларации были посвящены озабоченностям обоих союзов ситуацией в Мьянме, что, пожалуй, на то время оставалось главной проблемой, вызывавшей постоянное раздражение Брюсселя. В Декларации стороны смогли до-

⁴ Европа несколько охладела к подобной активности. Если на встречу АСЕМ в Пекине в октябре 2008 г. приехали 27 руководителей стран ЕС, 16 лидеров азиатских стран, президент Европейской комиссии и генеральный секретарь АСЕАН, то на встречу министров иностранных дел АСЕМ в Ханое в мае 2009 г. приехали министры большинства азиатских стран и лишь министры иностранных дел председательствававшей в ЕС Чехии и следующего председателя – Швеции. Другие страны ЕС были представлены только чиновниками более низкого уровня.

стичь определенного компромисса: ЕС не ставил вопроса о «правах человека», а АСЕАН согласилась на включение не слишком приятного для АСЕАН вопроса в Совместную декларацию, однако в политической практике проблема так и осталась, что до настоящего времени отражается на вопросе о подписании Соглашения о свободной торговле между ЕС и АСЕАН. Саммит подтвердил готовность сторон продолжить начатые в мае 2007 г. переговоры о его заключении, которые были прерваны через два года.

Несмотря на то, что экономические связи между ЕС и АСЕАН с каждым годом растут, они все еще осложнены традиционными требованиями Брюсселя о соблюдении прав человека и демократизации, что очевидно негативно влияет на процесс переговоров по заключению Соглашения о свободной торговле. Переговоры затруднены тем, что согласно процедуре принятой ЕС в отношении двусторонних соглашений между ЕС и странами АСЕАН подписанию подобных соглашений должно предшествовать заключение Соглашения о партнерском сотрудничестве (Partnership Cooperation Agreement – PCA), которое содержит обязательное положение о соблюдении прав человека и было заключено с АСЕАН в 1980 г., до его расширения. Новое двустороннее соглашение ЕС–АСЕАН Брюссель не подписывал, настаивая на выполнении требований по защите прав человека в качестве предварительного условия его заключения. Это требование распространялось на страны, вступившие в 1990-е гг. в АСЕАН, поскольку именно в это время вопросы не только военной диктатуры в Мьянме, но и проблемы демократии в целом оказались в центре противоречий между ЕС и АСЕАН. Премьер-министры Сингапура Ли Куан Ю и Малайзии Мухаммад Махатхир выступили в защиту конфуцианских «азиатских ценностей», которые очевидно не соответствовали европейским представлениям о демократии.

В 2012 г. ЕС приступил к заключению двусторонних соглашений о свободной торговле с отдельными странами АСЕАН. Первое такое соглашение было в 2015 г. подписано с Сингапуром. Введутся переговоры об этом с Малайзией, Вьетнамом и Таиландом. В октябре 2014 г. на 10-м саммите АСЕМ в Милане был вновь поднят вопрос о возобновлении переговоров между ЕС и АСЕАН о заключении Соглашения о свободной торговле. В апреле 2015 г. стороны приняли решение возобновить переговоры о заключении двусторонних переговоров.

Сложности в переговорах с ЕС не помешал странам АСЕАН заключить Соглашения о свободной торговле с такими ключевыми странами Тихоокеанского региона, как Китай, Индия, Япония, Южная Корея, Австралия и Новая Зеландия, на основе чего готовится

к подписанию соглашения АСЕАН+6 о всеобъемлющем региональном сотрудничестве (RCEP Regional Comprehensive Economic Partnership). Такие страны АСЕАН, как Вьетнам, Бруней, Малайзия и Сингапур, вошли в созданное в октябре 2015 г. вместе с США, Японией, Канадой, Мексикой, Австралией, Новой Зеландией, Перу и Чили соглашение о Транс-Тихоокеанском партнерстве. Это не может не вызвать определенного беспокойства в Брюсселе, который ощущает, что его позиции на рынках Азии могут столкнуться с серьезной конкуренцией. Как писал журнал «Евroatив» в 2015 г. в статье с характерным названием «Распечатать возможности межрегионализма», «подход ЕС к АСЕАН определяется, с одной стороны, интересом бизнеса к рынку ЮВА. Тогда как с другой – собственными представлениями о себе как о лидере в борьбе за права человека, верховенство закона и охране окружающей среды. В своей реальной политике ЕС не удастся достичь реальных успехов ни в том, ни в другом. Во-первых, ЕС отстает от своих конкурентов в вовлечении стран АСЕАН в межрегиональное экономическое сотрудничество, и, во-вторых, давление на эти страны в вопросах прав человека и демократии не привело к сколь-либо заметным успехам»⁵.

Экономические отношения между ЕС и АСЕАН

Экономические отношения между ЕС и АСЕАН основаны, во-первых, на помощи Европы в развитии экономики стран АСЕАН, реализованной в форме содействия формирования современной экономики, включая инвестиции, и, во-вторых, на торговле. С момента установления прямых связей между двумя блоками Брюссель оказывал широкую помощь АСЕАН в подготовке специалистов в самых различных сферах экономики, менеджмента, образования, медицины, безопасности. Совершенно очевидно, что это помимо решения важнейших задач, стоящих перед странами АСЕАН, способствовало укреплению позиций ЕС на региональном рынке. С 2000 г. все вопросы торговли и инвестиций между ЕС и АСЕАН решаются на ежегодно проводимой встрече на уровне министров экономики и на официальных экономических встречах между руководством АСЕАН и Европейской комиссией.

АСЕАН является пятым по значению торговым партнером ЕС вне Европы, уступая США, Китаю, России и Швейцарии. Торговля между ними с 1995 по 2014 гг. выросла более чем в два с половиной

⁵ “Unlocking the Potential of Interregionalism: Mutual Perceptions and interests in EU–ASEAN Relations” (<http://www.euractiv.com/global-europe/practical-way-forward-eu-asean-r-analysis-534126>).

Таблица 18.1

Торговля ЕС с АСЕАН, 2014 г., млрд евро

	Импорт ЕС	Доля в импорте ЕС	Экспорт ЕС	Доля в экспорте ЕС
Сингапур	16,6	1,0	28,2	1,7
Малайзия	19,7	1,2	14,0	0,8
Таиланд	18,5	1,1	12,4	0,7
Индонезия	14,4	0,9	9,5	0,6
Филиппины	5,7	0,3	6,8	0,4
Вьетнам	22,1	1,3	6,2	0,4
Мьянма	0,4	0,0	0,5	0,0
Бруней	0,02	0,0	0,5	0,0
Камбоджа	3,0	0,2	0,3	0,0
Лаос	0,2	0,0	0,2	0,0
<i>Всего АСЕАН</i>	<i>100,6</i>	<i>6,0</i>	<i>78,6</i>	<i>4,6</i>

раза, и в 2014 г. на Юго-Восточную Азию пришлось 5,3% товарооборота ЕС. В товарообороте АСЕАН на ЕС, который уступает лишь Китаю, приходится свыше 13%, и очевидно, что для АСЕАН торговля с ЕС играет большую роль, чем торговля с АСЕАН для ЕС, что в первую очередь связано со значительным разрывом в объемах их ВВП и торговли⁶.

В 2014 г. экспорт ЕС в АСЕАН составил 78,6 млрд евро (4,6% от экспорта ЕС), а импорт 100,6 млрд евро (6,0% от импорта ЕС). Важнейшими торговыми партнерами ЕС в странах АСЕАН являются Сингапур, Малайзия, Таиланд и Индонезия, на которые в 2013 г. пришлось свыше 80% объемов торговли.

Структурно экспорт и импорт ЕС в торговле с АСЕАН во многом совпадает. От доминирования в 1970-е гг. экспорта сельскохозяйственной продукции и сырья АСЕАН перешел к продаже готовых товаров, где значительную долю составляют изделия с высокой добавленной стоимостью. На продукцию нетранспортного машиностроения и химические товары приходится около половины товарооборота между ними. Крупнейшими торговыми партнерами АСЕАН в ЕС являются Германия, Великобритания, на третьем месте находятся Нидерланды,

⁶ В 2014 г. объем ВВП ЕС в пять раз превысил ВВП АСЕАН, а объем торговли ЕС был более чем в два раза больше объемов торговли Ассоциации.

что объясняется тем, что значительная часть товаров идет в Европу через порт Роттердама.

Большую роль в экономических отношениях между ЕС и АСЕАН играют прямые инвестиции. В ЮВА действует свыше 10 тыс. компаний из ЕС, который является крупнейшим инвестором в экономику АСЕАН. В конце 2013 г. накопленные инвестиции ЕС в странах АСЕАН составили 156 млрд евро, что составляет 22% капиталовложений в экономику стран региона. 60% инвестиций приходится на Сингапур, за которым следует Индонезия (15%) и Малайзия (11%). Накопленные инвестиции Сингапура в Европе составили на конец 2012 г. 68,6 млрд евро, сократившись в 2013 г. до 43,7 млрд евро.

Современные политические отношения между ЕС и АСЕАН можно характеризовать как бесконфликтные. Серьезных проблем у живущих в Европе выходцев из Юго-Восточной Азии нет, а по сравнению с иммигрантами из Африки, Латинской Америки, Китая и Южной Азии их число в Европе относительно невелико. Несмотря на сохранение ряда территориальных претензий друг к другу, страны АСЕАН смогли создать обстановку добрососедства и доверия внутри союза, что в немалой степени способствовало их экономическому развитию.

Вопрос о правах человека был включен в Соглашения о сотрудничестве, которые ЕС подписал с Вьетнамом, Камбоджей и Лаосом. Аналогичное соглашение с Мьянмой подписано не было, поскольку Брюссель обвинял руководство этой страны в несоблюдении прав человека. (Вопрос о содержании под домашним арестом лидера Национальной лиги за демократию Аунг Сан Су Чжи и признание результатов всеобщих выборов 1990 г.) ЕС неоднократно делал заявления относительно ситуации в Мьянме, и именно она являлась до 2011 г. наиболее болезненной проблемой в отношениях между АСЕАН и ЕС. После вступления Мьянмы в АСЕАН страны Юго-Восточной Азии смогли оказать воздействие на репрессивную политику военных в Мьянме, что в конечном итоге привело к смене режима в стране в 2011 г.

Одним из направлений сотрудничества между ЕС и АСЕАН является совместная борьба с терроризмом. Террористические атаки на Филиппинах и взрыв на Бали осенью 2002 г. еще раз подчеркнули глобальный характер этой угрозы. На 14-й встрече министров иностранных дел АСЕАН и ЕС в 2003 г. была принята совместная декларация о сотрудничестве в борьбе с терроризмом. В соответствии с принятыми решениями ЕС оказывает помощь Филиппинам в создании анти-террористических сил быстрого реагирования, в сфере усиления пограничного контроля и в борьбе с отмыванием денег. В Индонезии ЕС реализует программу по укреплению юридической системы и созданию

системы предотвращения террористических актов, принимает участие в создании Антитеррористического центра в Малайзии. ЕС оказывает значительную помощь АСЕАН в решении проблем безопасности и, в частности, в вопросах укрепления режима пограничного контроля.

С 2002 г. был учрежден совместный Подкомитет по борьбе с наркотиками. Были приняты решения о мерах по сокращению распространения наркотиков, лечения наркоманов и распространению прекурсоров. Большую роль в развитии отношений между союзами сыграли программы помощи АСЕАН, которые ЕС реализовывал с момента установления отношений между ними. Начиная с 2007 г. помощь странам Азии ЕС осуществляет через Индикативную программу помощи 2007–2010 гг., ассигнования на которую составили 400 млн евро. На период с 2011 по 2013 гг. планируется выделить 375 млн евро⁷. В рамках программы помощь осуществляется по таким направлениям как помощь в вопросах экономической интеграции (20% ассигнований), помощь в сфере получения технологий для решения проблем охраны окружающей среды и производства экологически безопасных товаров (52%), помощь перемещенным лицам (28%)⁸. Больше половины этой помощи предназначается для стран АСЕАН. Помощь региону Юго-Восточной Азии на этот период концентрируется, прежде всего, на укреплении связей между АСЕАН и ЕС, на стандартизации статистики и помощи в сфере безопасности, включая безопасность границ. Значительную помощь ЕС оказывает странам АСЕАН и в сфере здравоохранения и образования. Действуют программы, осуществляемые в рамках ASEF, программа по созданию Единой информационной сети (TEIN), программы сотрудничества в рамках АСЕМ. Кроме того, ЕС осуществляет реализацию программ помощи по странам Индокитая. Сотрудничество между ЕС и АСЕАН постепенно переходит к общему финансированию проектов. Стороны приступили к реализации пяти проектов стоимостью в 55,5 млн евро в таких сферах, как охрана окружающей среды, энергетика, охрана интеллектуальной собственности и образование.

* * *

ЕС и АСЕАН, объединяя различные по своей культуре, языку и национальным традициям государства, имеют много общего, как в своей структуре, так и в подходе к решению внешних и внутренних задач. Оба союза построены на основе единства национальных государств,

⁷ Multi-annual indicative program for Asia 2007–2010.

⁸ Ibid.

на уважении к национальным культурам, оба союза не представляют угрозы своим соседям и открыты для диалога, оба союза исходят из того, что экономическая и политическая интеграция является основой для развития демократии и обеспечения безопасности. Все это определяет быстрое развитие как гуманитарных связей между континентами, так и весомые результаты их экономического сотрудничества. Отношения между двумя союзами, несмотря на существующие проблемы, являются уникальным примером возможности плодотворного взаимодействия столь разных государств, сотрудничества, от которого выигрывает как Европа и Азия, так и весь мир.

Глава 19

ЕС – РЕГИОН БОЛЬШОГО СРЕДНЕГО ВОСТОКА

Все, что происходит в регионе Большого Среднего Востока (БСВ)¹, тем или иным образом проецируется на Европу. Военное вторжение западной коалиции во главе с США в Ирак и Афганистан, так называемая «арабская весна», действия ИГИЛ в Сирии и Ираке и события в Йемене привели к резкой дестабилизации обстановки в регионе, последствием чего стало резкое обострение ситуации в регионе. Сегодняшние отношения Европейского союза с регионом БСВ характеризуются нестабильностью, определяемой существованием в них трех основных очагов напряженности.

Во-первых, опыт глобального противостояния терроризму определяет этот регион как сосредоточение исламского экстремизма и, в первую очередь, создания на территории Сирии и Ирака так называемого «Исламского государства». Запад, включая Европу, реально ощущает террористическую угрозу, исходящую из региона. Значительную угрозу для безопасности Европы представляет рост рекрутируемых в ИГИЛ граждан ЕС. Из проживающих в ЕС 20 млн мусульман по разным оценкам 2,5–3 тысячи вовлечены в разного рода экстремистские движения, а по оценкам директора Международного центра изучения радикализма и политического насилия (ICSR) Питера Ньюмана отправились в Сирию и Ирак около 4 тысяч человек, включая не только иммигрантов и их потомков, но и принявших ислам европейцев².

¹ В регион входят Иран, Афганистан, Саудовская Аравия, Ирак, Сирия, Иордания, Ливан, Израиль, Палестина, Йемен, Катар, Кувейт, ОАЭ, Бахрейн и Оман.

² *Neumann Peter R.*, Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000; surpasses Afghanistan conflict in the 1980s, International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR), 26/01/2015.

Пока ЕС занимает пассивную позицию в вопросах борьбы с ИГИЛ, хотя многие страны союза на индивидуальной основе присоединились к создаваемой США коалиции, насчитывавшей в конце 2014 г. 59 государств. Как писал аналитик мадридского Королевского института международных и стратегических проблем Элкано Феликс Артеага, «хотя сегодня Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО) пока не готова предложить существенную помощь членам союза, ЕС должен быть готов предоставить коллективную помощь тем странам, которые возглавляют борьбу с международным джихадом. ЕС не может играть существенную роль в идущей борьбе с запрещенным в РФ ИГИЛ в Ираке и Сирии, но должен быть готов возглавить следующую стадию борьбы с терроризмом, поскольку, когда возникнет новая угроза на границах ЕС, то США могут предпочесть действовать во втором эшелоне, а не возглавлять борьбу»³.

Во-вторых, отношения Европы с исламским миром определяются не только и не столько двусторонними связями со странами БСВ, а в первую очередь ситуацией вокруг с каждым годом растущей мусульманской иммиграции в страны ЕС. Война в Сирии, Ираке и в Афганистане усилила радикализацию мусульманских общин в странах Европы, что создало благоприятную почву для экстремизма.

В-третьих, к этому необходимо добавить и ту сохраняющуюся озабоченность, которую испытывает Запад относительно потенциальной возможности получения Ираном ядерного оружия и дальнейшего его распространения в исламском мире, даже несмотря на заключенное странами «шестерки» (США, Франция, Великобритания, Германия, Китай и Россия) 15 июля 2015 г. после 10 лет переговоров Общего комплексного плана действий (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA). Насколько эта договоренность окажется действенной, покажет время, однако потенциальная угроза ее срыва остается в политической и военной повестке участников соглашения.

Хотя в XX в. регион привлекал Европу в первую очередь своими нефтяными запасами, сегодня не газ и нефть, составляющие менее 10% европейского импорта энергоносителей, а угрозы европейской и глобальной безопасности определяют европейскую ближневосточную политику. За последние полвека регион, с его территориальными, этническими, религиозными и экономическими проблемами, стал наиболее сильным источником мировой напряженности, проецируемого на политику мировых центров силы, включая Европу. ЕС с той

³ *Arteaga Felix*, The Elcano Royal Institute for International and Strategic Studies of Madrid, Tuesday 30 September 2014.

или иной степенью активности участвует в попытках разрешения региональных узлов безопасности, оказывающих прямое воздействие на глобальную стабильность.

Европа в силу истории и географии вовлечена в существующую более полувека проблему урегулирования отношений между Израилем и Палестиной, которая уже несколько раз выливалась в кровопролитные столкновения между евреями и арабами, ставившие мир перед угрозой глобальной конфронтации. ЕС, вместе с Россией, США и ООН, является активным участником процесса мирного урегулирования ситуации на Ближнем Востоке. Эта проблема в значительной степени определяет характер отношений ЕС со странами средиземноморского БСВ.

Сегодняшняя политика ЕС в регионе определяется поддержкой, хотя не всегда единогласной, действий США в регионе, включая военные операции в Афганистане, Ираке и Сирии. При этом Европа, в значительно большей степени, чем Америка, должна оценивать свои действия с точки зрения их воздействия на ситуацию в своих странах в контексте взаимоотношений с растущим мусульманским населением. В частности, считается, что легализация исламских партий и их вовлечение в рамки политических процессов в регионе является более безопасной альтернативой их нелегальному существованию, усиливающему расширение влияния фундаментализма на жизнь исламских стран.

Деятельность ИГИЛ в Сирии и Ираке не только вызывает у Европы опасения распространения экстремизма и терроризма, но уже привела к росту иммиграционных потоков из региона. Новым источником напряженности в регионе стал военный переворот в Йемене и начавшаяся там гражданская война. Потенциальной угрозой для региональной стабильностью остается религиозно-политический раскол между шиитами и суннитами, так или иначе проецирующийся на основные очаги напряженности в регионе. Единственный регион БСВ, с которым отношения ЕС, с известной долей упрощения, можно назвать лишенными больших проблем, это страны созданного в 1981 г. Совета Сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), куда входят Саудовская Аравия, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Катар, Бахрейн. Здесь основными проблемами для внешней политики ЕС остаются вопросы соблюдения прав человека в регионе и сохраняющиеся на неформальном уровне связи стран Залива с террористическими организациями в регионе. Однако Брюссель тщательно избегает публичности в обсуждении вопроса соблюдения прав человека в отношениях с монархиями залива, где эти права трактуются в контексте законов шариата, далеко не всегда со-

впадающих с представлениями ЕС о столь чувствительной проблеме. Достаточно сказать, что в подписанном в 1988 г. Соглашении о сотрудничестве ЕС и ССАГПЗ, которое до настоящего времени определяет характер отношений между двумя союзами, упоминания о правах человека отсутствуют⁴.

С конца января 2011 г. на Йемен упала тень «арабской весны», что фактически привело к началу гражданской войны, в центре которой оказалось противостояние между суннитами и шиитами. В августе 2014 г. обстановка в регионе резко обострилась. ЕС и ряд стран союза закрыли свои представительства в Йемене. В то же время Европа продолжала оказывать гуманитарную помощь этой стране, что позволило Брюсселю сохранить определенное воздействие на развитие ситуации. Помощь ЕС ежегодно составляет около 100 млн евро, не считая помощи, оказываемой Йемену странами союза. ЕС занимает нейтральную позицию в отношении конфликта, декларируя «поддержку политического процесса»⁵. Мешают этому исторически сложившиеся различия в позиции стран ЕС в отношении событий в стране. Так, Берлин сохраняет связи с суннитами через жившего многие годы в Германии брата Абдул Малика аль-Хути, а Лондон поддерживает южную шиитскую группировку. ЕС рассчитывает, что восстановленные связи с Ираном позволят начать диалог с Тегераном по вопросам его поддержки шиитов, что окажет влияние на стабилизацию ситуации в Йемене.

Если попытаться сформулировать характер политики ЕС на БСВ, то в первую очередь надо отметить противоречие между стремлением Брюсселя играть собственную роль в регионе и доминирующим американским влиянием при решении ключевых проблем этой части мира. Обладая несоизмеримо большими, чем у ЕС, политическими и военными ресурсами, США не всегда и не во всем координируют свою политику в регионе с ЕС. Брюссель это не может не раздражать, но в целом Европа строит свои отношения со странами региона в русле американской политики.

Проблемы палестино-израильского урегулирования

Руководство ЕС неоднократно заявляло, что Европа играет важную роль в решении палестино-израильской проблемы, что связано как

⁴ Cooperation Agreement between EEC and Cooperation Council for the Arab States of the Gulf / Official Journal L 054, 25/02/1989, p. 0003–0015.

⁵ *Baron Adam*, Civil war in Yemen: imminent and avoidable // European Council on foreign relations. March 2015, p. 7.

с особыми интересами ЕС в этой части региона, так и с угрозами перерастания этого кризиса в глобальную конфронтацию. На практике европейское участие в процессах урегулирования сводится к участию в «Ближневосточном квартете», куда входят ЕС, США, Россия и ООН, и к правильным, но, к сожалению, голословным заявлениям о важности мира между Израилем и Палестиной.

Политика ЕС в отношении, как Израиля, так и Палестины полна противоречий. Хотя отношения с Израилем определяются такими инструментами как Ассоциированное членство, Европейская политика добрососедства, Европейско-Средиземноморское сотрудничество и Средиземноморский Союз, он отказывается выполнять условия урегулирования, поддерживаемые Брюсселем. В то же время такие страны как, например, Германия, понимая историческую ответственность за Холокост, воздерживается от критики Израиля. Подобной же политики в отношении Израиля придерживаются Великобритания и Нидерланды.

Двойственность европейской позиции по урегулированию палестино-израильского конфликта состоит в том, что, с одной стороны, признается право Израиля на существование в международно признанных границах, а с другой – ЕС призывает к созданию Палестинского государства в границах 1967 г., допуская, что любые изменения этих границ возможны лишь при согласии конфликтующих сторон. После войны 1973 г. Европа начала проявлять серьезное беспокойство по поводу ситуации на Ближнем Востоке. Опасные последствия нефтяного эмбарго в отношении стран Европы заставили ЕЭС выступить с общим заявлением по поводу ситуации в регионе, которое основывалось на резолюции СБ ООН 242, требовавшей вывода израильских войск с оккупированных территорий, и где говорилось о законных правах палестинского народа. Это вызвало неприятие позиции ЕЭС со стороны Израиля и критику со стороны Вашингтона. С этих пор за Брюсселем установилась стойкая репутация если не врага Израиля, то, по крайней мере, сторонника Палестины.

Причин для этого несколько. ЕС постоянно обвиняет Тель-Авив в избыточном применении силы в отношении палестинцев, хотя и осуждает террористические акты с их стороны. Перед поездкой главы внешнеполитического ведомства ЕС Ф. Могерини в Израиль и Палестину в мае 2015 г. влиятельный Совет по внешней политике ЕС отмечал, что «европейские лидеры должны понимать, что Израиль стоит перед трудным выбором, который должен сделать он, а не Европа. Он должен ответить на простой вопрос: будущее Израиля связано с Европой или с попытками урегулирования? Для этого ЕС должен проде-

монстрировать очевидную несовместимость усилий по урегулированию и других проявлений оккупационной политики с продолжением развития отношений с ЕС»⁶. Наконец, ЕС часто протестует против практикуемых Израилем несудебных методов решения проблем борьбы с терроризмом, особенно если при этом используется территория стран ЕС и документы граждан ЕС.

Объединенная Европа начала определять свою позицию в отношении палестино-израильского конфликта в начале 1970-х. Первым общеевропейским документом по проблемам внешней политики был опубликованный в ноябре 1970 г. Люксембургский доклад, где нашли отражение две темы – подготовка общеевропейской конференции по проблемам безопасности и ближневосточный конфликт между Палестиной и Израилем.

В дальнейшем позиция Европы по вопросу ближневосточного конфликта получила развитие в ряде документов. В 1977 г. в Лондонской декларации впервые было сказано о том, что Палестина является родиной палестинцев, а позже в Венецианской декларации 1980 г. было прямо сказано о праве палестинцев на самоопределение и необходимости подключения ООП к переговорному процессу. Декларация основывалась на резолюциях СБ ООН 242 и 338 и призывала Израиль и Палестину начать переговоры на основе формулы «земли в обмен на мир». Конечную цель этих переговоров ЕЭС видел в создании двух независимых государств. Декларация была отвергнута Палестиной, поскольку в ней не был определен статус Иерусалима, а Израиль заявил о том, что он не сядет за стол переговоров с Палестинской Организацией Освобождения (ООП), считая ее террористической.

С 2002 г. ЕС принимает участие в «Ближневосточном квартете», в котором кроме Брюсселя участвуют Россия, США и ООН. Нынешняя политика ЕС в отношении конфликта основывается на Дорожной карте 2003 г., принятой Квartetом. В основе Дорожной карты лежит решение проблемы на основе существования двух государств. По существу, позиция ЕС за последние 40 лет не изменилась, как в силу того, что ни Израиль, ни Палестина не проявляют готовности следовать Дорожной карте, так и поскольку ЕС не имеет ресурсов для изменения их политики. В сентябре 2015 г. европейский парламент в очередной раз призвал руководство ЕС «к новому подходу к разрешению израильско-палестинского конфликта. «Являясь влиятельным участником процесса, ЕС должен выполнить свои обязательства и представить серьезные и всеобъемлющие мирные инициативы региону». В своем

⁶ *Lovatt Hugh, Toaldo Mattia*, European Council on Foreign Relations, May 20, 2015.

ответе Ф. Могерини возразила, что «усилия ЕС могут быть направлены на помощь палестинцам, на укрепление безопасности и учет озабоченностей Израиля»⁷.

Позиция Брюсселя в отношении палестино-израильского конфликта осложняется и тем, что внутри ЕС не существует консенсуса в отношении участников урегулирования. Совет Евросоюза в июле 2013 г. признал военное крыло ливанского шиитского движения «Хизболла» террористической организацией, тогда как такие страны, как Австрия и Чехия, выступили против этого решения. ЕС в 2014 г. причислил ХАМАС к террористическим организациям, а Швеция, Финляндия и Испания и Европейский парламент выступают за сотрудничество с этой организацией. Хотя ЕС и Палестина еще в 1975 г. установили отношения, в 2015 г. только 9 из 28 стран ЕС пошли на дипломатическое признание Палестины. Неопределенность политики проявляется не только в дипломатическом непризнании Палестины 19 странами ЕС, но и в голосованиях в ООН по вопросам урегулирования израильско-палестинского конфликта, где страны ЕС голосуют индивидуально. Сотрудничество с Палестиной осложняется тем, что оно проходит в условиях израильской оккупации, а часть территории Палестины сектор Газа управляется ХАМАС, с которым Брюссель не поддерживает отношения. Двойственность политики в отношении Палестины ЕС пытается компенсировать экономической помощью, годовой объем которой составляет около 450 млн евро ежегодно только по линии официальной помощи.

Брюссель признает безусловное право Израиля на мирную жизнь в рамках признанных международным сообществом границ, и одновременно призывает к созданию Палестинского государства в пределах обозначенных в 1976 г. границ. Резолюции Европарламента, призывающие к созданию Палестинского государства, не имеют юридической силы, а на практике европейское участие в процессах урегулирования сводится к правильным, но, к сожалению, голословным заявлениям о важности мира между Израилем и Палестиной.

ЕС–Афганистан

Если не принимать во внимание рассуждения о демократии, о соблюдении прав человека или о терроризме, то Афганистан ни с экономической, ни с политической точки зрения Европейский союз до 11 сентября 2001 г. особо не интересовал. С экономической точки зрения эта

⁷ European External Action Service – EEAS, 10.10.2015.

ситуация сохраняется и по сей день. В 2014 г. Афганистан среди торговых партнеров ЕС занимал 119-е место, что составило менее 0,02% от торгового оборота ЕС.

До того времени, когда в 1978 г. Афганистан стал республикой, а через год туда были введены советские войска, страна сохраняла политическую стабильность, хотя и находилась на обочине мировой политики. Десять лет советско-афганской войны принесли стране огромный экономический ущерб и закончились выводом советских войск в 1989 г. Страна оказалась в ситуации экономической разрухи и перманентной политической нестабильности и не без помощи таких богатых стран, как, например, Саудовская Аравия и ОАЭ, стала одним из оплотов исламского радикализма.

Европейская комиссия начала работу в Афганистане с середины 1980-х гг., еще в период советского присутствия в стране, открыв офис в Пешаваре на территории Пакистана. ЕС начал оказывать экономическую помощь Афганистану с 1985 г., а в 1991 г. был создан офис ЕСНО (European Commission Humanitarian Office). Первые программы по помощи ЕС Афганистану были запущены в начале 1990-х гг., и вскоре ЕС стал главным донором Афганистана. Первый документ, рассматривающий сотрудничество ЕС с Афганистаном – «Стратегия в отношении Афганистана» был подготовлен в 2000 г. и охватывал период 2003–2006 гг. Однако в конце 2001 г. политика ЕС в отношении Афганистана была кардинально пересмотрена. Сегодня особое положение Афганистана в политике ЕС определяется, прежде всего, участием в военных действиях на территории Афганистана. Отсюда активная вовлеченность и ЕС, и мирового сообщества в различные программы помощи Афганистану. ЕС активизировал свое участие в помощи Афганистану после свержения афганского правительства в 2001 г. В декабре было принято решение назначить специального представителя по Афганистану, а в следующем году в Кабуле было открыто представительство Европейской комиссии. Как было сказано в совместной декларации ЕС и Афганистана, «ЕС поддерживает суверенитет Афганистана, его независимость, территориальную неприкосновенность и невмешательство в его внутренние дела в соответствии с Хартией ООН и международными законами»⁸.

Сразу же после событий 11 сентября США направили в Афганистан контингент войск для борьбы с терроризмом и движением «Талибан» в рамках операции «Несокрушимая свобода» (OEF). Ее целью

⁸ EU–Afghanistan Joint Declaration, Committing to a new EU–Afghan Partnership, Strasbourg, 16 November 2005, 14519/05 (Presse 299).

было уничтожение «Аль-Каида» и поимка ее руководителя Бен Ладена, взявших на себя ответственность за террористический акт в США 11 сентября. С 2001 по 2014 гг. в военной операции на территории Афганистана приняли участие военнослужащие из 23 стран ЕС. За годы военных действий Евросоюз потерял в Афганистане около 900 человек. 1 января 2015 г. в Афганистане началась операция НАТО «Решительная поддержка», целью которой является оказание помощи правительственным силам Афганистана. В этой операции из 14 государств семь являются странами ЕС.

ЕС принимает активное участие в программах оказания помощи Афганистану. Программы помощи определяются конференциями по помощи Афганистану, проводимыми ежегодно с 2001 г. В этих конференциях участвуют свыше 50 стран, включая Россию. В настоящее время эта помощь оказывается по каналам ООН через «Миссию ООН по помощи Афганистану» (UNAMA), которая координирует усилия стран-доноров и связь афганской администрации с международными силами безопасности.

С 2002 по 2010 г. помощь Афганистану со стороны стран коалиции составила около 30 млрд долл., из которых на ЕС пришлось 9,3 млрд долл.⁹ Крупнейшими донорами среди стран ЕС были Великобритания, Германия и Нидерланды. Американская помощь Афганистану с 2002 по 2009 гг. составила 39,7 млрд долл.¹⁰ В октябре 2014 г. Европейская комиссия объявила о решении ассигновать Афганистану 1,4 млрд евро с 2014 по 2020 гг. Это стало крупнейшей программой в рамках Структуры помощи развитию (Development Cooperation Instrument – DCI), осуществляемой в рамках Токийской конференции по Афганистану 2012 г. ЕС планирует сосредоточить помощь Афганистану в развитии сельского хозяйства, здравоохранении, укреплении законности и порядка. ЕС с начала XXI в. является крупнейшим донором Афганистана, и по оценке Европейской комиссии были достигнуты определенные успехи в улучшении жизни в стране. Число людей, получающих первичную медицинскую помощь, выросло с 9% в 2002 г. до 65% в 2014 г., улучшился доступ к образованию, 40% водных ресурсов оказались под контролем государства, была проделана большая работа по укреплению местного самоуправления¹¹. В июле 2015 г. ЕС и Афганистан

⁹ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, October 2008 report, P.140.

¹⁰ *Katzman K.*, Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy, CRS, March 1, 2010, Wash., DC, P. 79.

¹¹ European Commission / Режим доступа: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/piebalgs/index_en.htm. – Дата обращения: 18 янв. 2014.

подписали Соглашение о сотрудничестве, партнерстве и развитии на 2014–2016 гг., которое, по словам Ф. Могерини, «углубит сотрудничество ЕС с правительством Афганистана в деле поддержки устойчивого развития и создания демократического развития для всех афганцев»¹².

Для ЕС, равно как и для остального мира, проблемами стабилизации Афганистана остаются действия антиправительственных групп в большинстве провинций Афганистана и растущее производство наркотиков в стране. На Афганистан приходится около 93% нелегально производимого опиума, что дает оппозиционерам от 70 до 100 млн долл. в год, но является и едва не единственным источником дохода для значительного числа сельского населения страны. Одним из важнейших направлений помощи ЕС является сокращение зависимости афганской деревни от возделывания и продажи опийного мака. 30% помощи направляемой ЕС в Афганистан, предназначено для сельскохозяйственных районов страны, где проживает более 80% населения страны. На совершенствование государственной системы управления планируется истратить 40% помощи ЕС.

ЕС – Иран

До Исламской революции 1979 г. послевоенные отношения между Ираном и Европой можно разделить на два четких периода. С 1945 по 1953 г. президент Ирана Мухаммад Моссадык пытался национализировать нефтяную отрасль страны. Его действия поставили под угрозу интересы английских нефтяных компаний, и Великобритания практически лишила правительство Ирана доходов от нефти, а дипломатические отношения между двумя странами были разорваны. В августе 1953 г. Моссадык не без помощи ЦРУ был свергнут, и был создан нефтяной консорциум, куда вошли восемь английских, французских и американских компаний, в котором английская компания получила 40% акций. Отношения между Лондоном и Тегераном были восстановлены, Моссадык оказался в тюрьме, где провел следующие два года.

Укрепивший свои политические позиции шах Ирана проводил политику баланса между Востоком и Западом, а в экономической сфере был взят курс на рост ВВП. Успехи экономики были впечатляющими. Рост цен на нефть после войны 1973 г. привел к огромным валютным поступлениям, однако их распределение оставалось в рамках коррупционной системы, опиравшейся на репрессивный государственный

¹² European Commission / Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1122_en.htm-. – Дата обращения: 5 мая 2015.

аппарат. Народное недовольство в 1979 г. привело к краху шахского режима, его бегству из страны и приходу к власти религиозной группировки во главе с аятоллой Хомейни.

Реакция Европы на перемены в Иране была сдержанной и настроенной. Попытки Запада начать сотрудничество с новой властью были достаточно быстро пресечены резкими заявлениями и действиями Тегерана. Европа была обвинена в поддержке Ирака в его войне с Ираном и в поддержке иранской оппозиции, а захват в ноябре 1979 г. американского посольства в Тегеране практически привел к прекращению контактов между Ираном и Западом.

Признаки возобновления отношений между ЕС и Ираном появились в 1992 г., когда было принято решение о возобновлении «критического диалога» – диалога, не исключавшего критики. Однако в середине 1990-х гг. едва начавшиеся связи были вновь прерваны в результате действий иранского руководства и спецслужб Ирана в Европе. Контакты были возобновлены после избрания умеренного деятеля Мухаммада Хатами президентом Ирана. На этот раз ЕС обозначил свои контакты с Ираном «всеобъемлющим диалогом». Основной целью европейской политики в отношении Тегерана в этот период было содействие тенденциям демократизации и смягчения режима.

Отношения ЕС с Ираном получили новое измерение после того, как Тегеран активно возобновил свои ядерные исследования, прерванные после революции 1979 г. С 2000 г. основой европейской политики в отношении ядерной программы Ирана стало так называемое «иранское ядерное досье» – материалы, собранные мировым разведывательным сообществом и МАГАТЭ по проблемам активности Тегерана в ядерной сфере. Неоднократные проверки МАГАТЭ подтверждали мирный характер проводимых работ, но отмечали попытки иранского руководства скрыть часть проводимых работ. США и Европа потребовали допуска инспекторов МАГАТЭ на все ядерные объекты страны и прекращения работ по обогащению урана. Иран отвечал отказом, мотивируя это тем, что подобная деятельность не противоречит положениям Договора о нераспространении ядерного оружия, участником которого является Тегеран. США обвиняли Иран в создании ядерного оружия и настаивали на экономических санкциях. Иран категорически отвергал эти обвинения и отстаивал свое право на обогащение урана.

Ситуация начала меняться после американского вторжения в Ирак в 2003 г. Иран, вероятно, учитывая поражения Саддама Хусейна и решительность США в достижении своих целей на БСВ, начал проявлять готовность к сотрудничеству. Инициативу в решении ядерной проблемы взяла на себя Европа. В конце 2003 г. начались переговоры между

Ираном и тремя странами ЕС – Великобританией, Францией и Германией. В результате этих переговоров в ноябре 2004 г. было подписано Парижское соглашение, в рамках которого Иран обязался дать гарантии мирного характера своей ядерной программы и временное обязательство отказаться от работ по обогащению урана. Инициатива ЕС определялась в первую очередь стремлением предотвратить возможность военного решения конфликта, что, очевидно, соответствовало европейскому подходу к дипломатии – решать конфликтные ситуации не с помощью силы, а путем переговоров. Эти различия четко проявились в неприятии Францией и Германией американского метода решения проблемы Ирака в 1993 г. Кроме всего прочего, для Европы участие в решении «иранской проблемы» помимо ее важности для глобальной безопасности играло большую роль с точки зрения уникальности ситуации – это один из немногих случаев, когда ЕС в силу исключения США из переговоров с Ираном представляет здесь весь Запад.

Фактически Евротройка стала основным каналом переговоров с Тегераном, которые с переменным успехом шли до весны 2005 г., когда премьер-министром Ирана был избран радикальный политик Махмуд Ахмадинежад, отвергавший какие-либо уступки Западу. Дальнейшее развитие событий шло по наихудшему сценарию. Уже в августе 2005 г. Иран принял решение о частичном прекращении моратория на обогащение урана, в ответ на что ЕС поддержал перенос обсуждения иранской ядерной программы в Совет Безопасности ООН, а намеченные на август переговоры между ЕС и Ираном были отменены. С этого момента роль ЕС в решении иранской проблемы была сведена к минимуму.

Инициатива в решении иранской проблемы перешла к регулярным встречам представителей США, России, Китая, Франции, Германии и Великобритании («Группа шести») без участия Ирана, который мог контактировать со своими оппонентами в рамках переговоров с МАГАТЭ при участии Х. Соланы от ЕС. В июне 2006 г. «Группа шести» предложила Ирану начать прямые переговоры, но Тегеран заявил, что вести переговоры он будет только в случае, если ему не будут предъявляться предварительные условия, и в частности, прекращение работ по обогащению урана. СБ ООН в июле 2006 г. принял Резолюцию 1696, требовавшую от Ирана к 31 августа прекратить все работы по обогащению урана. В случае отказа принять эти требования СБ ООН обещал принять против Ирана «соответствующие меры». Иран проигнорировал эти угрозы, и СБ ООН принял две новые резолюции, вводящие против Ирана санкции, которые де-факто не наносили Ирану никакого ущерба и лишь вызывали раздражение у Тегерана.

В 2012 г. против Ирана были введены санкции Евросоюза и США, существенно повредившие экономике страны. В 2013-м Шестерка заключила временное соглашение с Ираном, по которому ограничения были ослаблены в обмен на некоторые уступки Тегерана по ядерной программе, в частности, было принято решение начать переговоры с Шестеркой. Их итогом стало подписание 15 июля 2015 г. соглашения по иранской ядерной программе в обмен на отмену санкций.

На сегодняшний день подписание этого соглашения является одним из немногих достижений внешней политики ЕС, хотя и с оговоркой о том, что участником договоренности формально был не Брюссель, а три ведущие страны Евросоюза. К. Эштон, в качестве бывшего руководителя внешней политики ЕС, принимала активное участие в попытках Европы убедить руководство Ирана достичь соглашения с Шестеркой. В марте 2014 г. она посетила Тегеран, где встретила с руководством страны и, хотя основной темой переговоров были проблемы переговоров по ядерной программе, обсуждались и вопросы двусторонних отношений между Брюсселем и Тегераном, включая открытие представительства ЕС в Иране.

Можно предположить, что отношения с Тегераном, включая реализацию Соглашения по ядерной программе Ирана, еще долгое время будут оставаться в центре внимания дипломатии ЕС, поскольку Иран является не только страной, имеющей потенциал для создания ядерного оружия, но и активным участником военных действий на территории Сирии.

ЕС – Ирак и Сирия

Война в Ираке в 2003 г. явилась испытанием отношений между ЕС и США. Раскол среди стран Европы на тех, кто принял участие в войне и кто не послал свои войска в Ирак, казалось бы, продемонстрировал отсутствие единства среди членов ЕС, а главное углубление кризиса между США и двумя ключевыми государствами союза – Францией и Германией. В состав коалиционных сил в Ираке вошли военнослужащие 15 из нынешних 28 стран ЕС, из которых до 2004 г. в ЕС входили только Великобритания, Италия, Испания, Нидерланды, Дания и Португалия. Отношения между Европой и США, обострились и конфликт привел к снижению уровня отношений между Вашингтоном и Брюсселем, однако ухудшение было кратковременным и скорее демонстрационным, чем реальным. Американцы переименовали «французский картофель» в «жареный картофель», а некоторые рестораны отказались от продажи французских вин. Однако ни на торговле

между США и ЕС, ни на инвестиционных потоках кризис никак не сказался. И торговый оборот, и инвестиции продолжали расти, а ЕС и США оставались друг для друга крупнейшими экономическими партнерами.

Центростремительные тенденции как внутри ЕС, так и внутри Атлантической коалиции в целом оказались сильнее противоречий. Это отнюдь не означает, что страны ЕС уже выработали основы общей внешней и оборонной политики, которая устроила бы всех членов союза и США, которые все еще продолжают нести ответственность за безопасность Европы. Скорее, это укрепило надежды на возможность политической и военной интеграции Европы и явилось весомым подтверждением необходимости продолжать работу над концепцией внешнеполитической общности и ее взаимной координации с американской внешней политикой.

Для Америки, не знавшей военных действий на своей территории со времен Гражданской войны, 11 сентября 2001 г. было воспринято как прямая угроза национальной безопасности, борьба с которой оправдывала любые средства, включая действия, выходящие за рамки таких постулатов западной демократии, как права человека или уважение суверенитета других стран. Если европейцы продолжают видеть борьбу с терроризмом в пределах использования законодательства, использования экономических рычагов и переговоров, для США предотвращение терроризма — это, прежде всего, нанесение упреждающих ударов по источникам этого зла, при этом определение этих источников остается прерогативой исключительно самих американцев. Если в Вашингтоне считали Саддама Хусейна источником терроризма и обладателем оружия массового поражения, то отказ Парижа и Бонны признать легитимность войны с Ираком вызывал недоумение и раздражение. Вопрос о том, насколько американская уверенность в злонамеренности Ирака была искренней, остается открытым, однако явное неприятие действий США рассматривалось в Вашингтоне как нарушение союзнических обязательств и предательство.

ЕС видит свою задачу в Ираке «помочь стране использовать эффективно собственные ресурсы»¹³. С 2011 г. ЕС перешел к сотрудничеству с Ираком на базе обычной практики оказания помощи. В документе «Стратегия ЕС в отношении Ирака» и «Многолетняя индикативная программа» говорилось, что дальнейшая помощь Ираку будет оказываться в соответствии с этими документами. Помощь в основном на-

¹³ Capacity building programme for Iraq, 2009–2010 European Commission – External Relations 15/07/09.

правляется на укрепление иракских политических институтов и создание системы управления страной. Одним из важнейших направлений сотрудничества является помощь беженцам и перемещенным лицам. На эти цели с 2006 по 2009 гг. ЕС ассигновал 145 млн евро. Важным направлением сотрудничества с Ираком ЕС рассматривает помощь в восстановлении системы образования в этой стране, которая понесла тяжелые потери после 2003 г. В мае 2012 г. ЕС и Ирак подписали новое Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, в рамках которого была создана система поддержания регулярного диалога, как в формате рабочих групп, так и ежегодных встреч на министерском уровне. На эти цели в 2014–2020 гг. ЕС ассигнует 75 млн евро¹⁴. Начиная с 2009 г. ЕС начал финансирование программ, связанных с проблемами иракских беженцев. В июне 2015 г. Европейская комиссия приняла решение увеличить помощь Ираку до 63,5 млн евро в связи с резким ухудшением гуманитарной ситуации в стране¹⁵.

В своем сотрудничестве с Ираком ЕС делает упор на использование европейского опыта, а не только на финансовую помощь, считая, что Ирак не относится к категории стран, остро нуждающихся в финансовой поддержке. Зачастую сотрудничество строится на основе финансирования проектов, как со стороны ЕС, так и Ирака. ЕС ведет с Ираком переговоры о подписании Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

Что касается военного участия ЕС в операциях на территории Ирака, то участники коалиции покинули страну в 2011 г., за исключением инструкторов по подготовке кадров армии и полиции. В сентябре 2004 г. после длительных переговоров было достигнуто соглашение об участии НАТО в урегулировании ситуации в Ираке. Однако США не удалось убедить руководство блока согласиться на отправку в поддержку новому иракскому правительству военных сил. НАТО лишь пообещала заняться подготовкой кадров для иракской армии и полиции. ЕС в рамках ЕПБО в 2005 г. начал программу по подготовке иракских полицейских кадров «JUST LEX». В страну были направлены 30 специалистов из 17 стран ЕС, и стоимость программы составила около 30 млн евро.

В период иракского кризиса Франция и Германия продемонстрировали возможность несовпадения интересов Европы и Америки, что

¹⁴ EEAS / Режим доступа: http://eeas.europa.eu/iraq/tca_en.htm – Дата обращения: 8 нояб. 2014.

¹⁵ Europa News / Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5115_en.htm- – Дата обращения: 18 дек. 2014.

заставило Вашингтон, несмотря на явное недовольство позицией этих стран, начать поиск компромисса и восстановления партнерства. При этом можно с уверенностью сказать, что партнерство между США и Европой после Ирака стало чуть «более равным». Оно стало бы еще «более равным», в случае, если Европа взяла бы на себя собственные инициативы по борьбе с терроризмом и решению проблем Ближнего Востока. При этом такого рода инициативы, с американской точки зрения, должны были бы быть подкреплены европейским ресурсным обеспечением.

В 1977 г. ЕС и Сирия подписали Соглашение о сотрудничестве, положения которого были подтверждены и расширены в 2009 г., когда было подписано Соглашение об ассоциации. Все эти годы ЕС был крупнейшим торгово-экономическим партнером Сирии. Однако в мае 2011 г. ЕС приостановил сотрудничество с Сирией в знак протеста против репрессивных мер правительства Башара Асада, считая, что «сирийский кризис является крупнейшей гуманитарной катастрофой и кризисом в сфере безопасности»¹⁶. Брюссель закрыл свое представительство в Дамаске, а некоторые страны ЕС отозвали своих послов из Сирии. С 2010 по 2014 гг. объем торговли между ЕС и Сирией сократился с 7,3 млрд евро до 776 млн евро.

Напряженность в отношениях была связана не только с поддержкой ЕС сирийской оппозиции, но и с активизацией ИГИЛ на территории Сирии и Ирака, что вызвало огромную волну миграции в Европу беженцев из региона. Миграционный кризис породил проблемы их распределения по странам союза и обострил противоречия внутри ЕС.

Франция, Великобритания и Дания в 2014 г. присоединились к возглавляемой США коалиции против Исламского государства. ЕС, Франция, Германия, Италия и Великобритания приняли участие в Венской встрече в октябре 2015 г., где обсуждались вопросы урегулирования ситуации в Сирии. Однако попытки создания широкой коалиции с участием ЕС, США, России, Ирана и ряда арабских стран пока не дали результатов.

ЕС – Египет

Расположенный на северо-востоке Африканского континента Египет с населением в 80 млн человек, большинство которого составляют арабы, в общепринятой политико-географической классификации не является ни страной Магриба, ни частью Большого Среднего Востока.

¹⁶ The EU relations with Syria. EEAS.

Однако история государства и его политическое позиционирование позволяет, хотя и условно, включить его в регион БСВ, поскольку анализ политики ЕС в этом регионе без этого был бы не полным.

Отношения между Европейским сообществом и Египтом были установлены в 1966 г. и в настоящее время определяются Соглашением о сотрудничестве, заключенным в 2004 г. в рамках Европейской политики добрососедства (ENP). В 2004 г. между ними было подписано Соглашение о сотрудничестве, основанное на принципах партнерства между ЕС и странами Средиземноморья. Соглашение предусматривает беспешинную торговлю промышленными товарами и преференциальные тарифы при торговле сельскохозяйственными товарами. В его рамках проводятся ежегодные заседания Комитета сотрудничества.

Отношения Брюсселя и Каира осложнены нестабильностью ситуации в Египте. ЕС, начиная с 2011 г., когда в стране начались революционные преобразования, оказывал поддержку борьбе египетского народа за демократические преобразования и приветствовал избрание лидера партии Свободы и справедливости, созданной международной панисламистской организацией «Братья-мусульмане» Мохаммеда Мурси президентом страны в результате демократических выборов. Мурси в сентябре 2012 г. был приглашен в Брюссель, и в результате переговоров было принято решение о создании новой формы сотрудничества – Целевой группы ЕС–Египет (Task force), которую со стороны ЕС возглавила К. Эштон. Было принято решение ассигновать 5 млрд евро в форме займов и кредитов в дополнение к той помощи, которую ЕС оказывал Египту. Однако в июле 2013 г. Мурси был отстранен от власти и арестован. Для установления контактов с новой властью Эштон через несколько дней после ареста Мурси дважды посетила Каир. После того как в августе 2013 г. в Египте опять начались волнения, руководству ЕС осталось лишь вновь уповать на «необходимость проведения честных выборов для достижения стабильности и демократии».

В январе 2014 г. Египет принял новую конституцию, а в мае новым президентом был избран Абдель Фаттах аль-Сиси. Руководство ЕС направило две миссии по наблюдению за подготовкой и проведением выборов. Хотя комиссии признали определенные нарушения в процессе выборов, в целом их проведение было признано «удовлетворительными».

Новый президент Египта в ноябре 2014 г. посетил Францию и Италию. По словам египетского дипломата Ахмеда Хасана, «когда мы говорим об отношениях между ЕС и Египтом, мы должны принимать во внимание очевидные различия. Египет поддерживает отношения

с состоящей из 28 стран Европейской комиссией, которая всегда увязывают экономическую помощь с положением с правами человека и политической обстановкой, что отличается от двусторонних отношений между Египтом и отдельными странами ЕС»¹⁷. Было очевидно, что новое руководство страны путем расширения отношений с отдельными странами Союза пытается преодолеть неопределенность в отношениях с Брюсселем, сложившуюся после всех политических перипетий, произошедших после президентских выборов 2012 г.

С одной стороны, политическая турбулентность в Египте и несоответствие многих аспектов ситуации европейским представлениям о стабильности, порядке и соблюдении прав человека заставили руководство ЕС серьезно понизить градус отношений с этой страной, хотя делалось это осторожно, поскольку в Брюсселе осознавали, что подобная политика может ослабить влияние ЕС в регионе. В апреле 2013 г. в Брюсселе председатели Европейской комиссии и Совета Европы выступили с резким заявлением о том, что «народные требования демократии и основных прав не могут быть залиты кровью»¹⁸. ЕС фактически приостановил сотрудничество в рамках Европейской политики добрососедства и отказался выплачивать вторую половину 5-миллиардного займа.

Программы помощи были возобновлены лишь в марте 2015 г. Несмотря на охлаждение политических отношений, торговые связи не прерывались. С 2004 по 2014 гг. торговля между ЕС и Египтом выросла более чем в два раза с 11,9 до 25,9 млрд евро, и ЕС уже многие годы остается крупнейшим торговым партнером этой страны. В 2014 г. на ЕС пришлось 30,7% товарооборота Египта. В товарообороте ЕС на Египет приходится лишь 0,8%. В 2014 г. половину импорта, составившего 8,6 млрд евро, составили энергоресурсы, 13,5% – продукция химической промышленности. В экспорте из 17 млрд евро треть пришла на продукцию машиностроения и 17,8% – на химическую продукцию. На начало 2014 г. накопленные инвестиции ЕС в Египте составили 42,2 млрд евро.

Экономические связи ЕС – БСВ

За последние пять лет экономические связи ЕС со странами БСВ остаются на уровне 4–5% для импорта и 7–8% для экспорта. Доля импорта нефтепродуктов из региона составила в 2014 г. 11,4% от общего объема

¹⁷ The Cairo Post, April 28, 2015.

¹⁸ AP, August 18, 2013.

импорта ЕС этой группы товаров. Для большинства стран региона ЕС является крупнейшим импортером.

Крупнейшим торговым партнером ЕС в регионе является Саудовская Аравия, на которую в 2014 г. пришлось почти треть торговли ЕС с регионом. Среди торговых партнеров ЕС Саудовская Аравия находится на 11-м месте. Что касается экспорта Саудовской Аравии, основного партнера ЕС в регионе, то нефть, на которую приходится свыше 80% продаж стран региона, направляется в основном в страны Дальнего Востока и США, что определяет 2–3-е место ЕС в списке стран, куда направляется региональный экспорт.

Таблица 19.1

Торговля ЕС со странами Большого Среднего Востока в 2014 г.,
млрд евро %

	Импорт ЕС	Доля в импорте	Доля в импорте энерго- ресурсов	Экспорт ЕС	Доля в экспорте	Объем торговли
Иран	1,2	0,1	0,0	6,4	0,4	7,6
Афганистан	0,05	0,0	0,0	0,5	0,0	0,5
Ирак	11,6	0,7	2,6	4,7	0,3	16,3
Сирия	0,1	0,0	0,0	0,7	0,0	0,8
Иордания	0,3	0,0	0,0	3,7	0,2	4,0
Ливан	0,3	0,0	0,0	6,5	0,4	6,9
Палестина	0,001	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
С. Аравия	28,8	1,7	5,5	35,1	2,1	63,9
Кувейт	5,5	0,3	1,2	5,1	0,3	10,5
Бахрейн	0,9	0,1	0,1	1,8	0,1	2,6
ОАЭ	8,1	0,5	0,5	42,8	2,5	50,9
Оман	1,0	0,0	0,1	3,7	0,2	4,3
Катар	7,5	0,4	1,4	8,4	0,5	15,9
Йемен	0,08	0,0	0,0	1,4	0,1	1,5
<i>Всего</i>	<i>65,4</i>	<i>3,8</i>	<i>11,4</i>	<i>120,9</i>	<i>7,1</i>	<i>185,8</i>
Израиль	13,1	0,8	0,1	17,0	1,0	30,0
Египет	8,6	0,5	0,9	16,9	1,0	25,5
<i>Общий итог</i>	<i>81,7</i>	<i>4,7</i>	<i>12,4</i>	<i>136,3</i>	<i>7,8</i>	<i>218,3</i>

В 2014 г. в импорте ЕС из Саудовской Аравии 85% пришлось на энергоресурсы. В экспорте 41% приходится на продукцию машиностроения, 14,3% – на продукцию химической промышленности, 12,6% – на транспортное машиностроение.

Второе место в торговле ЕС с регионом занимают ОАЭ, что определяется, прежде всего, большим объемом экспорта ЕС в Эмираты, в котором более половины приходится на машины и оборудование. Третьим по объему торговли ЕС в регионе является Ирак, на который в 2014 г. пришлось 2,6% общего объема импорта энергетического сырья.

После введения санкций торговля ЕС с Ираном, который долгое время был крупным торговым партнером ЕС в регионе, упала с 27,3 в 2012 г. до 7,6 млрд в 2014. Теперь место ЕС в торговле с Ираном заняли такие страны, не участвовавшие в санкционной политике, как Китай, ОАЕ, Индия, Турция и Южная Корея. Европейские компании рассчитывают, что после снятия санкций им удастся вернуться на иранский рынок. Остальные страны региона не играют сколь-либо существенной роли во внешней торговле ЕС.

* * *

Политика ЕС на БСВ тесно связана с формированием собственной европейской внешней политики и важнейшей ее составляющей – отношениями между ЕС и США. Американские инициативы по «демократизации» региона далеко не всегда находят поддержку в Брюсселе. Еще задолго до поддержанных Вашингтоном «цветных революций» в регионе и попыток установить там новый порядок с помощью американской политики «упреждающей стратегии свободы» немецкий аналитик Института безопасности и международных отношений Пертес Волкер, соглашаясь, что демократизация региона – общая цель Вашингтона и Брюсселя, писал, что «Соединенные Штаты указывают на дефицит демократии в странах, противостоящих интересам Запада в регионе, и угрожают им такими карательными мерами, как санкции, или даже насильственной сменой режима с помощью внешних сил. Европейская политика предпочитает поддерживать в этих странах силы, готовые к реформам, подталкивая существующие режимы к реформам через диалог, материальную поддержку и другие формы сотрудничества»¹⁹. Хотя европейцам далеко не всегда удается избежать вовлечения в американскую стратегию насаждения демократии с по-

¹⁹ *Völker Perthes, America's "Greater Middle East" and Europe: Key Issues for Dialogue, Journal, Middle East Policy Council, Volume XI, Fall 2004, Number 3.*

мощью военной силы, их стремление избежать военного вмешательства в дела других стран основано, прежде всего, на принятой в 1999 г. Барселонской декларации, гласящей, что стороны «в соответствии с международным правом будут воздерживаться от прямого или косвенного вмешательства во внутренние дела других стран»²⁰.

²⁰ https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/barcelona_declaration.pdf.

Часть V

АМЕРИКА

Глава 20

ЕС – США И КАНАДА

Атлантические отношения с их интенсивными политическими, экономическими, военными, научными и культурными связями по своему объему остаются крупнейшими в мире. Их становление, развитие и сегодняшнее состояние своими корнями уходят в историю отношений между Европой и Америкой. То, чем является современная Америка, было заложено европейцами. В XVI веке они открыли ее, отобрали земли у коренного населения – индейцев, колонизовали континент и заселили выходцами из Европы и рабами из Африки. 4 июля 1776 г. бывшие европейцы провозгласили независимость от Великобритании и стали американцами. В XIX в. бывшие европейцы отменили рабство, в XX провели сегрегацию. Они создали самую мощную экономику в мире и собственные представления о своем месте на планете. Бывшая европейская колония превратилась в самую могущественную в мире страну.

В контексте истории

Связи Европы с Америкой никогда не прерывались. До конца XIX в. они не всегда носили дружественный характер, поскольку процессу расширения территории нового государства часто противостояло сопротивление европейских колониальных держав. В 1823 г. была провозглашена так называемая «доктрина Монро», названная по имени президента Джеймса Монро, в которой говорилось, что «американские континенты, добившиеся свободы и независимости и оберегающие их, отныне не должны рассматриваться как объект будущей колонизации со стороны любых европейских держав». Взамен США

дали обещание не вмешиваться в дела европейских стран¹. Последней европейской страной, которая имела собственные земли в пределах территории современных Соединенных Штатов, была Россия, которая в 1867 г. продала Америке Аляску.

Все войны на территории США, если не считать уничтожение индейцев, были войнами между европейцами и бывшими европейцами, с участием рабов из Африки, сражавшихся на стороне своих хозяев, а иногда против них. Героями Гражданской войны стали такие европейцы, как поляк Тадеуш Костюшко, немец Иоганн Кальб, француз Жильбер Лафайет, навсегда оставшиеся в американской истории.

До начала Первой мировой войны большинство европейских стран поддерживали нормальные, хотя и не слишком тесные, дипломатические отношения с США, а экономическая и социальная ситуация в этих странах определяла миграционные потоки, устремлявшиеся в поисках лучшей жизни в Америку. С 1901 по 1910 гг. в США приехало 8,8 млн иммигрантов, из которых более 95% прибыло из Европы². В эти годы в центре внимания американской дипломатии были проблемы Латинской Америки и, прежде всего, Панамы, где США собирались построить канал, и посреднические усилия по заключению мира между Японией и Россией.

Президент Теодор Рузвельт в развитие «доктрины Монро» заявил, что вмешательство США в дела южных соседей будет осуществляться «лишь тогда, когда станет очевидным, что их неспособность или нежелание добиться справедливости у себя в стране и за рубежом нарушили права Соединенных Штатов или же спровоцировали иностранную интервенцию во вред всем американским государствам»³. Америка рассматривала европейские страны, и прежде всего Великобританию и Испанию, как помеху на пути достижения политического и экономического доминирования в Западном полушарии.

Что касается Европы, то там после 1815 г. политику определяли пять великих держав Венского конгресса, и столетие до 1914 г. для Европы отличалось стабильностью, которая время от времени прерывалось военными конфликтами и революциями, которые, к счастью, для Старого Света носили локальный характер. Отношения с США в основном сводились к вопросам, связанным с устранением европейского колониального влияния в тех регионах, которые Америка считала сферой

¹ История США. Хрестоматия / сост. Иванян Э.А. – М.: Дрофа, 2005. С. 76–77.

² За этот период наибольшее число иммигрантов прибыло в Америку из Италии – больше 2 млн человек, затем следовали иммигранты с территории Российской империи, включая Польшу, – 1,6 млн чел. Подсчитано по: U.S. Bureau of Citizenship and Immigration Services за соответствующие годы.

³ История США. Хрестоматия... С. 163.

своего влияния. В 1840-х гг. обострились их отношения с Великобританией, что было связано со стремлением Лондона сохранить контроль над Орегоном и территориями на северо-западе США⁴. В 1896 г. США и Великобритания едва не начали войну из-за пограничного конфликта между Венесуэлой и Британской Гвианой, а в 1898 г. началась война США с Испанией, закончившаяся Парижским миром, по которому Испания потеряла не только Кубу, но и Гуам и Филиппины.

Первая мировая война кардинально изменила систему отношений между Европой и США. Впервые Англия и Франция смотрели на свои бывшие колонии как на страну, которая может их спасти от самих себя. Американцы вступили в Первую мировую войну на стороне Антанты в апреле 1918 г. и вышли из войны в качестве мировой державы, потеряв 50 тысяч убитыми и 230 тысяч ранеными, что было не сопоставимым с человеческими и экономическими потерями Европы⁵. США вышли из Первой мировой войны с мощной экономикой, укрепившейся за счет европейских военных заказов. Америка превратилась в высокоразвитую индустриальную державу и в финансовый мировой центр. После Версальского мира Америка попыталась, хотя и не слишком удачно, перестроить мир на основе либеральных воззрений президента Вудро Вильсона.

В XX в. США дважды приходили на выручку Великобритании и ее союзникам в двух мировых войнах. Можно много говорить о том, что эти две войны были выгодны американским монополиям, и о том, что участие в этих войнах стало стимулом для развития американской экономики – все это абсолютно справедливо. Однако получить вышеупомянутые дивиденды американцы могли бы и без прямого участия в военных действиях. В американском решении вступить в Первую мировую войну серьезную роль играли и мессианские представления элиты о роли Америки в мире. Как считал президент Т. Рузвельт, в основе внешней политики США лежит «не только бремя долга осуществить все возможное для пользы своей собственной страны, но и бремя не только сделать добро, но и обеспечить условия, чтобы наша страна сделала такое добро в интересах человечества»⁶.

⁴ Напряженность в отношениях с Великобританией явилась стимулом для развития ВМС США, которые в то время существенно уступали английским.

⁵ В Европе прекратили существование Российская, Австро-Венгерская, Османская и Германская империи, погибло около 10 млн солдат, 12 млн мирных жителей, экономика понесла тяжелые потери.

⁶ *Roosevelt Theodore*, «The New Nationalism», Speech in Osawatomie, Kansas, August 31, 1910. Режим доступа: www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/Roosevelt_theodore/newnationalism.html. – Дата обращения: 7 нояб. 2014.

Перестройка мировой политики на принципах вильсоновского идеализма не удалась, и после того как Европа вновь оказалась втянутой в мировую войну, американские войска в июне 1944 г. высадились в Европе, с тем, чтобы остаться там надолго, если не навсегда. После окончания войны США оказали Европе щедрую военную и экономическую помощь в рамках «Плана Маршалла», а затем Америка стала во главе военного блока НАТО, куда в 1949 г. вошли 10 европейских стран, США и Канада. Сохранение американского присутствия в Европе на первом этапе определялось тем, что США хотели ликвидировать источник военной угрозы, что требовало демилитаризации Германии, а затем создание там условий, при которых было бы невозможно возрождение тоталитарного государства. Продолжением этой политики было стремление Вашингтона создать предпосылки для примирения двух антагонистов Европы – Франции и Германии. Одним из инструментов этой политики стала европейская интеграция, поощряемая США. Однако после начала холодной войны стремление к Атлантическому партнерству стало определяться, прежде всего, глобальным противостоянием между социализмом и капитализмом. План Маршалла из инструмента экономической помощи Европе получил дополнительную функцию укрепления военного противостояния Запада и СССР. Как писала газета «Нью-Йорк Таймс», «то, что предполагалось как мера по экономической помощи Европе, незаметно превратилось почти что в военную меру в целях противодействия русскому влиянию»⁷.

США и процессы атлантической интеграции

Играя ведущую роль в созданном блоке, США более 40 лет доминировали в НАТО в противостоянии между Западом и СССР и его союзниками в Европе. После развала СССР и исчезновения социалистического лагеря НАТО был сохранен, а вместе с ним и американское военно-политическое влияние на континенте. Параллельно с укреплением военно-политического союза между Европой и США шли процессы европейской интеграции. Создание и развитие Европейского союза в значительной степени было связано с американским присутствием в Европе. С одной стороны, европейцы боялись ухода США из Европы и стремились к объединению. С другой – европейцы стремились ограничить экономическое и военно-политическое влияние Вашингтона, а иногда пытались и дистанцироваться от него, за счет укрепления собственных позиций в мире.

⁷ New York Times, April 3, 1948

Холодная война не была единственным фактором укрепления Атлантического союза. Старый и Новый свет объединяла их принадлежность к западной цивилизации и культуре и приверженность к либерально-демократическим ценностям. Немалую роль в сближении Америки и Европы сегодня играют и факторы тесного сотрудничества в сферах экономики, общность борьбы с угрозами терроризма, наркоторговли, организованной преступности.

По мере развития европейской интеграции шел процесс формирования отношений между создающимися новыми организациями в Европе и Соединенными Штатами. Формальные отношения между ними были установлены в 1953 г., когда первая американская группа наблюдателей была направлена для сотрудничества с созданным в 1951 г. Европейским объединением угля и стали (ЕОУС). В 1956 г. в Люксембурге было открыто американское представительство в начале при этой организации, а затем при ЕЭС. С 1961 г. по сей день оно находится в Брюсселе. В 1954 г. в Вашингтоне было открыто представительство ЕОУС, ставшее затем представительством сначала созданного в 1957 г. Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии, а затем, после их слияния в 1967 г., представительством ЕЭС. Одной из первых попыток институализировать эти отношения стало создание в 1972 г. Трансатлантического парламентского диалога, на котором дважды в год обсуждаются широкие аспекты отношений между ЕС и США.

В ноябре 1990 г. была принята Атлантическая декларация, которая определила пути развития отношений между ЕС и США, основанных на «общем наследии и прочих тесных исторических, политических экономических и культурных связях»⁸. Тогда же были приняты решения о необходимости постоянного диалога между Брюсселем и Вашингтоном, включая ежегодные встречи на высшем уровне, и о создании разного рода рабочих контактов в сфере экономики и политики. В мае 1993 г. был проведен первый саммит ЕС–США, и до мая 2014 г. было проведено 28 подобных встреч. Во встречах кроме президента и госсекретаря США, как правило, участвуют президент Европейского совета, президент Европейской комиссии, комиссар по внешней политике ЕС. В силу того, что основным инструментом управления двусторонними отношениями стала интенсивная работа на уровне многочисленных рабочих групп, охватывающих все важнейшие аспекты двусторонних связей, а сами встречи превратились в церемониальное

⁸ Transatlantic Declaration on EU–US Relations, 1990. – Режим доступа: http://www.eecas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf – Дата обращения: 17 дек. 2014.

фотографирование, значение саммитов стало снижаться, и в 2010 г. было принято решение «отказаться от практики их ежегодного проведения, а созывать их лишь по мере необходимости»⁹.

Однако практика принятия на саммитах подготовленных базовых документов сохраняется. В 1995 г. на Мадридском саммите ЕС—США была принята Новая трансатлантическая программа (New Transatlantic Agenda), провозгласившая новый этап развития отношений между Брюсселем и Вашингтоном. Среди обозначенных задач развития двусторонних связей были такие как «содействие миру и стабильности, развитие демократии во всем мире», «отклик на глобальные вызовы», «вклад в расширение мировой торговли и развитие экономических отношений», «строительство мостов через Атлантику», «развитие парламентских связей»¹⁰.

В развитие этой программы на Лондонском саммите 1998 г. было принято решение о создании Трансатлантического экономического партнерства (Transatlantic Economic Partnership), задачей которого стало устранение барьеров в экономических отношениях, включая не только вопросы взаимной торговли, но и сотрудничество в таких вопросах, как охрана интеллектуальной собственности, сотрудничество в рамках ВТО, охрана окружающей среды. Сегодня отношения между ЕС и США основаны на равном экономическом и политическом партнерстве, хотя в вопросах обеспечения безопасности стран ЕС Вашингтон продолжает сохранять доминирующие позиции.

Проблемы общей безопасности

Хотя шесть стран ЕС не входят в НАТО¹¹, не будет преувеличением сказать, что обеспечение безопасности ЕС является прерогативой Североатлантического альянса, где лидирующую роль играют Соединенные Штаты. Шаги Европы по созданию собственной внешней и оборонной политики в рамках CFSP и CSDP пока не слишком влияют на отношения между Брюсселем и Вашингтоном в сфере безопасности, поскольку эти вопросы традиционно находятся в компетенции НАТО. Можно предположить, что в обозримом будущем НАТО будет оставаться основой обеспечения безопасности ЕС.

⁹ EU Observer, March 23, 2010.

¹⁰ The New Transatlantic Agenda: Режим доступа: http://www.eeas.europa.eu/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf. — Дата обращения: 17 дек. 2014.

¹¹ В НАТО не входят такие страны ЕС, как Австрия, Финляндия, Швеция, Ирландия, Кипр и Мальта.

Рассматривая будущее роли НАТО и общей политики ЕС в сфере безопасности, парижский Институт проблем безопасности весьма осторожно и достаточно двусмысленно оценил эти перспективы. «Никакое другое партнерство в мире не является столь близким, столь устойчивым и столь эффективным». Однако было отмечено, что «общие усилия трансатлантических партнеров уже не могут быть достаточными для формирования международных отношений, для упорядочения поведения неконтролируемых государств и других субъектов, которых и ЕС и США считают угрозой своей безопасности, для создания баланса сил в глобальных институтах». В то же время было подчеркнуто, что «трансатлантический консенсус остается базовой предпосылкой для эффективного международного сотрудничества в большинстве случаев»¹².

Если «старая Европа» – Франция, Германия, Великобритания и другие основатели Евросоюза иногда не соглашались с решениями Вашингтона в сфере безопасности, то вступившие в ЕС бывшие советские республики и бывшие члены Варшавского договора рассматривают Вашингтон и НАТО гарантом безопасности от существующих в их исторической памяти страхов вновь оказаться лицом к лицу с Москвой. Если для ЕС процесс расширения Евросоюза оказался, и продолжает оказываться, серьезным экономическим и социальным испытанием, то для США он открыл возможность как укрепления своего влияния на континенте, так и для расширения НАТО. Администрация Буша-младшего активно лоббировала возможность вступления Грузии и Украины в НАТО, что вызвало негативную реакцию не только в России, но и у ряда стран Евросоюза, которые считали, что это может привести к вовлечению Европы в абхазский и южно-осетинский конфликт. Администрация Обамы временно заморозила этот вопрос, однако не сняла его с повестки дня.

Хотя формально все государства, входящие в блок, равны, тем не менее, доминирующую роль в нем играют Соединенные Штаты. Со своей стороны, Европа не слишком хочет увеличивать военные расходы и далеко не всегда стремится быть вовлеченной в локальные войны, инициированные Америкой. Это неизбежно входит в конфликт с декларациями о необходимости превращения ЕС в глобальную политическую и военную силу, существование которой невозможно без собственных мощных вооруженных сил и внешнеполитического единства.

¹² «A Strategy of EU Foreign Policy», Report №7, June 2010, Institute for Security Studies, Paris. P. 68.

Несмотря на то, что попытки Евросоюза играть собственную роль в вопросах безопасности во многом дублируют функции НАТО, Вашингтон официально пытается зафиксировать свою поддержку европейским усилиям по формированию собственной политики в сфере безопасности, что, однако, носит скорее протокольный, чем реальный характер. В 2003 г. ЕС и НАТО заключили соглашение «Берлин плюс», которое предусматривало координирование проводимых ЕС военных миссий со структурами НАТО. Использование ресурсов альянса было направлено на устранение возможностей функционального дублирования двух структур. Тем не менее, дебаты вокруг будущего военных программ ЕС продолжаются. Согласно принятой в 2020 г. концепции стратегического развития Североатлантического альянса, «НАТО и ЕС могут и должны взаимно дополнять и усиливать друг друга в поддержании международного мира и безопасности». Однако дальше достаточно общих призывов «к необходимости проведения широких взаимных консультаций, включающих в себя все вопросы взаимной заинтересованности», и констатации «необходимости всемерного укрепления стратегического партнерства с ЕС в духе полной взаимной открытости, прозрачности и взаимной дополняемости, а также уважения автономности и институциональной целостности обеих организаций»¹³, документ не пошел.

В ходе саммита ЕС–США в марте 2014 г. США вновь подчеркнули самостоятельный вклад ЕС в урегулирование международных конфликтов. Очевидно, что до тех пор, пока безопасность стран ЕС обеспечивается НАТО, стремление Брюсселя играть самостоятельную военную роль будет ограничено участием в миротворческих и полицейских операциях, а признание Вашингтоном «самостоятельного вклада» Европы не более чем проявление политкорректности.

По ряду проблем безопасности между ЕС и США сохраняются определенные расхождения. Европа не слишком озабочена безопасностью Афганистана и, хотя участвовала в военных операциях в этой стране, никогда не была заинтересована ни в увеличении своих войск в этой стране, ни в увеличении расходов на проводимые операции. В то же время ЕС активно участвует в различных мероприятиях гражданского характера в Афганистане. Между ЕС и США существуют и отличия в подходе к проблеме Ирана. Некоторые европейские страны, рассчитывая сократить энергетическую зависимость от России,

¹³ «Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. NATO Summit in Lisbon, November 19–20, 2010.

смотрят на Иран как на потенциальный источник газа и нефти и стремятся избежать ситуации, когда инициированные Вашингтоном жесткие экономические санкции приведут к отчуждению Ирана от Европы. В своем отношении к палестино-израильскому конфликту Европа долгое время сохраняла активное сотрудничество с Палестиной, что несколько уравнивало произраильскую позицию Вашингтона. После победы ХАМАС на выборах 2007 г. отношения между Палестиной и ЕС осложнились, но сохранились, что время от времени вызывает трения между Брюсселем и Вашингтоном.

Определенные трения между Вашингтоном и Брюсселем вызвали и попытки ЕС в 2010 г. отменить эмбарго на поставки оружия в Китай, введенное после событий на площади Тяньаньмэнь в 1989 г. США выступили против такого решения, мотивируя это тем, что в случае конфликта в Тайваньском проливе европейское оружие может быть использовано против Америки. США поддержал и Европарламент, который мотивировал свое решение нарушением прав человека в Китае. Не всегда идентичны позиции ЕС и США по вопросам отношений с Россией. Европейский взгляд на отношения с Москвой, в целом совпадающий с американским, отличается большей гибкостью и прагматизмом, что в первую очередь связано с интенсивностью европейско-российских экономических связей¹⁴.

Со своей стороны, США, на которые приходится 45% мировых военных расходов, настаивают на увеличении военных бюджетов стран ЕС. Военные расходы стран ЕС в среднем составляют 1,4% от ВВП, тогда как США на эти цели тратят 4,4%¹⁵, что, естественно, вызывает недовольство американцев и остается одним из противоречий между Вашингтоном и европейскими столицами. С каждым годом сокращается и европейский взнос в НАТО. В 2007 г. на США приходилось 68% военных расходов стран членов НАТО, на Европу 30,2%, в 2013-м на США пришлось 73%, на Европу 25,5%, что, естественно, увеличивает недовольство Вашингтона¹⁶. Увеличивать свой военный бюджет страны ЕС не хотят, мотивируя это экономическим кризисом и проблемами, вытекающими из расширения Евросоюза¹⁷. В ходе саммита в мар-

¹⁴ Даже несмотря на сокращение торговли с ЕС, в 2014 г. доля России в экспорте ЕС составила 6,1%, в импорте – 10,8%, в торговле США доля России на порядок меньше.

¹⁵ Подсчитано по: SIPRI YearBook 2013. – Режим доступа: <http://www.sipri.org>.

¹⁶ NATO Defence Planning Capability Review 2013–2014.

¹⁷ Бюджет НАТО формируется из трех составляющих: гражданский бюджет, военный бюджет и программа инвестиций в безопасность (NATO Security Investment Program – NSIP). Доля вклада стран-членов в гражданский и военный бюджет остается неизменной десятилетиями, тогда как вклад в программу инвестиций пересма-

те 2014 г. при обсуждении кризиса в Украине Вашингтон дал обещание не сокращать свое военное присутствие в Европе, но вновь призвал Брюссель «разделить бремя расходов на безопасность»¹⁸.

Координация усилий между ЕС и США в сфере борьбы с терроризмом стала одной из самых приоритетных задач в сотрудничестве в сфере безопасности. Общая для мира угроза терроризма после 11 сентября 2011 г., с одной стороны, в конечном итоге еще больше сплотила Европу и Америку, с другой — выявила противоречия в подходе к этой борьбе. Стремление администрации Буша сделать борьбу с терроризмом американским крестовым походом породило в Европе опасения относительно стремления США к тотальной гегемонии, что наиболее ярко проявилось в негативной реакции ведущих европейских стран на американскую агрессию в Ираке. Стремление США к тотальному насаждению демократии и борьбе с «империями зла» до сих пор не встречает полного понимания в Европе, хотя возникшие противоречия не оказали решающего воздействия на отношения между ЕС и США. В Вашингтоне осознали необходимость и выгоду сотрудничества с Европой в борьбе с террористической угрозой, а в Брюсселе не видели альтернативы сотрудничеству с США.

В 2001 и 2002 г. были подписаны два соглашения между США и Европоллом, которые разрешали обмен стратегической информацией, касающейся известных угроз безопасности, оценки рисков, персональной информации между правоохранительными органами США и Европоллом. В ходе переговоров всплыли противоречия между жесткими стандартами ЕС по охране личной информации и стремлением США получать как можно более полную информацию о личности подозреваемых. После длительных переговоров в апреле 2007 г. был достигнут компромисс, определявший стандарты передаваемой информации.

Высшие должностные лица ЕС и США, включая председателя Еврокомиссии, госсекретаря, генерального прокурора, по крайней мере

тривается каждые несколько лет в зависимости от экономического состояния стран. Доля США в трех частях бюджета 2012 г. составила соответственно 21,7%, 25,1% и 22,2%. В денежном выражении США тратят 82,4 млн долл. на гражданский бюджет, 449,9 млн долл. на военный бюджет, 264 млн долл. на инвестиционную программу. Из стран ЕС наибольшие расходы по содержанию НАТО несет ФРГ, чья доля в бюджете НАТО составляет соответственно 14,6%, 17,3%, 14,8%, доля Великобритании — 11,9%, 8,9, 11,2%, Франции — 11,5%, 8,9%, 11,2%. (Ek Carl, «NATO Common Funds Burden sharing: Background and Current Issues», CRS, February 15, 2012. P. 9).

¹⁸ Domisiewicz R., Gross E., Breaking new ground: EU–US cooperation in crisis management, 16 May 2014, Breifs № 15, EU Institute for Security Studies.

раз в год проводят встречи, на которых обсуждают вопросы борьбы с терроризмом, работает ряд рабочих групп по таким конкретным проблемам, как финансирование терроризма, охрана границ, грузов и т.д. В Вашингтоне на постоянной основе работают сотрудники Европола, а в 2006 г. в Гааге при общеевропейской службе Евроюст (Eurojust) был аккредитован представитель США.

После террористических актов в Мадриде в 2004 г. и в Лондоне в 2005 г. в ЕС была разработана и принята программа предотвращения и преследования международного терроризма, а в 2010-м вступила в силу «Стратегия обеспечения внутренней безопасности ЕС»¹⁹, которая предусматривала создание единой европейской модели борьбы с терроризмом и организованной преступности на основе координации усилий всех стран – членов ЕС и других стран. Стратегия приближала европейскую модель к американской системе борьбы с терроризмом, но не повторяла ее, сохраняя европейский подход к обеспечению личных свобод граждан. И в Вашингтоне, и в Брюсселе хорошо понимают общность задач по борьбе с терроризмом и необходимость активной координации усилий в этой сфере. В июне 2011 г. в представленном президентом Б. Обамой документе «Национальная контртеррористическая стратегия» была подчеркнута важность сотрудничества с Европой в деле борьбы с терроризмом и сказано, что «усилия по обеспечению общей безопасности и защиты граждан всех стран будут проводиться на основе соблюдения личных прав»²⁰.

Координация усилий по борьбе с терроризмом потребовала пересмотра многих аспектов европейских национальных законодательств, что требовало отказа стран ЕС от сохранения собственной правовой системы в рамках национальных суверенитетов. До сентября 2011 г. в большинстве стран Евросоюза не существовало не только юридического определения терроризма, но и оставалась возможность для лица, совершившего террористический акт в одной стране ЕС, легально укрыться в другой, где законодательство в отношении подобного рода преступлений отличалось и не предусматривало автоматической экстрадиции.

В процессе сотрудничества с США выявились противоречия в подходах обеих сторон к тем деликатным проблемам обеспечения безопасности, которые связаны с неприкосновенностью частной жизни

¹⁹ «The EU Internal Security Strategy in Action. – Режим доступа: <http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/>. – Дата обращения: 8 окт. 2015.

²⁰ National Strategy for Counterterrorism. – Режим доступа: www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf P. 15. – Дата обращения: 8 окт. 2015.

и правами человека. Если в США, в рамках созданного в октябре 2001 г. Управления внутренней безопасности (Office of Homeland Security), фактически были отменены такие базовые свободы, как тайна переписки, личных данных, переговоров и информации, практиковалось заключение под стражу без суда и проведение тотальной слежки, то в Европе это вызвало серьезную критику и неприятие. Противоречия еще более обострились после того, как в июне 2013 г. были обнаружены данные о проводимых США операциях по подслушиванию европейских дипломатов и высших должностных лиц. Определенные сложности вызывало и несовпадение списков американских и европейских террористических организаций, различия в подходах обеспечения пограничного контроля. В Вашингтоне продолжают считать, что развитие сотрудничества между ЕС и США в этой сфере тормозится отсутствием в Евросоюзе необходимой централизации при принятии решений. В условиях, когда большая часть процедур при проведении контртеррористических мероприятий определяется национальными законодательствами и отношениями Вашингтона с той или иной страной, эффективность борьбы снижается. По мнению американских аналитиков, «несмотря на усилия лидеров ЕС продвигать сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел и развития коллективных возможностей ЕС противостоять терроризму и создать единую политику внутренней безопасности, достичь этого пока не удалось»²¹.

Тем не менее, процесс законодательной координации по обе стороны Атлантики, хотя и с трудом, но продвигался. В феврале 2010 г. вступило в силу подписанное в 2003 г. соглашение об экстрадиции и взаимной юридической помощи, которое было одобрено Сенатом США и всеми странами ЕС. Столь долгий процесс ратификации был обусловлен тем, что ЕС добивался согласия США на то, что экстрадированные в США подозреваемые не могут быть подвергнуты смертной казни. В свою очередь, американцы добивались доступа к банковским счетам потенциальных преступников.

К сентябрю 2011 г. большинство государств ЕС были включены в так называемую безвизовую программу (Visa Waiver Program – VWP), которая позволяла жителям этих стран приезжать в США без виз. Это потребовало от ЕС внести в законодательство ряд положений, связанных с предоставлением списков пассажиров авиарейсов, с доступом к личным данным граждан ЕС, въезжающих в США. ЕС и США заключили ряд соглашений по предотвращению финансирования терроризма. Было заключено соглашение, разрешающее США доступ

²¹ Archick K., «U.S.—EU Cooperation Against Terrorism». CRS, Sept. 4, 2013, Wash. D.C.

к находящейся в Бельгии международной межбанковской системе информации и совершения платежей SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications), что позволило американцам отслеживать любые финансовые операции по банковским карточкам.

На повестке переговоров остается и вопрос о сохранении тюрьмы в Гуантанамо и о тех методах допросов, которые там применялись. Хотя президент Обама на следующий день после инаугурации подписал приказ о расформировании тюрьмы, она функционирует до настоящего времени, поскольку Конгресс США высказался против решения президента. В сентябре 2012 г. Европейский парламент принял резолюцию, предлагающую европейским странам предоставить данные относительно возможности нахождения секретных тюрем ЦРУ на их территории. Парламент обратился к Литве, Польше и Румынии с просьбой провести независимое расследование по этому вопросу. Долгое время ЕС и США не могли договориться об отношении к ливанской организации «Хизболла», которую американцы внесли в список террористических организаций, против чего возражали европейцы. В июле 2013 г. в качестве компромисса ЕС внес военное крыло этой организации в список террористических организаций.

Экономические отношения

Экономические отношения между ЕС и США остаются одной из основ Атлантического союза. В 2013 г. импорт ЕС из США составил 196 млрд евро, экспорт ЕС в США достиг 288,2 млрд евро. Без учета торговли внутри ЕС крупнейшим импортером Евросоюза является Китай, но по общему объему торговли США остаются крупнейшим торговым партнером Евросоюза – 14,2% от объема торговли. Крупнейшим экспортером США в 2012 г. была Канада, на которую пришлось 18,9% американского экспорта, крупнейшим импортером был Китай – 19% импорта, но ЕС оставался крупнейшим торговым партнером США – 16,9% американской торговли.

В экспорте ЕС в США в 2013 г. 41,8% пришлось на продукцию машиностроения и транспортное оборудование, 27,9% – на химические товары, 13,6% на различного рода промышленные товары. В импорте ЕС из США 38% пришлось на продукцию машиностроения и транспортное оборудование, 21,3% на химические товары, 10,6% на минеральное сырье, что было связано с ростом импорта энергетического сырья²².

²² В 2013 г. на Европу пришлось более половины американского экспорта угля.

Крупнейшим торговым партнером США среди стран ЕС является Германия, на которую в 2012 г. пришлось 3,1% американского экспорта и 4,7% импорта²³. В экспорте Германии США занимают второе место после Франции, и на них приходится 7,9% немецкого экспорта. В импорте Германии США лишь на четвертом месте после Нидерландов, Китая и Франции, и на Америку приходится 5,6% импорта²⁴.

На ЕС приходится 30,7% (193,8 млрд долл.) экспорта услуг США, и 35,4% (149,7 млрд долл.) импорта услуг.

В 2012 г. на ЕС пришлось 258 514 млрд долл. (19,1%) полученных инвестиций и 323 131 млрд долл. (23,2%) предоставленных капиталовложений другим странам. Для США эти показатели составили соответственно 167 620 (12,4%) и 328 869 млрд долл. (23,6%)²⁵. На конец 2012 г. в накопленных американских инвестициях в Европу 18% пришлось на Великобританию, 10% на Нидерланды, 7,8% на Францию, 7,6% на Люксембург, 7,5% на Германию, 3,3% на Бельгию, всего же на ЕС пришлось более 62% всех американских инвестиций. В накопленных инвестициях ЕС в Америке на конец 2012 г. на Великобританию пришлось 487 млрд долл. (18,4%), на Нидерланды – 275 млрд долл. (10,4%), на Францию – 209 млрд долл. (7,9%), на Люксембург – 202 млрд долл. (7,5%), на Германию – 199 млрд долл. (7,5%), на Бельгию – 89 млрд долл. (3,4%)²⁶. 12,3% американских инвестиций в Европе пришлось на обрабатывающие отрасли, 18,2% на финансовый, банковский и страховой сектора. В европейских инвестициях в США 36,7% пришлось на обрабатывающие отрасли, 21,7% на финансовый, банковский и страховой сектора. По инвестициям ЕС имел положительное сальдо в объеме 592,6 млрд долл.²⁷. Основными инвесторами стран ЕС в США являются Великобритания, Нидерланды и Германия, на которые приходится около 50% от общего объема капиталовложений, свыше 60% всех американских инвестиций приходится на эти же три страны.

В процессе развития экономических отношений ЕС и США стороны значительно снизили тарифы, хотя проблема нетарифных ограни-

²³ Подсчитано по: U.S. Census Bureau U.S. Bureau of Economic Analysis, News, February 6, 2014. P. 17.

²⁴ Federal Ministry of Economics and Technology. Business / Prosperity. www.bmw.de

²⁵ Подсчитано по: World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development, UN Publication, 2013. P. 213.

²⁶ Foreign Direct Investment in the United States, 2013 Report, Organization for International Investment, Global Investment Grows America's Economy, Organization for International Investment, Wash. D.C., 2013.

²⁷ Cooper W., EU–U.S. Economic Ties: Framework, Scope, and Magnitude, CRS, Wash., D.C., February 21, 2014. P. 7.

чений до сих пор тормозит развитие торговли. В рамках Трансатлантического экономического партнерства, созданного в 1998 г., в 2007 г. был основан Трансатлантический экономический совет, задачей которого стало «расширение трансатлантического экономического сотрудничества». В рамках новой организации в 2011 г. была создана Рабочая группа высокого уровня по проблемам занятости и роста, которая опубликовала в феврале 2013 г. доклад, ставший основой для переговоров по заключению соглашения Трансатлантического партнерства в торговле и инвестициях (ТТИР). Предполагаемое соглашение, исходя из стандартов ГАТТ, можно характеризовать как соглашение «высокого стандарта», поскольку оно полностью покрывает все аспекты торговли между сторонами и ликвидирует тарифные ограничения, и отменяет все виды дискриминации в любом из секторов экономики.

В июле 2013 г. начались переговоры о заключении соглашения, подписание которого намечено на 2015 г. Цель переговоров – устранение тарифных и нетарифных барьеров в торговле, укрепление сотрудничества и совместимости стандартов, открытие рынков торговли услугами и государственных закупок, введение новых правил в вопросах охраны интеллектуальной собственности, инвестиций, торговли, занятости, интернет-торговли и т.д. Считается, что «от двух третей до четырех пятых пользы от нового соглашения связаны с сокращением бюрократических процедур и достижением лучшей координации между теми, кто занимается регулированием»²⁸.

С экономической точки зрения для участников соглашения это возможность еще более укрепить свои экономические связи, получив широкий доступ к рынкам друг друга. Это особенно важно, тогда как оба участника соглашения расширяют количество партнеров в рамках соглашений о свободной торговле. ЕС уже имеет соглашения о свободной торговле с Чили, Южной Кореей, Южной Африкой, Сингапуром, ведутся переговоры с АСЕАН, с Советом сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), Индией, Малайзией, Украиной. В октябре 2013 г. ЕС заключил подобное соглашение (Comprehensive Economic and Trade Agreement (СЕТА) с Канадой, которая имеет аналогичное соглашение (НАФТА) с США и Мексикой. В 1997 г. ЕС заключил соглашение о свободной торговле с Мексикой, а в 2010 г. Евросоюз собирается вести переговоры о заключении аналогичного соглашения с Японией, которая в свою очередь собирается присоединиться к переговорам по Транс-Тихоокеанскому торгово-

²⁸ Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Regulatory Part. European Commission, September 2013. P. 2.

му партнерству (Trans Pacific Partnership – TPP), в которых участвуют США.

США и ЕС имеют взаимный статус наиболее благоприятствуемой нации (MFN) и соответственно низкий уровень тарифов, однако, учитывая огромный уровень торговли, их устранение может дать значительный прирост торговли между ними. По большинству групп товаров тарифные барьеры ЕС выше, чем аналогичные ограничения в США, но находятся на примерно одном и достаточно низком уровне. Исключения составляют автомобили и продукты питания. Тарифы ЕС на ввозимые автомобили в 2007 г. составили 14,6%, на продукты питания – 8%. Аналогичные ограничения в США на импорт из ЕС этих групп товаров составили соответственно 1,2% и 3,3%²⁹.

Соглашение имеет как политическое, так и экономическое измерение. И США, и ЕС стремятся к укреплению экономического и политического сотрудничества перед угрозой доминирования в мировой экономике Азии и, прежде всего, Китая. Речь идет не только о расширении трансатлантического партнерства, но и политического и военного сотрудничества, поскольку по оценкам РЭНД через 20 лет Китай обгонит США не только по ВВП, но и по военному бюджету. Брюссель рассматривает соглашение и как средство предотвратить наметившийся крен американской политики в сторону Азии и стран Тихого океана, где Вашингтон ведет активные переговоры о заключении соглашения о Транс-Тихоокеанском Партнерстве³⁰. Для Америки подписание соглашения и с ЕС, и с Тихоокеанскими странами открывает огромный рынок и поле для укрепления собственного экономического и политического доминирования. Создание договорной системы, соединяющей Европу, Америку и Азию, открывает новые возможности для глобализации мировой экономики, за пределами которой пока остаются Россия и Китай.

Политические аспекты предстоящего соглашения между ЕС и США отметила немецкая газета «Зюддойче цайтунг». «Трансатлантическое соглашение обладает потенциалом, выходящим далеко за строгие рамки экономических проблем. Оно пошлет сильный политический сигнал о возможностях Запада формировать наш мир. Оно установит стандарты для такого открытого экономического порядка,

²⁹ Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Regulatory Part. European Commission, September 2013. P. 14.

³⁰ Переговоры о заключении этого соглашения, куда войдут США, Австралия, Бруней, Канада, Чили, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Перу, Сингапур, Вьетнам и вероятно, присоединившаяся к ним Япония, идут с 2011 года.

который мы хотим сохранить и распространить в мире. Подобное соглашение может стать моделью для многих других договоренностей от Ванкувера до Владивостока и от Барселоны до Пекина. Соглашение также внесет новый импульс в наше тесное оборонное партнерство в НАТО, также как в сотрудничество практически во всех важных аспектах внешней политики»³¹.

Экономическая эффективность предполагаемого соглашения оценивается по-разному. Опубликованный в сентябре 2013 г. Европейской комиссией доклад рассматривает два сценария, которые могут лечь в основу соглашения между ЕС и США. Согласно первому расходу за счет нетарифных барьеров будут сокращены на 10% и полностью будут отменены тарифы. Второй, «амбициозный», сценарий предусматривает отмену тарифов и сокращение расходов на нетарифные расходы на 25%³².

Сложность ликвидации таких барьеров часто связана не только с решениями экономического характера, но и с необходимостью пересмотра законов и норм внутреннего регулирования, взаимного признания стандартов товаров и услуг, что в условиях существования в ЕС 28 конституций и парламентов представляет достаточно сложную задачу. Однако, как показывает практика, компромиссы здесь не только возможны, но и оказываются выгодными и для ЕС, и для США.

Нетарифные барьеры по обе стороны Атлантики выше всего в торговле услугами, по сравнению с торговлей товарами, и составляют от 20% до 56%. Самые высокие нетарифные барьеры в авиационной и космической отраслях. В товарном экспорте ЕС в США наибольшие нетарифные барьеры в машиностроении, наиболее низкие в фармацевтике. В импорте из США высокие нетарифные барьеры в химии, косметике и биотехнологии.

По оценкам ЕС к 2027 г. в случае заключения соглашения экспорт США в ЕС может вырасти вилке от 4,75% до 8%, а экспорт США в ЕС при реализации различного рода сценариев сокращения нетарифных барьеров может вырасти с 16,16 до 28,03%³³. Наибольшее увеличение американского экспорта в ЕС и импорта оттуда может произойти за счет продажи автомобилей и продукции металлургической промышленности. Годовой рост ВВП к 2027 г. оценивается от 68 до 119 млрд евро для ЕС и 50–95 млрд евро для США при реализации сценариев

³¹ *Suddeutsche Zeitung*, January 19, 2013.

³² *Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Regulatory Part*. European Commission, September 2013. P. 95.

³³ *Ibid.* P. 66, 68.

устранения тарифных и нетарифных барьеров, при устранении только тарифных – прирост ВВП оценивается в 24 млрд евро для ЕС и в 9 млрд евро для США³⁴. Однако существуют и другие оценки эффективности соглашения. По мнению специалистов Европейского центра исследования международной экономической политики (European Center for International Political Economy (ECIPE)) реализация соглашения даст прирост ВВП ЕС на 0,1%, а ВВП США на 0,01–0,04%, что увеличит экспорт ЕС на 1,19%, а импорт на 1,13%³⁵. Другое исследование оценивает выгоды США несколько выше, чем потенциальные преимущества ЕС, определяя потенциальный прирост ВВП для США в 4,5 млрд долл. в год, а для ЕС в 3 млрд в год³⁶.

Соглашение предусматривает снижение бюрократических барьеров на пути расширения экономических связей между ЕС и США и приведение их законодательств в соответствие с взаимными нуждами, что позволит устранить существующие противоречия в тех случаях, когда это возможно. Станет возможным более эффективное регулирование экономических отношений и даст возможность проанализировать системы контроля, сократив те инспекции товаров и услуг, которые обе стороны сочтут ненужными. Кроме всего прочего, станет возможным выявить совпадающие ограничения и устранить их. Так, например, многие из существующих норм безопасности автомобилей в ЕС и США различны, хотя все они подчинены одной цели – обеспечению безопасности пассажиров. Рассмотрение норм безопасности позволит выявить совпадающие процедуры и устранить их излишнее дублирование. ЕС и США уже договорились о создании лабораторий по совместному тестированию электромобилей и созданию таких унифицированных деталей, как розетки или штепселя для зарядки аккумуляторов.

Это же относится к торговле химическими товарами, которые в Европе требуют регистрации в Европейском химическом агентстве, а в Америке подобная процедура отсутствует. Учитывая, что по обе стороны Атлантики многие химические товары производятся по схожим технологиям, существует возможность сокращения инспекций и проверок.

³⁴ Transatlantic Trade and Investment Partnership, The Regulatory Part. European Commission, September 2013. P. 95.

³⁵ *Francois J., Manchin M., Norberg H., et al.*, Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment, Centre for Economic Policy Research, Final Project Report, March 2013. P. 41.

³⁶ *Erixon F. and Bauer M.*, A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods, European Center for International Political Economy (ECIPE), ECIPE Occasional Paper №. 4/2010, 2010.

Критики предполагаемого соглашения обращают внимание на то, что новые правила регулирования будут более близкими крупным корпорациям, и менее – потребителям и сторонникам защиты природы, чем ныне существующие правила. Крупные корпорации настаивают на введении механизма, когда инвестор имеет возможность судиться с государством (*Investor-to-state dispute settlement – ISDS*)³⁷. Введение подобной процедуры в Европе сделает многие виды экономической деятельности беззащитными перед интересами крупных компаний. Считается, что поскольку частные компании обычно обладают хорошими адвокатами, то их шансы выиграть подобные иски более предпочтительны, чем у государства, что позволяет компаниям предъявлять государству иски по потерям, включая упущенную выгоду³⁸. Как писал директор Центра экономических и политических исследований в Вашингтоне Дин Бейкер (*Dean Baker*), «Самое важное, что надо знать о ТТП – то, что рост торговли не является действительной целью подобной сделки. За малыми исключениями, традиционные торговые барьеры в форме тарифов или квот между США и ЕС уже являются низкими. Никому не придет в голову прилагать серьезные усилия для их еще большего снижения, поскольку выигрыш от этого будет минимален»³⁹.

Тем не менее соглашение высоко оценивается европейцами. По мнению министра иностранных дел Германии Гидо Вестервелле, оно «является для нас важнейшей возможностью покончить с нашей сосредоточенной внутрь себя неопределенностью последних нескольких лет и вместо этого использовать те огромные мощности, которыми мы обладаем по обе стороны Атлантики»⁴⁰.

³⁷ Соглашение позволяет инвестору подавать в суд на государство, в которое были сделаны инвестиции, без участия страны происхождения инвестиций. Такая договоренность позволяет любой компании выступать против политики государства, тогда как действия компаний оказываются вне юрисдикции государства, организаций или частных лиц. Например, табачная компания Филипп Моррис в 2011 году подала иск правительству Австралии, принявшему законы против курения, тогда как табачную компанию нельзя привлечь за производство табака.

³⁸ Этот принцип уже действует в рамках НАФТА. Так американская компания «Лоун Пайн» предъявила иск Канаде в сумме 250 млн канадских долларов за запрещение правительством Квебека добычи сланцевой нефти в долине реки Святого Лаврентия. Однако до настоящего времени подобного рода требования ни разу не были удовлетворены.

³⁹ *Baker Dean*, ТТП: It's Not about Trade, 12/02/2014, Atlantic-Community.Org (www.atlantic-community.org).

⁴⁰ *Suddeutsche Zeitung*, Januare 19, 2013.

Границы взаимозависимости

В сегодняшнем полицентричном мире ЕС и США, несмотря на существующие разногласия, наиболее близки друг к другу по своему видению современного мира, по базовым основам своей политики, экономики, идеологии. Подтверждая, что Европа остается для Америки «самым важным стратегическим партнером», Збигнев Бжезинский отмечал, что при наличии «взаимовыгодного и постоянно укрепляющегося американо-европейского глобального партнерства Америка становится сверхдержавой-плюс» и что «Америка без Европы все еще будет обладать подавляющим преимуществом, но она не будет глобально всемогущей...»⁴¹. Аналогичную зависимость ощущают и европейцы. Анализируя речь президента Обама в Вест-Пойнте 27 мая 2014 г., английский дипломат Карн Росс (Carne Ross), отметив стремление президента сократить американскую вовлеченность в мировые дела, тем не менее, закончил свою статью в английской газете «Гардиан» словами о том, что «разумные европейцы прекрасно понимают, что без политической поддержки США — и, в случае необходимости, их военной силы — за пределами своего континента они не смогут добиться многого»⁴².

Используя советскую методологию оценки отношений между ЕС и США с точки зрения «межимпериалистических противоречий», можно предположить, что в обозримом будущем шансы на их возникновение маловероятны. Они были минимизированы в тот момент, когда 29 августа 1949 г. СССР испытал атомную бомбу, что определило статус холодной войны, исключая глобальную войну между двумя мировыми системами в условиях их жесткого противостояния. Сегодня их объединяют общие угрозы безопасности со стороны терроризма, организованной преступности, так называемых «несостоявшихся государств». И в Брюсселе, и в Вашингтоне хорошо понимают, что через 10–15 лет каждый второй житель планеты будет жить в Азии, а на совокупное население ЕС и США придется всего 9% населения мира. Возникает проблема смещения центров экономического развития в Азию, которая, по оценкам, к 2025 г. практически сравняется со странами ОЭСР (OECD) по объему ВВП. Китай стал не только крупнейшим торговым партнером ЕС и США, но и обладает ключом к стабильности глобальной финансовой системы, а в обозримом будущем может стать не только крупнейшей экономической державой, но и обладателем мощного военного потенциала. Единству Западу спо-

⁴¹ Бжезинский З. Выбор / Пер. с англ. М., 2004. С. 275.

⁴² «The Guardian», May 29, 2014.

собствует и возникающая, к сожалению, все чаще и чаще, напряженность их отношений с Россией.

В то же время между этими двумя центрами сохраняются и определенные противоречия, которые, однако, не носят кардинального характера, хотя часто оказывают тактическое воздействие на двусторонние отношения. Их можно разделить на две группы, которые с известной долей условности можно обозначить как институциональные и политико-экономические.

Первые связаны с тем, что традиционно США строили свои отношения с Европой, используя хорошо отлаженную систему двусторонних отношений с такими грандами европейской политики, как Великобритания, Франция и Германия. В современных условиях Америке все чаще приходится иметь дело с пока еще не слишком устоявшейся, но единой политикой ЕС. Для Вашингтона это имеет как негативные, так и позитивные последствия. США сталкиваются с системой, где любое решение требует согласования с правительствами 28 стран, которые не всегда готовы поступиться своим суверенитетом ради общих интересов союза. В американской политике в отношении Европы все еще сохраняется определенная дихотомия – сочетание устоявшихся и существенных отношений между США и ведущими странами ЕС с попытками повысить уровень отношений между Вашингтоном и Брюсселем. Связано это как с традиционностью политики Америки, так и прагматическими соображениями – американцам легче договариваться с теми, кто реально определяет политику. К этому стоит прибавить и громоздкий характер брюссельской бюрократии с ее многоступенчатой системой связей между законодательной и исполнительной властью.

С другой стороны, процесс расширения ЕС открыл перед США определенные возможности для укрепления своего влияния в Европе. Если раньше ЕС был более или менее однороден политически, экономически и социально, то за 25 лет ситуация кардинально изменилась. В Евросоюзе оказались три бывшие советские республики, шесть стран бывшего Варшавского договора, две бывшие социалистические республики Югославии. Большинство новичков Евросоюза именно Вашингтон считает гарантом собственной безопасности от существовавших в их исторической памяти страхов вновь оказаться лицом к лицу с Москвой, что порождает определенный конфликт между ними и «старыми» членами союза, а для Америки открывает новые каналы воздействия на Европу.

Вторая группа противоречий, прежде всего, связана с различиями между европейскими и американскими подходами к вопросам демократии и к разрешению международных конфликтов. Американцы,

уверенные в своем моральном превосходстве и глобальном доминировании, воспринимают демократию как своего рода символ религиозного догмата, предначертанного ей Всевышним. Для европейцев демократия скорее опыт и процесс, учитывающий опыт развития стран и народов. Европейцев раздражают действия США, нарушающих собственные принципы демократии при проведении политики ее насильственного насаждения.

Если до последнего времени Вашингтон в своей политике предпочитал исключительно военную силу, европейцы в большей степени уповали на дипломатию и экономические рычаги воздействия. Существование такого рода конфликтов проявилось в ходе Вьетнамской войны, во время инициированной Бушем-младшим войны против Ирака, в отношении США и Европы к палестинской проблеме. Европа резко негативно отнеслась к тому, что США прослушивали высших должностных лиц своих европейских союзников.

Интересы сторон далеко не всегда совпадают, что проявилось, например, в их разных подходах к санкциям в отношении России в ходе конфликта в Украине весной 2014 года. Расчет на то, что реально существующие противоречия между США и ЕС в подходе к вопросу о масштабе и характере санкций в отношении России в контексте кризиса в Украине приведут к расколу Атлантического единства, вряд ли является состоятельным. По мнению кремлевского политолога С. Маркова, Россия рассчитывает на раскол между Европой и США, а укрепление позиций националистических сил в Европе свидетельствует об их поддержке российской политики, что заставит европейских лидеров «уделять большее внимание аргументам России и русских в Донбассе». По его словам, «Путин ждет и надеется на то, что правда о преступлениях и несправедливостях, чинимых киевской хунтой, в конце концов дойдет до европейцев, которые начнут говорить собственным голосом, а не просто повторять позицию Вашингтона»⁴³.

ЕС достаточно часто занимает отличную от США позицию по таким вопросам, как использование военной силы, по контролю над вооружениями, по проблемам экологии и ряду других вопросов, однако эти расхождения не носят кардинального характера и на сегодняшний день не угрожают Атлантическому единству. В более отдаленной перспективе, по мере развития самостоятельной европейской внешней и военной политики в рамках проведения Общей внешней политики и политики безопасности (Common Foreign and Security Policy –

⁴³ *Markov S.* Europeans Turning Against U.S. and Toward Russia // The Moscow Times. May 14, 2014.

CFSP), рост расхождений между Брюсселем и Вашингтоном может увеличиваться, однако в силу общности интересов раскол между ними представляется маловероятным. В пользу такого предположения говорит не только общность их политических и экономических интересов, но и отсутствие территориальных претензий друг к другу, понимание, что в борьбе за ресурсы доминирующую роль играют экономические инструменты, а не военная сила. Однако, несмотря на остроту конфликтов, которая часто преувеличивается журналистами по обоим берегам Атлантики, стороны, хорошо понимая взаимозависимость и важность союза, всегда находят возможности их разрешения.

ЕС – Канада

Канаду, уступающую по площади лишь России, никогда не причисляют к категории крупных государств, но всегда справедливо считают одним из самых благополучных государств мира. Страна имеет высокий уровень жизни, стабильную систему социального обеспечения, не имеет территориальных споров с соседями, а главное, почти лишена таких проблем, как нелегальная иммиграция, этнические конфликты, имеет не слишком высокий уровень преступности и стабильные отношения с большинством стран мира. Проблема самоопределения провинции Квебек, где преобладает франкоязычное население, рассматривается в рамках закона. Подобное социально-политическое «благополучие», наряду с общностью культуры и языка и тем, что Оттава и Брюссель разделяют одни и те же ценности, определяет ее ровные и стабильные отношения с ЕС.

История отношений Европы и Канады до 1931 г., когда согласно Вестминстерскому статуту Канада получила полную самостоятельность во внешней и внутренней политике, мало чем отличалась от истории самой Канады. Первые европейцы поселились на территории нынешней Канады во II в., когда норманны начали селиться на острове Ньюфаундленде, однако вскоре отказались от освоения этого северного острова. В конце XV в. английский корабль под управлением Джона Кабота вновь оказался вблизи Ньюфаундленда, а в 1534 г. француз Жак Картье нанёс на карту залив Святого Лаврентия, поднялся вверх по впадающей в него реке и объявил окрестные земли принадлежащими французскому королю. Землю, где теперь находится Квебек, называли Канада, что на языке живших там ирокезов означало «деревня». Дальнейшее освоение Канады шло в рамках соперничества французов и англичан, которые создали в 1670 г. компанию Гудзонова залива по добыче меха на севере страны. По мере расширения британских колоний на территории нынешних

США французский Квебек все больше оказывался в британском окружении, однако его жителям удалось и сохранить язык, и ориентацию на французскую метрополию. По Парижскому договору 1763 г. Франция после поражения в Семилетней войне отказалась от любых притязаний на Канаду, Новую Шотландию и все острова залива Святого Лаврентия. Французы остались жить в Квебеке, но уже в качестве подданных Великобритании. После поражения англичан в войне за независимость и образования Соединенных Штатов в 1776 г. около 40 тыс. англичан бежали на север в Канаду, укрепив положение англичан в Канаде. В 1876 г. Канада была провозглашена британским доминионом, имевшим статус самоуправления под британской короной. В XX в. Канада стала полностью независимой, хотя формальной главой государства остается английская королева, представленная генерал-губернатором, который назначается королевой, но по рекомендации премьер-министра Канады. Страна продолжает быть активным членом британского Содружества наций, в рамках которого в соответствии с принятой в 1926 г. Декларацией Бальфура доминионы сближает «общая верность Короне и свободное членство в Британском содружестве наций».

Хотя после Второй мировой войны Канада продолжала сближение со своим южным соседом, отношения с Европой в целом и с Великобританией в частности оставались в фокусе канадской политики, тогда как экономика все больше ориентировалась на США. В 1972 г. министр иностранных дел Канады Митчелл Шарп выступил с заявлением о трех вариантах политики в отношении США, где политике интеграции с США или сохранению статус-кво противостоял третий путь – «укрепление и развитие канадской экономики», что включало диверсификацию торговли, в том числе развитие торгово-экономических связей с ЕЭС⁴⁴. Сближение с Европой началось еще до вступления Лондона в ЕЭС. В 1959 г. был подписан договор о сотрудничестве в атомной сфере между Евроатомом и Канадой, а канадский посол в Бельгии был аккредитован при ЕЭС. До начала 1970-х гг. европейская политика Канады в основном ориентировалась не на отношения с ЕЭС, а на двусторонние отношения с ведущими европейскими странами и, прежде всего, с Великобританией. После решения Англии вступить в Европейский союз начинается процесс установления более интенсивных контактов Канады с ЕЭС.

В 1972 г. прошли первые консультации на высоком уровне между Оттавой и Брюсселем, на котором было принято решение о «конструк-

⁴⁴ Sharp M., Canada—U.S. Relations: Options for the Future // International Perspectives, 1972. P. 14.

тивном диалоге», в 1974 г. начался ежегодный обмен парламентскими делегациями между ЕС и Канадой, а в 1976 г. в Оттаве было открыто представительство ЕС и подписано Рамочное соглашение по торговле и экономическому сотрудничеству, которое для ЕЭС стало первой подобной договоренностью с экономически развитой страной. После того как в 1976 г. Канада присоединилась к группе G-6, эти встречи стали еще одной площадкой, где премьер-министры Канады встречались с руководством ЕС и лидерами ведущих стран Европы. В рамках расширения политического диалога в ноябре 1990 г. ЕС и Канада приняли Декларацию о Трансатлантических отношениях, в соответствии с которой было принято решение о создании системы политических консультаций между Брюсселем и Оттавой. В 1993 г. было положено начало регулярным саммитам между «тройкой» ЕС и премьер-министрами Канады, проводящимся раз в два года. Министры иностранных дел Канады и ЕС встречаются ежегодно.

Торговля и инвестиции остаются в центре отношений между ЕС и Канадой, хотя они несопоставимы с теми огромными объемами торговли, существующими между Канадой и США. В 2014 г. в торговле Канады на Америку пришлось 75,6% экспорта и 66,9% импорта, тогда как на ЕС, занимающий второе место в товарообороте Канады, пришлось соответственно 7,7% и 9,4%⁴⁵. В 2014 г. импорт ЕС в Канаду составил 27,4 млрд евро (1,6% от объема импорта ЕС), из которых 20,6% пришлось на машины и оборудование, 9,9% – на минеральное сырье, 9% – на нефть и газ, 8,6% – на химическую продукцию. Экспорт составил 31,7 млрд евро (1,9% экспорта ЕС), из которых 41,8% пришлось на машины и оборудование, 16,4% – на химическую продукцию. В 2014 г. Канада была 12-м по значению торговым партнером ЕС, на которую пришлось 1,7% его торгового оборота. Накопленные инвестиции ЕС в Канаду составили на начало 2014 г. 225,2 млрд евро, а инвестиции Канады в ЕС составили 117 млрд евро.

Всеобъемлющее соглашение по экономике и торговле (Comprehensive Economic and Trade Agreement (СЕТА), переговоры о заключении которого начались в 2009 г., устраняют 99% внешнеторговых тарифов и создает благоприятные условия для роста инвестиций. Считается, что в случае его имплементации соглашение даст возможность ЕС увеличить ежегодный прирост ВВП более чем на 11 млрд евро⁴⁶. К сен-

⁴⁵ Подсчитано по: Statistics Canada / Режим доступа: statcan.gc.ca. – Дата обращения: 17 сент. 2015

⁴⁶ EU Relations with Canada. EU External Action / Режим доступа: eeas.europa.eu. – Дата обращения: 18 янв. 2015

тября 2014 г. был подготовлен текст соглашения на 1634 страницах, который был одобрен 28 странами ЕС.

Что касается сотрудничества в сфере безопасности, то и Канада, и большинство стран ЕС входят в НАТО, в рамках которого решаются вопросы международного сотрудничества в этой сфере. На двустороннем уровне в 2000 г. Канада и ЕС подписали Общее заявление по вопросам обороны и безопасности, которое помимо общих заявлений относительно совместных усилий по сохранению мира содержало конкретные пункты по проблемам миграции, обмена данными по преступности и другим конкретным проблемам, связанным с безопасностью. В 2005 г. ЕС и Канада подписали Соглашение об участии в операциях по урегулированию кризисных ситуаций, в рамках которого Брюссель и Оттава координируют свое участие в различных миротворческих операциях.

Глава 21

ЕС – ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА

В Европе весьма серьезно относятся к сотрудничеству со странами Латинской Америки, поскольку совершенно справедливо считают, что они играют все более заметную роль в современном мире. Некоторые из них еще недавно вырывались в лидеры мирового экономического роста, как, например, Бразилия¹, другие ищут новые горизонты социально-экономического развития подобно Венесуэле², провозглашившей курс на «социализм XXI века».

Когда говорят «Латинская Америка», то чаще всего подразумевают все страны и территории, расположенные южнее США. Однако, строго говоря, это не совсем верно — ведь южнее США расположены страны, говорящие не только на языках романской группы (отсюда — «латинская»), но и на английском, и на голландском языках. Когда-то термин «Латинская Америка», введенный во Франции во времена императора Наполеона III, обозначал колониальные территории, где официальными языками были испанский, португальский и французский, но постепенно он получил более широкое толкование. Кстати сказать, в США этим термином не пользовались до конца XIX века, предпочитая говорить «Испанская Америка»; употребляют это сочетание в США довольно часто и в наши дни, когда речь идет об испаноговорящих странах Западного полушария.

¹ См. подробнее: *Давыдов В.М., Бобровников А.В.* Роль восходящих гигантов в мировой экономике и политике (шансы Бразилии и Мексики в глобальном измерении) / М.: ИЛА РАН, 2009. — 234 с.

² *Дабаян Э.С.* Левый поворот в Латинской Америке / Информационно-аналитический журнал Политическое образование/ Режим доступа: <http://www.lawinrussia.ru/levyi-povorot-v-latinskoi-amerike>. — Дата обращения: 17 окт. 2015.

Зачастую, говоря о Латинской Америке, имеют в виду и государства Карибского бассейна. Однако в официальных документах и материалах, относящихся к Латинской Америке и островным государствам Карибского бассейна, всегда используется термин – «страны Латинской Америки и Карибского бассейна» (ЛАКБ), иногда встречаются аббревиатуры ЛАК, ЛАиК. Мы тоже будем придерживаться общепринятых сокращений и терминологии, рассматривая вопросы отношений Европы и Латинской Америки.

И еще, хотелось бы оговориться, что термин «Латинская Америка» не бесспорен. Ведь земли Центральной и Южной Америки буквально пропитаны культурой и историей майя, ацтеков, инков, многих древних индейских племен и народов. Получается, что когда говорят «Латинская», то как бы отсекают эпоху, предшествовавшую приходу на эти земли европейских завоевателей. Может быть, поэтому бывший президент Венесуэлы Уго Чавес предложил вместо «Латинская Америка» говорить «Индийская Америка». Что значит «Латинская»? Этот термин нам навязали европейцы, хотя всем хорошо известно, что именно индейцы являются коренным населением региона», – сказал он в Каракасе на встрече с индейской общиной³.

История отношений

Рассматривая вопросы сотрудничества современной Европы со странами Латинской Америки, мы не должны забывать историю этих отношений, ту первооснову, из которой они произрастают. Стремясь открыть морской путь в Индию, Христофор Колумб пересек в 1492 г. Атлантический океан и открыл Большие Антильские острова. За первой экспедицией последовала вторая, потом третья. Так начался процесс колонизации открытых европейцами земель Нового Света.

Вся история ЛАКБ, начиная с XV в., самым тесным образом была связана с Европой. Если англичане, а за ними французы активно колонизовали острова Карибского бассейна, то испанцы и португальцы за небольшими исключениями владели Мексикой и Южной Америкой. События XV–XVI вв. продолжают сказываться на отношениях стран двух континентов, ведь до сих пор еще не закончен спор о принадлежности тех или иных территорий и островов. Не следует также забывать, что именно с тех давних веков по сей день здесь сохраняются колонии

³ «Hugo Chávez propone llamar “india” a América Latina». 11 de agosto 2008. / INFOBAE/ Режим доступа: <http://www.infobae.com/2008/08/11/396936-hugo-chavez-propone-llamar-india-america-latina>. – Дата обращения: 23 окт. 2015.

и зависимые территории или, говоря современным языком, «заморские департаменты», «государственные образования» или «заморские территории» европейских стран.

Начавшаяся в XV в. европейская колонизация превратила Латинскую Америку в колонию Испании. Позже к колонизации континента присоединились Великобритания, Франция и Нидерланды. Пример американцев, завоевавших независимость от Великобритании, вдохновил испанцев и португальцев, живших в созданных их предками колониях, начать борьбу за независимость. Первым из них был потомок креольских аристократов Симон Боливар. Борьба за независимость началась в 1810 г. и шла на протяжении всего XIX в. К началу XX в. большинство стран Латинской Америки получили независимость, но сохранили и продолжают сохранять культурные и экономические связи со своими бывшими метрополиями.

Сегодня в пределах региона расположено 46 стран и территорий, из которых 33 суверенных государства, все они относятся к числу развивающихся стран. ЛАКБ – это 15% обитаемой суши, 9% всего населения планеты и 8,1% валового мирового продукта⁴. Латинская Америка занимает 21 млн кв. км с населением более 599 млн человек⁵. Большая часть населения Латинской Америки живет в городах. Доля городского населения составила в 2013 году 79% от общей численности проживающих в регионе⁶.

Экономика стран ЛАКБ в последние годы имеет устойчивую тенденцию роста. В 2013 г. ВВП (по текущему курсу долл. США) в Латинской Америке составил 5,655 трлн, а среднегодовой доход на душу населения – 9314⁷.

Об экономических успехах стран региона свидетельствуют следующие цифры: в 2003–2008 гг. (годы наибольшего роста) объем экспорта возрос в 2,4 раза (с 384 до 901 млрд долл.), золотовалютные резервы увеличились в 2,6 раза и превысили 510 млрд долл., а иностранные ин-

⁴ Латинская Америка /АКАДЕМИК/ – Режим доступа: <http://investments.academic.ru/1103> – Дата обращения: 23 окт. 2015.

⁵ CEPAL. La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. LC/L. 3535/Rev. 1. Enero de 2013. / Официальный сайт CEPAL / – Режим доступа: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/48080/UnionEuropeaRev1.pdf> – Дата обращения: 23 окт. 2015.

⁶ WorldBank. Latin America & Caribbean (developingonly). /Официальный сайт / – Режим доступа: <http://data.worldbank.org/region/LAC> – Дата обращения: 23 окт. 2015.

⁷ Ibid.

вестиции возросли почти в три раза. Одновременно государственный долг снизился с 58% до 26% ВВП⁸.

Кроме этого, по данным СЕПАЛ⁹, последние годы наряду с высокими индексами роста экономики стран региона наблюдается устойчивая тенденция увеличения прямых зарубежных инвестиций в экономику латиноамериканских стран, из которых самыми крупными получателями стали Бразилия и Мексика.

В условиях экономического роста и увеличения объемов экспорта латиноамериканских стран Европейский союз становится вторым по значимости торговым партнером в регионе, уступая только США. С 2004 г. до 2014 г. товарооборот между странами Европейского союза и Латинской Америки и Карибского бассейна возрос почти в 2 раза, достигнув более 212,2 млрд евро.

ЕС остается крупнейшим иностранным инвестором в регионе (включая страны Карибского бассейна): общая сумма инвестиций в страны Меркосур и Андской группы составили в 2013 г. 358,2 млрд евро, что составляет около половины от общего объема ПИИ в регионе. Прямые иностранные инвестиции ЕС в Латинской Америке и Карибском бассейне выше, чем в России, Китае и Индии вместе взятых¹⁰, при этом наметилась тенденция роста латиноамериканских инвестиций в страны ЕС.

Европа вновь открывает Латинскую Америку

Европейский союз активно демонстрирует интерес к установлению более тесных связей со странами Латинской Америки в экономической, политической и социальной сферах. В этой связи достаточно напомнить о том, что именно в 1990-е гг. была заложена основа ставших регулярными саммитов глав государств и правительств Латинской Америки и Европейского союза.

Следует признать, что до конца шестидесятих годов XX в. связи между Европейским экономическим сообществом (ЕЭС) и Латинской Америкой носили спорадический характер и имели для двух сторон второстепенное значение. Отчасти это объясняется тем, что ЕЭС, находясь на начальном этапе своего развития, еще не обладало необхо-

⁸ Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008. CEPAL, Santiago de Chile, 2008; La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2008. CEPAL, Santiago de Chile, 2009.

⁹ Экономическая комиссия для стран Латинской Америки (СЕПАЛ) – La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹⁰ Ibid.

димым потенциалом для масштабной внешней экспансии капиталов и идей, а потому не рассматривало Латинскую Америку в качестве приоритетного направления своей внешнеполитической и экономической деятельности. С другой стороны, в этот период страны Сообщества отдавали себе отчет в том, что Латинская Америка с окончания Второй мировой войны остается зоной абсолютного влияния Соединенных Штатов Америки. Основные усилия стран ЕЭС в то время были направлены на налаживание сотрудничества между собой и своими бывшими колониями в регионе Средиземного моря, в Африке, зоне Карибского бассейна и Тихого океана¹¹.

Началом послевоенного диалога Европы и Латинской Америки можно считать беспрецедентный по времени и географии исторический визит президента Франции Шарля де Голля в 1964 г. в страны региона. Вне всяких сомнений, это был прорыв не только в отношениях Франции и латиноамериканских стран, но и появление новой перспективы в отношениях Европы и Латинской Америки.

К этому времени блоковое деление мира обозначилось со всей глубиной, а холодная война все более приближалась к вооруженному противостоянию. Ситуация в регионе резко обострилась, когда Куба первой в Западном полушарии провозгласила курс на построение социализма и солидаризировалась со странами социалистического лагеря. В ответ Соединенные Штаты фактически объявили Кубе экономическую войну и стали усиливать свой контроль над странами региона, самостоятельность которых и без того во многом была ограничена. В Латинской Америке понимали, что своими силами они не смогут противостоять политическому и экономическому диктату со стороны США – нужны были новые союзники. Латиноамериканские страны в тот момент не были готовы присоединиться ни к одной из противоборствующих сторон. Чтобы не оказаться «между двух огней», им был необходим какой-то новый формат отношений в мировой политике, и его предложил президент Франции Шарль де Голль.

В день своего прилета на новом французском реактивном пассажирском лайнере «Каравелла» в столицу Мексики, обращаясь к многотысячной толпе с балкона Национального дворца, он заявил: «Народ Франции предлагает народу Мексики идти вперед вместе, взявшись за руки!»¹² С нескрываемым одобрением национальные элиты латиноа-

¹¹ Стрелков А.А. Демократия или практический интерес: политика Европейского союза в отношении стран АКТ // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 6. С. 67–72.

¹² Tiempo, 23 demarzode 1964, vol. XLIV, num. 1142, p. 3

мериканских стран и самые широкие слои общественности отметили откровенно критические высказывания французского лидера в адрес политики США. Но больше всего вселяло надежду в латиноамериканцев то, что де Голль говорил не только от имени Франции, но от всей послевоенной Западной Европы, добившейся первых экономических и социальных успехов. После посещения Мексики в десяти других странах региона 74-летнего президента Франции встречали как героя. В небе Перу, куда прилетел де Голль, его самолет почетным эскортом сопровождали истребители перуанских военно-воздушных сил, а толпы восторженных людей высыпали на улицу, приветствуя французского президента. Не менее радушный прием оказали лидеру Франции в Венесуэле, Колумбии, Эквадоре, Боливии, Чили, Аргентине, Парагвае, Уругвае и Бразилии.

За год до своей поездки в Латинскую Америку де Голль сказал, что «Латинская Америка – это тот континент, где будет определяться решение многих вопросов. Принципиально важно, чтобы Франция и Европа имели там свое присутствие. Латинская Америка в нас нуждается, и у нас нет оснований отказывать ей в этом. Необходимо избежать противостояния между Северной и Южной Америкой. Почему мы самоустраниемся?»¹³

Латинская Америка в словах де Голля услышала не только возможность ослабить контроль со стороны США, но и новые возможности для решения своих экономических и социальных проблем. Самостоятельное развитие отношений с Европой превращало их из «стран зоны влияния США» в независимых игроков на мировой арене, и Европа предлагала им условия равноправного партнерства.

Уже в семидесятые годы XX в. наметились первые результаты нового сотрудничества. Следует признать, что к изменению взглядов ЕЭС на Латинскую Америку подтолкнул также экономический кризис середины 1970-х гг., сопровождавшийся резким повышением цен на нефть и ее нехваткой на мировом рынке. По мнению некоторых экспертов, именно нехватка углеводородного сырья заставила Европейское экономическое сообщество в качестве первого практического шага по сближению с Латинской Америкой торжественно открыть в 1975 г. представительство Европейской комиссии в Каракасе, столице страны с самым высоким уровнем добычи нефти в регионе.

¹³ *Valdez Manuel*. De Gaulle Conmovio Lima / CARETAS ilustracion peruana. – Режим доступа: <http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&S=&id=12&idE=775&idSto=0&idA=32657#.VEIkwmvSLk>. – Дата обращения: 23 окт. 2015.

Представительство Европейской комиссии в Венесуэле с самого начала активно способствовало установлению и развитию политического и межпарламентского диалога между ЕЭС и странами Латинской Америки, который с 1974 г. проводится в формате заседаний каждые два года. Этот диалог не прерывался на протяжении всех семидесятых и восьмидесятых годов XX в., несмотря на то, что в ряде стран региона в это время существовали авторитарные режимы и отмечалась значительная политическая нестабильность. Посредством межпарламентских встреч ЕЭС способствовало усилению латиноамериканской интеграции в сфере парламентаризма. Подобная политика может считаться конкретным вкладом европейских парламентариев в становление правового государства в этом регионе.

В 1970-е гг. разрабатывается правовая основа отношений ЕЭС со странами Латинской Америки, тогда же была разработана система общих торговых преференций для ибероамериканских стран, а также подписаны первые двухсторонние договоры (так называемые договоры «первого поколения») с Аргентиной, Уругваем, Бразилией и Мексикой. В течение восьмидесятых годов XX в. отношения со странами Латинской Америки углубляются, и ЕЭС подписывает развернутые договоры «второго поколения» (например, договор о торговле текстильной продукцией с Аргентиной в 1986 г. или договоры по импорту маниоки, подписанные с Бразилией в 1982 и 1986 гг.).

Однако связи между ЕЭС и Латинской Америкой значительно ослабли на несколько лет из-за проблем, возникших вследствие мирового экономического кризиса, начавшегося в 1970-е и продолжившегося в начале 1980-х гг., а также из-за разразившегося в 1982 г. военного конфликта между Аргентиной и Великобританией за Мальвинские (Фолклендские) острова.

Конфликт между Аргентиной и Великобританией в 1982 г. поставил европейские страны в затруднительное положение, сковав их инициативы в вопросах сотрудничества со странами Латинской Америки. И только вступление Испании в Европейское экономическое сообщество в 1986 г. придало новый импульс развитию этих связей. Активно отстаивая укрепление связей ЕЭС с Латинской Америкой как одно из своих условий присоединения к ЕЭС, Испания стала несомненным лидером инициатив ЕЭС в отношениях с Латинской Америкой.

Расширяя и углубляя уровень своих отношений со странами Латинской Америки, ЕЭС, а с 1993 г. – Европейский союз (ЕС), в девяностые годы XX в. подписывает договоры «третьего» и «четвертого поколения», объединяющие весь комплекс сотрудничества во всех

областях, включая гуманитарные, правовые, экологические, вопросы защиты прав человека и т.д.

Заключение в 1995 г. договора с Южноамериканским общим рынком (МЕРКОСУР) начинает этап соглашений «четвертого поколения». Наиболее всеобъемлющими являются соглашения об ассоциации, подписанные с Мексикой в 2000 г., с Чили – в 2003 г. и со странами Центральной Америки в 2012 г.

В настоящее время ЕС ведет переговоры по поводу соглашения об ассоциации с Колумбией, Эквадором, Перу, а также со странами-участницами МЕРКОСУР.

С начала своей деятельности ЕС встречает в Латинской Америке все возрастающий интерес к развитию и расширению двусторонних связей, опыту Европы в решении экономических проблем и совершенствованию социальной модели. И хотя Европейская социальная модель, как уже было сказано, – своеобразный кодекс поведения, основанный на непреходящих человеческих и цивилизационных ценностях, знакомство с этой моделью развития в Латинской Америке происходит, прежде всего, через торгово-экономические связи, а также через политический и общественный диалог.

Развитие политического диалога

Учитывая все разнообразие политического ландшафта в регионе, и даже понимая различную степень готовности латиноамериканских стран к сотрудничеству с европейскими странами, ЕС считает весьма важным всячески развивать отношения со странами Латинской Америки, причем не только экономические, но и политические, и общественные.

Началом стратегического партнерства ЕС и стран Латинской Америки и Карибского бассейна (ЕС–ЛАКБ) можно считать первую встречу на высшем уровне, которая прошла в Рио-де-Жанейро в 1999 г. Представители двух регионов подтвердили, что являются естественными союзниками, которых связывают крепкие исторические, культурные и экономические узы. На этой основе было решено развивать тесное сотрудничество на международном уровне и поддерживать интенсивный политический диалог, как на региональном, так и на субрегиональном уровне.

На этой встрече было принято Заявление, в котором отразилось желание обеих сторон усиливать все виды связей между двумя регионами, с целью способствовать равновесию «преуспевания и мощи в мире». Эти усилия были направлены на достижение «стратегической

ассоциации». Понятие было сформулировано в совместном документе «ЕС–ЛАКБ: общие ценности и позиции», в котором предполагалось на основе совместных договоров об ассоциации, договоров о сотрудничестве и других юридических механизмах, вести плодотворный политический диалог. Устанавливать крепкие экономические и финансовые связи, на которых вести справедливую торговлю и движение капиталов. Стороны также подтвердили свое желание на конструктивной основе осуществлять сотрудничество в образовательной, научной, технологической, культурной, гуманитарной и общественной сферах. Главы государств и правительств двух регионов посчитали, что такой уровень ассоциации поможет двум регионам противостоять вызовам, с которыми будет сталкиваться международное сообщество в XXI в. в вопросах мира и безопасности.

Можно выделить несколько приоритетных целей и направлений политического сотрудничества ЕС и Латинской Америки, которые были сформулированы Еврокомиссией в программе сотрудничества с Латинской Америкой, в число которых вошло предоставление помощи, борьба с бедностью и помощь в проведении экономических реформ¹⁴. ЕС поддержал серию политических диалогов по таким темам, как консолидация демократии, процессы примирения конфликтующих сторон в регионе, борьба против наркотиков, региональная интеграция, развитие экономических и коммерческих связей, вопросы безопасности. ЕС предлагает также обсуждение нескольких общих тем, таких как процесс примирения в Гватемале, выборы в различных странах, ситуация на Кубе.

Формат политического диалога ЕС с Латинской Америкой складывался постепенно на протяжении длительного времени и включал на каждом этапе новые темы и направления. Вершиной политического диалога стали встречи на высшем уровне глав государств и правительств двух регионов.

Наиболее важные решения в рамках политического диалога, касающиеся отношений двух регионов, принимались на встречах глав государств и правительств стран ЕС и Латинской Америки. До 2015 г. состоялось семь таких встреч: Рио-де-Жанейро (1999), Мадрид (2002), Гвадалахара (2004), Вена (2006), Лима (2008), Мадрид (2010), Сантьяго-де-Чили (2013).

Следует отметить, что политический диалог получил дополнительный импульс в период, когда Испания была председателем ЕС

¹⁴ The European Commission Latin America Regional Programming document 2007–2013. – 12.07.2007. (E/2007/1417).

(1-е полугодие 2002 г.), в ходе саммита в Мадриде в 2002 г. и серии субрегиональных и двухсторонних встреч, на которых Испания не только выдвигала темы Латинской Америки как приоритетные для ЕС, но и вновь подтвердила свою роль как главного европейского участника диалога, своеобразного «канала связи между ЕС и Латинской Америкой».

Показательно, что главными пунктами повестки дня встречи на высшем уровне в Мадриде стали такие вопросы, как демократия и права человека, международная безопасность и борьба против терроризма, борьба против распространения наркотиков и связанных с этим преступлений, включая торговлю оружием, мировая экономика, финансирование развития, информационное сообщество.

С 2010 г. ЕС особо выделял такие политические приоритеты в своих отношениях со странами Латинской Америки и Карибского бассейна, как адаптация программ сотрудничества для районов, не охваченных традиционными формами инновационного сотрудничества в области развития и участия гражданского общества в стратегическом партнерстве, в частности, в деятельности учрежденного Европейской комиссией фонда ЕС – ЛАиК.

Результатом большой работы по поддержанию политического диалога стало достижение широкого спектра важных соглашений ЕС со странами и группами стран в регионе, в том числе соглашений об ассоциации с Чили и Мексикой. Можно также назвать стратегическими партнерские отношения с Бразилией и Мексикой. ЕС подписал соглашение о свободной торговле с Перу и Колумбией.

Знаковым событием в развитии политического диалога стала Встреча на высшем уровне в Сантьяго-де-Чили в январе 2013 г. С нее начинается отсчет в политическом диалоге двух регионов, поскольку седьмая встреча ЕС–ЛАКБ в Сантьяго стала одновременно первой встречей на высшем уровне Европейского союза и созданного в 2011 г. Сообщества стран Латинской Америки и Карибского бассейна (CELAC)¹⁵.

Президент Чили Себастьян Пиньера назвал эту встречу рождением «нового стратегического альянса» Европы и Латинской Америки для решения глобальных задач в социальной сфере и в области охраны окружающей среды¹⁶.

¹⁵ 1st EU–CELAC Summit / 7th EU–LAC Summit / European Union, External Action. – Режим доступа: http://eeas.europa.eu/la/summits/2013/index_en.htm – Дата обращения: 23 дек. 2014.

¹⁶ Ibid.

Новый формат саммита позволил главе Госсовета Кубы Раулю Кастро впервые участвовать в его работе и вместе с лидерами ЕС обсуждать все вопросы двусторонних отношений Латинской Америки и Европейского союза. Вне всяких сомнений, участие кубинского лидера в этом формате будет способствовать налаживанию более тесных отношений между Кубой и странами ЕС, решению политических и торгово-экономических проблем.

Если внимательно посмотреть на историю многосторонних политических диалогов стран Латинской Америки и ЕС, то наряду с диалогом на уровне ЕС – Латинская Америка, можно выделить несколько самостоятельных по тематике и кругу участников внутри субрегионального деления стран Латинской Америки.

Это, прежде всего, диалог Европейского союза с такими группами, как «Группа Рио»¹⁷, «Диалог Сан-Хосе»¹⁸, «Диалог с Андским сообществом»¹⁹, «Соглашение по сотрудничеству с МЕРКОСУР»²⁰.

Политический диалог между «Группой Рио» и Европейским союзом был начат с Римской декларации в декабре 1990 г. министров иностранных дел стран «Группы Рио» и ЕЭС. Декларация в дальнейшем наполнялась конкретным содержанием на ежегодных встречах министров. И хотя «Группа Рио» юридически не оформлена как международная организация, она является самым широким форумом диалога Европейского союза с Латинской Америкой. С тех пор диалог был дополнен обсуждением вопросов безопасности, образования, окружаю-

¹⁷ «Группа Рио» (со встречи Рио-де-Жанейро в декабре 1986 г.) включает Аргентину, Боливию, Бразилию, Чили, Колумбию, Эквадор, Мексику, Парагвай, Перу, Уругвай и Венесуэлу. Цели группы – консолидация демократии, расширение экономического и политического сотрудничества, активизация процессов интеграции и развитие международного диалога посредством встреч глав правительств и постоянных механизмов консультаций и политического улаживания разногласий.

¹⁸ В диалоге участвуют государства Центральной Америки – Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа, Панама и Сальвадор.

¹⁹ «Андское сообщество наций» (CAN) сформировалось на основе Договора по Картахене, подписанного в 1969 г. Боливией, Колумбией, Эквадором, Перу и Венесуэлой, в котором была учреждена Андская группа, в 1996 г. преобразованная в Андское сообщество наций. Из-за политических противоречий с Перу и Колумбией Венесуэла вышла из объединения. Сообщество ставит своей целью создание Экономического союза посредством либерализации торговли.

²⁰ Общий рынок стран Южного конуса (MERCOSUR). Создан в Асунсьоне в 1991 г. Объединяет Аргентину, Бразилию, Парагвай и Уругвай. С 31 июля 2012 г. вступило в силу полное членство Венесуэлы. Ряд стран стали ассоциированными членами. Цель создания – свободное обращение товаров, услуг и рабочей силы на территории стран-членов, устранение таможенных барьеров и тарифных ограничений и т.д. Четвертое по значимости экономическое объединение в мире.

шей среды, коммерческих связей, борьбы против наркотиков и т.д. На IV встрече министров (Сан-Паулу, 1994 г.), произошло качественное продвижение в межрегиональном диалоге, так как было принято заявление об ассоциации, которое определило отношения между двумя регионами. Необходимость усилить сотрудничество в социальной сфере и в области охраны окружающей среды была подчеркнута на Седьмой встрече (Нордвейк, 1997 г.). На VIII встрече (Панама, 1998 г.) была снова отмечена важность поддержки образования, развития человеческого потенциала и борьбы против наркотиков на основе солидарной ответственности. На X встрече (Сантьяго-де-Чили, 2001 г.) затрагивалась тема развития информационного общества и развития новых компьютерных технологий, стимулирования межрегионального сотрудничества в этой области.

«Диалог Сан-Хосе» (Коста-Рика) начался в 1984 г., когда состоялась первая конференция, обсуждавшая решение конфликтов в Центральной Америке. Этот диалог проводится каждые два года в формате встреч министров иностранных дел. На XII конференции Сан-Хосе, прошедшей во Флоренции в 1996 г., были определены новые приоритетные направления сотрудничества: укрепление правового государства, модернизация государственного управления, обновление социальной политики, укрепление процесса интеграции Центральной Америки и ее интеграция в мировую экономику. На XVII конференции (Гватемала, 2001 г.)²¹ ЕС предложил добавить в качестве главных целей сотрудничества борьбу со стихийными бедствиями, укрепление демократии, а также вопросы обеспечения безопасности, включая поддержку инициативы – «Центральная Америка: территория, свободная от малых вооружений» в соответствии с директивами Организации Объединенных Наций.

Политический диалог между «Андским сообществом» и ЕС был оформлен Совместным заявлением, подписанным в июне 1996 г. в Риме. Одна из важных тем этого диалога – борьба против производства и распространения наркотиков. С 1995 г. Европейский союз поддерживает с государствами-членами «Андского сообщества» диалог по этой теме. Применение «Обобщенной системы преференций» ЕС (Sistema de Preferencias Generalizadas – SPG), позволило экспортерам из стран АС получить снижение или вообще отмену пошлин на свой

²¹ Comunicado conjunto. XVII conferencia ministerial del dialogo de San Jose. Guatemala, 26 demarzode 2001. /European Council Council of the European Union/ – Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/07363.es1-com-muniqu%C3%A9.doc.html – Дата обращения: 12 дек. 2014.

экспорт в страны ЕС, таким путем высвобождая средства для решения задачи борьбы с производством и распространением наркотиков. Другая важная тема – поощрение торговых связей между двумя регионами. На первом Форуме Евро-Андино, прошедшем в Лондоне в 1998 г., для этих целей был создан Торговый Евро-Андский совет.

На встрече «Андское сообщество» – ЕС в мае 2002 г. стороны договорились укреплять «сотрудничество в борьбе против терроризма, торговли наркотиками и преступлений, связанных с этим». Следует также отметить, что просьба Колумбии включить Революционные вооруженные силы Колумбии (FARC) в список террористических организаций стала возможной в период председательства Испании в ЕС в 2002 г. В связи с изменением позиции ЕС по отношению к усилиям правительства Колумбии найти решение затяжного конфликта с FARC была изменена официальная формулировка позиции ЕС, которая стала звучать как «поддержка в решении конфликта», вместо прежней формулировки «поддержка Колумбии».

Рамочное соглашение по сотрудничеству между МЕРКОСУР и ЕС было подписано в декабре 1995 г. с целью создать «ассоциацию политического и экономического характера». Это соглашение открыло дополнительные возможности для развития связей между Латинской Америкой и Европейским союзом, создало дополнительные условия для политического диалога на уровне президентов стран, министров, экспертных групп, а также для обсуждения вопросов торговли, научно-технического и экономического сотрудничества.

Укреплению политического диалога Европейского союза с региональными латиноамериканскими организациями в немалой степени способствует то обстоятельство, что ЕС пользуется статусом постоянного наблюдателя при Организации американских государств (ОEA), Экономической латиноамериканской системе (SELA)²² и Латиноамериканской ассоциации интеграции (ALADI)²³.

Политическое взаимодействие между континентами органически дополняется диалогом с гражданским обществом в странах Латинской Америки.

²² Экономическая латиноамериканская система (SELA) основана в 1975 г., страны-участницы: Аргентина, Барбадос, Боливия, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Чили, Куба, Эквадор, Сальвадор, Гранада, Гватемала, Гвиана, Гаити, Гондурас, Ямайка, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Доминиканская Республика, Суринам, Тринидад и Тобаго, Уругвай и Венесуэла.

²³ Латиноамериканская ассоциация интеграции (ALADI) создана в 1981 г.

Инвестиции и торгово-экономические связи

Прежде чем рассматривать сугубо экономические стороны отношений двух регионов, хотелось бы обратить внимание на один очень важный аспект сотрудничества – это помощь и поддержка ЕС стран ЛАКБ. В рамках политического диалога ЕС – ЛАКБ обсуждаются многие конкретные проблемы Латинской Америки, и Европейский союз охотно делится своим опытом и знаниями в решении этих проблем. Но не только – ЕС финансирует конкретные программы, сформулированные в ходе политических обсуждений и диалога с гражданским обществом.

Первые такие программы помощи Европейского союза начали осуществляться в Латинской Америке с 1990-х гг. Среди приоритетов были обозначены программы сотрудничества в области высшего образования, поддержки малого и среднего бизнеса, а также местного самоуправления и городского развития. Новые региональные программы были сформулированы в начале 2000-х годов, исходя из приоритетов, определенных и одобренных на саммитах глав государств и правительств ЕС и стран Латинской Америки и Карибского бассейна. Хотелось бы отметить, что участие в региональных программах открыто для всех стран Латинской Америки, включая Кубу. Партнерами региональных программ стали национальные правительства, судебные и законодательные органы, органы местного самоуправления, субъекты частного сектора (предприятия, банки и т.д.) и академическое сообщество (университеты, исследовательские и учебные центры). При реализации региональных программ большое внимание уделяется поощрению диалога и совместных действий с международными организациями, работающими в Латинской Америке, такими как ЭКЛАК²⁴, ПРООН²⁵, МАБР²⁶, ОЭСР²⁷ и др.

В настоящее время региональные программы помощи реализуются по трем приоритетным направлениям:

- социальная сплоченность (EUROsociAL, Urb-AL, AI-Invest);
- устойчивое развитие и изменение климата (EURO-SOLAR, EUROCLIMA, RALCEA и FLEGT South America);

²⁴ Экономическая комиссия ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) или CEPAL (исп.).

²⁵ Программа развития ООН (ПРООН).

²⁶ Межамериканский банк развития – международная организация для стран Латинской Америки и Карибского бассейна, содействующая их экономическому и социальному развитию и региональной интеграции.

²⁷ Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) является международной экономической организацией, основанной в 1961 г.

- развитие высшего образования и исследований (ALFA и Erasmus Mundus).

В 2010 г. Европейская комиссия учредила инвестиционный фонд ЛАИФ (Latin American Investment Facility – LAIF) для работы в Латинской Америке, ставший надежным инструментом для поддержки государственных инвестиций в стратегические отрасли стран региона. По региональным программам помощи общий вклад Европейского союза составил более 1 млрд евро²⁸.

Следует отметить, что Европейский союз имеет сложную систему предоставления помощи различным странам. Под «помощью ЕС» обычно понимают программы «Официальной помощи развитию» (ODA) и, прежде всего, речь идет о программе Европейского союза в целом, хотя отдельные государства-члены ЕС имеют свои собственные программы помощи. Они включают ряд специальных программ – таких как «Инструмент развития и сотрудничества» (Development Cooperation Instrument) для азиатских и латиноамериканских стран и «Европейский фонд развития» (European Development Fund) – для Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона.

ЕС оказывает помощь почти 130 странам. В 2011 г. Латинская Америка получила 6% от общего объема помощи ЕС²⁹. Кроме этого, финансовую помощь ЕС получают неправительственные организации стран ЛАКБ.

Экономические, торговые и финансовые связи между ЕС и Латинской Америкой в 1990-е годы укреплялись по трем направлениям: во-первых, инвестиции коммерческих структур государств-членов ЕС; во-вторых, увеличение товарообмена; в-третьих, финансовая помощь со стороны ЕС. Все это, по мнению экспертов ЕС, способствовало созданию и усилению экономической интеграции между латиноамериканскими странами.

Важный показатель экономического сотрудничества – объем прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Согласно данным Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), в 1990-е гг. 30% общего объема инвестиций, предназначенных для развивающихся стран, направляется в Латинскую Америку и страны Карибского бассейна,

²⁸ European Journal of Latin American Studies. Vol. 1, No. 3 – 2014. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/regional_cooperation_programmes_-_general_review_2013.pdf – Дата обращения: 12 дек. 2014.

²⁹ EU aid. The facts / Режим доступа: <http://www.concordeurope.org/133-eu-aid-the-facts> – Дата обращения: 12 дек. 2014.

что стало результатом повышения доверия инвесторов к этому региону. Так, прямые инвестиции Европейского союза в совокупном выражении составляли 43% прямых иностранных инвестиций в регион в период с 2000 по 2005 г. и 40% между – 2006 и 2010 гг. После снижения ПИИ из США в Мексику и страны Центральной Америки доля инвестиций ЕС в этом субрегионе за последние пять лет составила до 43% от общей суммы. Соединенные Штаты остаются крупнейшим инвестором во многих странах, однако Испания, например, в течение многих лет служила главным источником ПИИ в таких странах, как Чили и Аргентина. Общая сумма ПИИ из ЕС на 2010 г. составила 385 млрд евро³⁰. С 2000 г. в течение десяти лет Европейский союз направлял в среднем по 30 млрд долл. США в год в виде ПИИ в страны Латинской Америки и Карибского бассейна.

Основные инвестиции приходятся на добывающую промышленность и сектор услуг; их присутствие также хорошо заметно в таких стратегических отраслях, как банковское дело и энергетика.

В абсолютном выражении прямые инвестиции в страны ЛАКБ возросли во второй половине 2000-х годов, однако увеличение было распределено в регионе неравномерно. Наибольший удельный вес инвестиций пришелся на Бразилию, затем следуют Аргентина, Колумбия и Чили. В Южной Америке рост цен на сырьевые товары и растущие национальные экономики привлекают новые инвестиции, направленные на добычу и переработку природных ресурсов и завоевание местных рынков.

Иная ситуация наблюдается в Мексике и странах Центральной Америки и Карибского бассейна, где инвестиции ЕС остаются на стабильном уровне. Это можно объяснить тем, что экономическая активность субрегиона находится под влиянием экономического спада в США, негативно влияющего на приток иностранных инвестиций в целом и европейских в частности.

Назначение европейских инвестиций главным образом определяется структурой производства страны-инвестора и страны-получателя. Например, испанские и итальянские транснациональные компании предпочитают инвестировать капиталы в сектор услуг, где они широко представлены. Компании Германии, Великобритании и Нидерландов вкладывают средства в промышленное производство крупных стран – Бразилии, Мексики и Аргентины. В странах Южной Америки европейские инвестиции в основном размещались в секто-

³⁰ The EU's relations with Latin America and the Caribbean / Website EU – CELAC. – Перим доступа: http://ceas.europa.eu/la/index_en.htm – Дата обращения: 12 дек. 2014.

рах услуг, разведки природных ресурсов и переработки. В Бразилии наибольшая доля европейских ПИИ поступила в обрабатывающую промышленность. В Мексике, странах Центральной Америки и Карибского бассейна европейские компании наиболее активны в сфере услуг и производства и заметно меньше – в отраслях, связанных с природными ресурсами.

В последние годы европейские транснациональные корпорации увеличили инвестиции в разведку полезных ископаемых. Это особенно заметно в горнорудной промышленности, где британские компании обладают наибольшим удельным весом. Новые капиталовложения пришли в нефтегазовый сектор, где наиболее активны компании Великобритании и Испании, которые часто сотрудничают с государственными нефтяными компаниями стран региона. Такие инвестиции позволяют увеличить экспорт, создать новые рабочие места вне городов, повысить налоговые поступления.

Большую активность в Латинской Америке демонстрируют европейские производственные фирмы. Следует отметить немецкие, французские и итальянские компании, работающие в автомобильной промышленности; немецкие компании – в электронике; компании Великобритании, Италии и Нидерландов – в производстве продуктов питания и напитков; немецкие и французские компании работают в химической промышленности. Эти фирмы показали хорошие экономические результаты.

Положительный эффект таких инвестиций заключается в увеличении производственного потенциала, росте экспорта, создании новых рабочих мест, повышении производственных связей и, в некоторых случаях, в передаче технологий и наращивании производственных мощностей.

В секторе услуг испанские и итальянские компании стали основными игроками в сфере телекоммуникаций и энергетики, испанские и британские – в банковской сфере, французские и португальские – в сфере торговых сетей.

Деятельность в Латинской Америке позволяет европейским компаниям сбалансировать бизнес в неблагоприятных обстоятельствах в Европе. В то же время, европейские инвестиции в ЛАКБ значительно повлияли на структуру производства стран-получателей. Во-первых, большая доля европейских инвестиций приходится на новые проекты в производственном секторе, который выступает в роли основного драйвера роста производства. Во-вторых, из всех иностранных компаний, что базируются в Европе и присутствуют в регионе, наиболее активны те, которые занимаются R&D (научно-исследовательскими

и опытно-конструкторскими разработками – НИОКР). Они особенно широко представлены в Бразилии и Аргентине. Бразилия – единственная страна, которая позиционирует себя как самое удобное место для европейских транснациональных компаний, стремящихся интернационализировать свою деятельность в сфере НИОКР.

Однако в последние годы наблюдается и прямо противоположный процесс – транснациональные латиноамериканские компании Translatinas (Транслатинас) начали делать инвестиции в странах ЕС. В настоящее время несколько ведущих компаний из Бразилии и Мексики, обладающие глобальными конкурентными преимуществами, инвестируют в производства стран ЕС, связанные с нефтью и нефтепродуктами, горнодобывающей промышленностью, производством цемента и стали, а также производством продуктов питания.

Ожидается, что в краткосрочной перспективе потоки европейских ПИИ в Латинскую Америку будут формироваться под воздействием по меньшей мере двух прямо противоположных факторов. С одной стороны, кризис в странах ЕС открывает новые возможности для транснациональных компаний. Высокая рентабельность бизнеса на латиноамериканских рынках указывает на возможное увеличение европейских инвестиций. Кроме того, сложная ситуация в Европе может заставить некоторые компании переместить свою деятельность в страны с более благоприятными условиями, среди них есть и некоторые страны Латинской Америки. С другой стороны, ситуация в Европе может замедлить или даже повернуть вспять поток ПИИ, если кризис будет углубляться.

В Латинской Америке надеются, что волны оттока капиталов не будут очень большими, хотя и нельзя исключать, что некоторые проекты для ЛАКБ могут быть приостановлены или отложены. В условиях все более глобализирующегося мира становится особенно заметно, что Европейский союз имеет экономический, социальный и культурный опыт, который крайне полезен для стран Латинской Америки и Карибского бассейна. В то же время регион сам может стать стимулом для развития европейской экономики в целом (в условиях финансово-экономического кризиса) и для основных европейских транснациональных компаний в частности. Совершенно очевидно, что страны Латинской Америки и Карибского бассейна и Европейский союз могут получить большую взаимную выгоду от инвестиционного сотрудничества, используя возможности каждой стороны.

Торгово-экономические отношения

ЕС всегда подчеркивал, что его главная цель в двусторонних отношениях состояла в том, чтобы способствовать экономической и финансовой стабильности стран Латинской Америки и помочь укрепить экономические и торговые связи между обоими регионами. С одной стороны, Латинская Америка и Европейский союз – важные торговые партнеры (например, для стран МЕРКОСУР Европейский союз – главный торговый партнер). С другой стороны, ЕС – второй инвестор в Латинской Америке, после Соединенных Штатов. Следует отметить, что по объему инвестиций ЕС значительно опережает Японию, занимающую третье место. Красноречивым показателем развития отношений ЕС со странами Латинской Америки стал рост торговых связей в последние годы. Так, если в 2004 г. экспорт стран ЕС в страны Латинской Америки и Карибского бассейна составлял 55,1 млрд евро, а импорт – 64,3 млрд евро, то в 2014 г. экспорт ЕС уже составил 112,8 млрд евро, а импорт увеличился до 99,4 млрд евро. Однако следует отметить, что структура торгового обмена между двумя регионами остается традиционной: европейский импорт состоит главным образом из сырья и полезных ископаемых, в то время как европейцы экспортируют промышленные товары.

Более того, есть некоторыестораживающие тенденции в структуре товарооборота и торговом балансе между ЕС и Латинской Америкой. Так, еще в мае 2002 г. был представлен доклад Межамериканского банка развития (МАБР), в котором отмечалось, что в торговой сфере имеется заметный дисбаланс, и здесь, в отличие от развития политического диалога и помощи в развитии между Европейским союзом и ЛАКБ, не удалось достичь заметных успехов. Несмотря на некоторое улучшение ситуации, негативную тенденцию не удалось переломить до сих пор – торговый баланс от положительного для Латинской Америки в 2004 г. вновь сместился в пользу Европейского союза в 2013 г. Такое положение дел не может устраивать латиноамериканские страны, и даже Межамериканский банк развития был вынужден рекомендовать ЕС принять меры к исправлению дисбаланса в торговле между двумя регионами.

ЕС – Андское сообщество (АС)

Прямые инвестиции из Европейского союза оказывают значительную помощь в развитии экономик стран Андского сообщества. Например, в период 2000–2005 гг. 41,8% иностранных инвестиций в Колумбию

пришли из ЕС, хотя в период 2006–2010 гг. эти инвестиции составили только 6,5%. При этом инвестиции ЕС в Эквадор равнялись 10,5% от общего объема инвестиций в эту страну в период 2000–2005 гг. и 33,3% в период 2006–2010 гг. Колумбия считается среди стран Андского сообщества самой открытой страной для ПИИ. Между 2005 и 2010 гг. 30% ПИИ в Колумбии были направлены в нефтяной сектор. Прямые иностранные инвестиции в Боливии, Колумбии, Перу и Эквадоре, которые на начало 2014 г. составили 19,1 млрд евро, активно поступают в сектора экономики, относящиеся к природным ресурсам, и имеют хорошие перспективы для начала новых проектов.

Активно развиваются торгово-экономические отношения между ЕС и странами Андского сообщества. Экспорт ЕС в страны АС с 2009 по 2013 гг. имеет стабильную тенденцию роста, которая составляет среднегодовой рост в 19,5%, что превышает среднегодовой рост импорта – 14,5%. В 2014 г. ЕС импортировал из стран АС товаров на сумму 16,254 млрд евро, а экспортировал – на 12,536 млрд евро. 30,4% импорта из стран АС составляют продовольственные товары и сырье. ЕС экспортирует в страны АС в основном товары промышленного производства – 94,8% (из них 48,0% – изделия машиностроения и транспортное оборудование).

Рынок стран Европейского союза стал вторым по значимости для стран АС и составляет 13,6% мировой торговли стран АС (для сравнения на США приходится 26,5% мировой торговли АС). Доля экспорта стран АС в страны ЕС распределилась в 2012 году следующим образом: Перу – 40%, Колумбия – 44%, Эквадор – 13%, Боливия – 3%. Импорт товаров из стран Европейского союза также последние годы показывает тенденцию к росту в абсолютном и стоимостном выражении. Наибольшая доля импорта приходится на Колумбию – 49%, на втором месте находится Перу – 31%, затем следует Эквадор – 16% и замыкает список Боливия – 4%.

В целом для стран Андского сообщества Европейский союз в 2014 г. стал третьим по значимости партнером по импорту с общим объемом 13,858 млрд евро (13,6%) и вторым по экспорту – 15,355 млрд евро (15,7%). В 2014 г. ЕС импортировал из Колумбии товаров на 8,121 млрд евро и экспортировал – на 6,351 млрд евро. За тот же год из ЕС в Перу было экспортировано товаров на сумму 2,199 млрд евро, а в Эквадор на сумму 2,199 млрд евро и импортировано на 2,638 млрд евро и 2,638 млрд евро соответственно. ЕС импортировал из Боливии в 2013 г. на 560 млн евро, а экспортировал в Боливию товаров на сумму 750 млн евро. Таким образом, АС в 2014 г. добилось положительного сальдо в торговле со странами ЕС.

Уже упоминалось, что государства-члены Андского сообщества в 2007 г. начали переговоры с Европейским союзом по Соглашению об ассоциации. После того, как переговоры о торговле зашли в тупик из-за требований Боливии и Эквадора, ЕС принял решение вести переговоры по торговле на двусторонней основе, а по вопросам политического диалога и сотрудничества – на уровне заинтересованных организаций. Таким образом, был дан зеленый свет переговорам с Перу и Колумбией, к которым позже присоединился Эквадор, а Боливия была исключена из переговорного процесса.

ЕС – МЕРКОСУР

Европейский союз активно инвестирует свои капиталы в страны МЕРКОСУР. В период с 2006 по 2010 гг. только на Бразилию и Аргентину пришлось 65% всех прямых инвестиций ЕС в Латинскую Америку и страны Карибского бассейна³¹. На начало 2014 г. накопленные ПИИ ЕС составили в Бразилии 272,2 млрд евро, в Аргентине 29, Уругвае 20,6, Венесуэле 16,6, в Парагвае 0,7 млрд евро.

Активно инвестирует в страны МЕРКОСУР Германия. Германские инвестиции сосредоточены, прежде всего, в Бразилии и Аргентине в капиталоемких отраслях, где ФРГ имеет значительные конкурентные преимущества, а немецкие компании являются мировыми лидерами (например, автомобилестроение, химическая промышленность и машиностроение). Очень важны не только для МЕРКОСУР, но и для всего региона инвестиции в инновации и НИОКР со стороны немецких компаний. Наиболее активно в страны МЕРКОСУР инвестируют также Испания, Италия, Нидерланды, Великобритания, Франция.

Как уже отмечалось, следует также обратить внимание и на относительно новый феномен – инвестиции транснациональных латиноамериканских корпораций «Транслатинас» в страны Европейского союза. На начало 2014 г. инвестиции стран МЕРКОСУР в ЕС составили 68,9 млрд евро, из которых 58,2 млрд пришлось на Бразилию. Большая часть этих инвестиций приходится на Нидерланды, Португалию и Францию.

В декабре 1995 г. ЕС и МЕРКОСУР подписали Межрегиональное рамочное соглашение о сотрудничестве с перспективой создания Межрегиональной ассоциации, которая могла бы стать самой крупной в мире зоной свободной торговли, насчитывающей в общей сложно-

³¹ Foreign Direct Investment in Latin America and the – Cepal, 2011 / Economic Commission for Latin America and the Caribbean. – Режим доступа: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/46572/llei2011eng.pdf>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

сти 750 млн потребителей. Межрегиональное рамочное соглашение о сотрудничестве определяет широкую сферу сотрудничества – торговые и экономические отношения, сотрудничество в сфере интеграции, культурные связи, а также предусматривает институционализацию политического диалога и укрепление связей между Европейским союзом и странами МЕРКОСУР. Соглашение стало хорошей основой для развития отношений ЕС–МЕРКОСУР. В 2009 г. торговля между двумя объединениями превышала торговые сделки ЕС со всеми остальными странами Латинской Америки.

МЕРКОСУР занимает 8-е место среди торговых партнеров ЕС. В 2014 г. импорт ЕС из стран МЕРКОСУР составил 44,6 млрд евро, что составило 2,6% от объема импорта ЕС. Более половины импорта пришлось на продукты питания, напитки и табак, 24,6% на минеральное сырье. Импорт продуктов составляет более 16% мировых закупок сельскохозяйственной продукции Евросоюзом. Экспорт в страны МЕРКОСУР составил в 2014 г. 51,3 млрд евро, из которых 45,9% пришлось на машины и оборудование, 24,2% на химическую продукцию.

ЕС и МЕРКОСУР стремятся к заключению Соглашения об ассоциации. Однако в переговорах обозначились глубокие противоречия, и они в течение шести лет фактически были заморожены. В 2010 г. по инициативе Европейского союза переговоры были возобновлены³². Все дело в том, что сельхозпроизводители Франции, Ирландии, Польши и еще ряда стран Европы всерьез опасаются конкуренции со стороны южноамериканцев. Эти опасения имеют под собой серьезные основания, ведь страны МЕРКОСУР (в первую очередь Аргентина и Бразилия) по таким позициям, как мясо, зерновые и бобовые, сахар, этанол, занимают верхние строки в рейтингах крупнейших мировых производителей. Со своей стороны южноамериканцы также опасаются столкнуться на внутренних рынках с продукцией европейских фермеров, пользующихся масштабными государственными дотациями. МЕРКОСУР, зная, что страны Евросоюза субсидируют производство и экспорт сельхозпродукции, на переговорах обвиняет Европейский союз в том, что он требует экономической открытости и свободы конкуренции от южноамериканских стран, а сам не желает менять собственную аграрную политику, настаивая только на либерализации рынка услуг и госзакупок стран Южного Конуса.

³² Mercosur y UE retoman negociaciones para un acuerdo de asociación / AMERICA. 03/10/2012. – Режим доступа: <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/mercocur-y-ue-retoman-negociaciones-para-un-acuerdo-de-asociacion>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

В странах МЕРКОСУР ждут от ЕС, кроме деклараций о заинтересованности в торговом соглашении, конкретных шагов, на деле подтверждающих готовность к сотрудничеству и расширению торговых обменов. «Пока в позициях сторон не произошло больших изменений по сравнению с тем, что было шесть лет назад», – признает секретарь по внешней торговле министерства развития, промышленности и внешней торговли Бразилии Уэлбер Баррал. По его мнению, «новым моментом стало лишь то обстоятельство, что европейская промышленность, пришпоренная кризисом, видит в Латинской Америке возможности для экспансии бизнеса»³³. Как считает Баррал, сейчас «нельзя терять оптимизм в отношении соглашения о свободной торговле между МЕРКОСУР и ЕС». «На саммите европейские промышленники прямо заявляют, что заинтересованы в соглашении с МЕРКОСУР», – отметил Баррал. По его мнению, «задача индустриальных деловых кругов Европы состоит в том, чтобы их голос теперь был услышан в Старом Свете. Им надо мобилизоваться, потому что сейчас пока громче слышны возражения сторонников аграрного протекционизма»³⁴.

Конечно, МЕРКОСУР заинтересован в доступе на рынки ЕС. Однако экспорт ЕС в южноамериканские страны постоянно растет, в первую очередь за счет поставок высокотехнологичных товаров и услуг, в то время как экспорт МЕРКОСУР в Европу не растет вследствие закрытости рынка сельхозпродукции ЕС. Вызывает озабоченность и неблагоприятная для латиноамериканских стран структура торговли (может быть, за исключением Бразилии), которые экспортируют сырье и продовольствие, импортируя товары с высокой долей обработки (машины, оборудование, продукция химической промышленности).

Еще одним обстоятельством, затрудняющим переговоры в формате МЕРКОСУР–ЕС о создании Межрегиональной ассоциации, стали разногласия внутри МЕРКОСУР. Как отметил председатель бразильской Национальной конфедерации промышленности Робсон Андради, «у нас с Аргентиной, Уругваем и Парагваем сохраняются различия в подходах (к международному сотрудничеству), так что задача упростилась бы, если бы Бразилия вела переговоры самостоятельно». При этом он не отрицал, что все эти страны «сильнее, когда они вместе»³⁵.

Может сложиться впечатление, что переговоры между МЕРКОСУР и ЕС, как и в случае межамериканского диалога по созданию АЛКА,

³³ Ibid.

³⁴ ЕС и МЕРКОСУР: трудности сближения /Портал «Родон». – Режим доступа: <http://rodon.org/polit-100723102810>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

³⁵ Ibid.

зашли в тупик, так как трудно ожидать, что Евросоюз согласится открыть свой рынок сельхозпродукции. Однако ситуация в этих двух случаях имеет принципиальное различие: если создание АЛКА в странах Южного Конуса связывают с экономической и политической гегемонией США, то соглашение об ассоциации с ЕС рассматривается в качестве альтернативы и важнейшего фактора, способного уравновесить влияние Соединенных Штатов в регионе. Аналитики считают, что МЕРКОСУР в этих условиях готов будет пойти на уступки ЕС, чтобы не остаться ни с чем, если соглашение о межрегиональной ассоциации не будет заключено. Пример МЕРКОСУР в защите своих экономических интересов в переговорах с ЕС достоин глубокого изучения теми странами, которые безоглядно, даже не переводя текст соглашения на свой национальный язык, готовы подписывать все «не глядя» без учета экономических последствий для своих стран.

Следует отдельно остановиться на двусторонних отношениях ЕС со странами МЕРКОСУР, поскольку некоторые из них не только крупные партнеры, но и весьма требовательные страны в вопросах защиты своих экономических интересов.

Бразилия является самым крупным партнером Европейского союза не только среди стран МЕРКОСУР, но и Южной Америки. Экспорт из стран Европейского союза в Бразилию составил в 2014 г. 36,9 млрд евро. При этом импорт бразильских товаров странами ЕС в этот период составил 31,2 млрд евро. Характерно, что до 2012 г. Бразилия удерживала положительный торговый баланс в торговле с Европейским союзом, хотя баланс имел тенденцию к снижению.

В 2014 г. Бразилия оставалась 10-м по значению торговым партнером ЕС с общим оборотом 68,1 млрд евро. В то же время ЕС прочно занимает первое место среди торговых партнеров Бразилии. Страны Европейского союза активно инвестируют в Бразилию свои капиталы. Как отмечал Ж.-М. Баррозу, тогдашний председатель Еврокомиссии, «европейские страны инвестировали в бразильскую экономику больше, чем в три другие страны БРИК – Россию, Индию и Китай – вместе взятые». В то же время он подчеркнул, что на имидже южноамериканской страны по-прежнему негативно сказывается отсутствие стандартов безопасности, к которым привыкли европейцы. «Вопрос безопасности краеугольный, потому что именно здесь кроются моменты, сдерживающие потенциальных инвесторов», – сказал Ж.-М. Баррозу³⁶.

³⁶ ЕС и МЕРКОСУР: трудности сближения / РОДОН. 23.07.2010. – Режим доступа: <http://rodon.org/polit-100723102810>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

Аргентина весьма активно защищает свои интересы в торговле не только перед Европейским союзом, но и в отношениях со всеми своими деловыми партнерами, что подчас вызывает их резкие возражения. Так, в марте 2012 г. представители Евросоюза, США, Японии и еще 10 государств опубликовали заявление, в котором охарактеризовали новую политику аргентинских властей в вопросах торговли как «не одобряющую государству-члену Всемирной торговой организации»³⁷. В заявлении также говорится о чрезвычайной опасности ограничительных мер, введенных Буэнос-Айресом, поскольку они затрудняют торговлю и препятствуют экономическому росту Аргентины и ее торговых партнеров. Заявление появилось в ответ на введенные правительством Аргентины с 1 февраля 2012 г. новые правила, регулирующие торговлю. В соответствии с ними, любая покупка на мировом рынке должна получить одобрение властей страны. В свою очередь, такое решение правительства Аргентины стало одной из мер, направленных на поддержание положительного сальдо торгового баланса страны, который в 2011 г. сократился на 10% по сравнению с предыдущим годом и составил 10,4 млрд долл. Фактически «новые правила аргентинского правительства ограничивают импорт всех товаров», – с удивлением обнаружил посол США в ВТО Майкл Панке³⁸. В обращении ЕС, США, Японии и присоединившихся к ним государств содержится призыв снять ограничения на импорт под угрозой применения санкций ВТО³⁹.

С 2005 по 2012 г. торговый баланс для ЕС был отрицательным, и только в 2013 и 2014 гг. он был положительным. В 2014 г. импорт ЕС из Аргентины составил 7,7 млрд евро, экспорт 8,3 млрд. Основная доля товаров, импортированных странами Европейского союза из Аргентины, приходится на продовольствие и поголовье домашних животных – 65,2%, сырьевые товары – 16,3%, продукты машиностроения и транспортного оборудования – 3,9%, животные и растительные жиры – 1,4%, горюче-смазочные материалы – 0,6%. Аргентина импортирует из стран Европейского союза продукцию машиностроения и транспортное оборудование, что составляет около 44,7% от всего импорта, продукцию химической промышленности – чуть более 21,3%, третью группу составляют промышленные товары, классифицируемые по материалам изготовления, – 11,8%. В списке торговых партнеров Евросоюза Аргентина в 2013 г. за-

³⁷ Большая группа ведущих стран обвиняет Аргентину в нарушении правил ВТО / BaltInfo. – Режим доступа: <http://www.baltinfo.ru/2012/03/31/Bolshaya-gruppa-veduschikh-stran-obvinyaet-Argentinu-v-narushenii-pravil-VTO-269141>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

няла 36-е место с общим объемом торговли в 17,814 млрд евро. В то же время для Аргентины ЕС был и остается торговым партнером номер два.

Несмотря на все сложности в отношениях Аргентины и Европейского союза, не следует упускать из виду то обстоятельство, что именно Аргентина была первой страной Латинской Америки, которая формализовала свои отношения с Европейским союзом, подписав целую серию соглашений о сотрудничестве. Так, в 1990 г. было подписано рамочное соглашение об экономическом и торговом сотрудничестве, которое было направлено на достижение более высокого уровня экономического и социального развития через отношения в области экономики и торговли, промышленности, сельского хозяйства. Через три года было подписано соглашение о рыболовстве, в котором определялись принципы и нормы взаимодействия между Аргентиной и ЕС в том, что касается рыбодобычи и охраны рыбных ресурсов. В 1997 г. Аргентина подписала соглашение о мирном использовании ядерной энергии. В нем главный акцент был сделан на исследовательских работах, касающихся ядерных реакторов, хранении отходов, защите от радиации, использовании радиоактивных материалов в сельском хозяйстве, медицине, промышленности, а также на вопросах взаимодействия ядерных объектов и окружающей среды. Аргентина также подписала в 1999 г. соглашение о научном и технологическом сотрудничестве. После создания МЕРКОСУР для сотрудничества между Аргентиной и ЕС открылись новые, еще более широкие возможности. Однако нерешенный вопрос о принадлежности Мальвинских (Фолклендских) островов продолжает осложнять отношения между ЕС и Аргентиной.

ЕС — Венесуэла

Боливарианская революция в Венесуэле глубоко изменила жизнь страны. В феврале 2005 г. Венесуэла заявила, что пойдет по пути социалистического строительства. Курс на политические и экономические преобразования, антиимпериалистическую внешнюю политику предполагал серьезные структурные изменения в экономике страны и национализацию крупных компаний. Особенность венесуэльской экономики — ее высокая зависимость от углеводородного сырья и соответственно колебаний цен на нефть. Ведь около 30% ВВП и 80% экспорта связаны с углеводородным сырьем⁴⁰. В то же время социальные

⁴⁰ Venezuela — documento de estrategia país 2007–2013 / Comisión europea. 11.04.2007. (E/2007/622)/. — Режим доступа: http://eeas.europa.eu/venezuela/csp/07_13_es.pdf. — Дата обращения: 17 окт. 2015.

программы правительства в значительной степени финансируются за счет доходов, получаемых от экспорта нефти и нефтепродуктов. Руководство страны поставило задачу по развитию экономики страны и диверсификации структуры экспорта.

В 2007 г. все месторождения нефти в Венесуэле были взяты под государственный контроль, а американские компании Exxon Mobil и Conoco Phillips, отказавшиеся работать на новых условиях, ушли с венесуэльского рынка. Также национализации были подвергнуты энергетика и телекоммуникации⁴¹. В 2008 г. президент Венесуэлы объявил о национализации цементной промышленности страны и заявил, что правительство Венесуэлы не будет более терпеть то, как частные компании экспортируют цемент, необходимый для ликвидации дефицита жилья в стране. «Примите все законные меры, чтобы национализировать всю цементную промышленность страны в кратчайшие сроки», – сказал он в телевизионном обращении⁴².

В апреле 2008 г. правительство приняло решение национализировать крупнейший металлургический комбинат страны Sidor, принадлежащий аргентино-итальянской промышленной группе Techint⁴³. Венесуэла ввела ряд защитных мер в сфере финансов. Так, в 2011 г. президент Венесуэлы Уго Чавес начал возвращение 211 тонн венесуэльского золота из банков США и стран Европы. Возврат золота в Венесуэлу был связан с недоверием к западным банкам и защитой финансового суверенитета страны⁴⁴.

Тем не менее, Венесуэла продолжает отношения и сотрудничество с ЕС как на региональном уровне (ЕС–ЛАК, ЕС–МЕРКОСУР), так и на двусторонней основе. С 2008 г. между ЕС и Венесуэлой прошли переговоры по экономическим вопросам. Диалог был направлен на то, чтобы совместно определить секторы экономики и способы поддержки Европейским союзом Венесуэлы в будущем, в зависимости от наиболее острых потребностей страны. В рамках переговоров произошли

⁴¹ Венесуэла продолжит национализацию / Bigmir.net. – Режим доступа: <http://news.bigmir.net/business/135991>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁴² Чавес приступил к национализации цементной промышленности / «Известия» 04.04.2008. – Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/422173#ixzz3GUQbGyQm>; <http://izvestia.ru/news/422173>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁴³ Мартин Хорхе. Национализация SIDOR – историческая победа венесуэльских рабочих / Научно-просветительский журнал СКЕПСИС. – Режим доступа: http://scep sis.net/library/id_1992.html. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁴⁴ Венесуэла начала вывод золота из банков США и Европы / РБК. 26.11.2011. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/economics/26/11/2011/626957.shtml>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

три встречи: на первой встрече в 2009 г. обсуждались вопросы, касающиеся сектора туризма, в 2010 г. — сектора возобновляемой энергии, а проблемы продовольственного сектора обсуждались в 2012 г.

В последние десять лет наблюдалась активизация отношений Венесуэлы и ЕС, включая и расширение торговых отношений. За это время прошла целая серия официальных встреч и переговоров между двумя сторонами, заключены новые торговые соглашения. ЕС стал вторым по значимости торговым партнером Венесуэлы после Соединенных Штатов Америки.

Европейский союз импортирует из Венесуэлы, главным образом, сырьевые товары и энергоносители, которые составляют 68,2% от общего экспорта Венесуэлы в ЕС. Традиционно ЕС экспортирует в Венесуэлу готовые промышленные изделия, в основном продукцию машиностроения — 33% и товары химической промышленности — 20%.

После 2008 г. импорт ЕС из Венесуэлы сократился почти в два раза, а экспорт упал с 4,3 до 3,8 млрд евро в 2014 г. Европейский союз импортировал в 2014 г. из Венесуэлы товаров на общую сумму 3,5 млрд евро, а экспортировал — на 3,8 млрд. Для Венесуэлы ЕС является четвертым по важности партнером после США, Китая и Индии.

ЕС — Мексика

Возможно, торгово-экономические отношения ЕС и Мексики не столь показательны для Латинской Америки, если принять во внимание, что Мексика вместе с США и Канадой участвует в Североамериканском соглашении о свободной торговле (НАФТА), вступившем в силу с января 1994 г.⁴⁵

Тем не менее, европейские инвестиции в Мексику демонстрируют рост и в 2013 г. превысили 20 млрд евро. Европейские инвестиции идут, прежде всего, в банковское дело, сталелитейную промышленность и производство напитков. Накопленные ПИИ ЕС в Мексике на начало 2014 г. составили 102,3 млрд евро.

С 2004 по 2014 гг. объем торговли ЕС с Мексикой увеличился в два раза, однако главным торговым партнером Мексики остаются США, чья доля в торговле составляет свыше 60%, что почти на порядок больше доли ЕС. Однако наметилась тенденция к сокращению их доли в общем объеме внешней торговли с 80% в 2000 г. до 63,2% в 2013 г.

⁴⁵ См. подробнее: *Давыдов В.М., Бобровников А.В.* Роль восходящих гигантов в мировой экономике и политике (шансы Бразилии и Мексики в глобальном измерении) / М.: ИЛАРАН, 2009. — 234 с.

В 2014 г. экспорт ЕС в Мексику составил 28,5 млрд евро, а импорт из Мексики – 18,2 млрд евро. Основными потребителями мексиканских товаров стали Германия, Испания, Голландия и Великобритания⁴⁶. В период с 2009 по 2013 гг. среднегодовой рост импорта ЕС из Мексики составил 14,6%, а экспорта – 14,4%.

Следует признать, что со вступлением в силу подписанного соглашения об ассоциации между Евросоюзом и Мексикой – «Глобального соглашения»⁴⁷ (Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación – Acuerdo Global) в 2000 г. политическое и экономическое сотрудничество Мексика–ЕС значительно укрепилось. В экономических вопросах на первый план вышло облегчение применения Договора о свободной торговле между Мексикой и ЕС (договор инкорпорирован в «Глобальное соглашение»), а также техническое содействие Единой программе помощи малым и средним предприятиям Мексики, в рамках которой поддержку получили уже более полутора тысяч компаний. За десятилетний период действия договора объем двусторонней торговли в абсолютных цифрах возрос с 18,344 млрд долл. (2000 г.) до почти 46,915 млрд долл. (2010 г.), а суммарные инвестиции ЕС в мексиканскую экономику составили более 77 млрд долл.

Рассматривая положительную динамику отношений ЕС и Мексики, следует иметь в виду также действующие программы по двусторонней и многосторонней работе в сфере НТС, для чего был учрежден Фонд взаимодействия для поддержки научно-технических исследований между Мексикой и Евросоюзом с бюджетом в 20 млн евро на 24 совместных проекта, а также сотрудничество по линии VII Рамочной программы Европейского союза по технологическим исследованиям и развитию на 2007–2013 гг.

Важная характеристика торговых отношений Мексики со странами ЕС – ориентация мексиканского экспорта на промышленные товары высоких технологий, инноваций, включающие добавленную стоимость. В ее экспорте в ЕС в 2014 г. 33,8% пришлось на продукцию машиностроения, 12,8% – разные готовые изделия, 27,6% – на минеральное сырье, горюче-смазочные материалы, 4,1% – на пищевые продукты. В то же время Мексика импортирует комплектующие

⁴⁶ European Union, Trade with Mexico. /Total goods: EU Trade flows and balance, annual data 2005 – 2014/ Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113418.pdf. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁴⁷ Las relaciones políticas entre la Unión Europea y México / Delegación de la Unión Europea en México. –Режим доступа: http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/eu_mexico/political_relations/political_relations_framework/index_es.htm – Дата обращения: 17 окт. 2015.

и материалы, которые в дальнейшем используются в производстве продукции на экспорт. Страны ЕС занимают второе место по объемам инвестиций в экономику Мексики. За десять лет с 2000 г. по 2010 г. общая сумма прямых инвестиций стран ЕС составила 93 млрд долл., или 38% всех прямых инвестиций в мексиканскую экономику. К главным инвесторам принадлежат Испания, Голландия, Великобритания и Германия. Основные инвестиции приходятся на промышленное производство, а также в сферу услуг и финансов.

Успешные торгово-экономические отношения Мексики и стран ЕС позволяют развивать широкое сотрудничество по целому ряду важных направлений, таких как культура, образование, наука и техника.

ЕС – Центральная Америка

Традиционно торговля стран Центральной Америки была ориентирована на Соединенные Штаты Америки, и только в последние годы были предприняты шаги по диверсификации торгово-экономических связей и развитию экономического сотрудничества со странами Европейского союза.

Инвестиции в Центральную Америку, так же как и в Мексику, идут в основном из США. Например, с 2006 по 2010 гг. ПИИ в Коста-Рику из США составляли 60,4%, а из ЕС – 13,6%. В целом в 2010 г. ПИИ в страны Центральной Америки составили (в млн долл. США) – Гватемала – 663,3; Гондурас – 798,8; Коста-Рика – 1403,6; Никарагуа – 508,8; Панама – 2362,5; Сальвадор – 78,0⁴⁸. В 2011 г. в Центральную Америку было инвестировано 8,246 млрд долл. США, что на 36% больше, чем в 2010 г. Панама и Коста-Рика стали основными получателями ПИИ в субрегионе – 58% от общего объема⁴⁹.

С конца 1990-х годов доля ЕС в торговле стран Центральной Америки составляет приблизительно 10%. При этом торговый баланс в течение многих лет был отрицательным для стран региона, что неизменно подвергали критике деловые круги и представители гражданского общества.

В мае 2010 г. были закончены переговоры по Соглашению об ассоциации между ЕС и странами Центральной Америки, которое было

⁴⁸ Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Cepal, 2011. Cepal, 2011. – Режим доступа: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/45607/LCG2513b.pdf> – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁴⁹ Foreign Direct Investment in Latin America and the / Cepal, 2011. – Режим доступа: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/46572/2012-182-LIEI-WEB.pdf> – Дата обращения: 17 окт. 2015.

подписано 29 июня 2012 г. Оно включает три элемента, а именно: политический диалог, сотрудничество и торговля. Обе стороны считают, что соглашение будет способствовать экономическому росту, развитию демократии и укреплению политической стабильности в Центральной Америке⁵⁰. В 2013 г. торговля в соответствии с Соглашением об ассоциации с 1 августа началась с Гондурасом, Никарагуа и Панамой, с 1 октября – с Коста-Рикой и Сальвадором, а с 1 декабря – с Гватемалой. Доля ЕС в торговле с Центральной Америкой остается практически стабильной и в 2012 г. составила 11,3%⁵¹. Страны Европейского союза импортировали в 2012 г. из стран Центральной Америки продукцию машиностроения, транспортное оборудование, офисное и телекоммуникационное оборудование – 59,4% и сельскохозяйственную продукцию – 30,1% (2012 г.). В этом же году из ЕС в Центральную Америку экспорт транспортного и машиностроительного оборудования составил 47,6% и товаров химического производства – 21,5%. В целом в 2014 г. Европейский союз импортировал из стран Центральной Америки товаров на сумму 6,184 млрд евро, а экспортировал в страны ЦА – 5,243 млрд евро⁵².

Все страны Центральной Америки в своей торговле со странами Европейского союза пользуются льготами Общей системы преференций Европейского союза. В ЕС всегда подчеркивают, что главная цель экономической политики Евросоюза по отношению к странам Центральной Америки заключается в том, чтобы укрепить региональную интеграцию. В практическом плане это означает, что создание таможенного союза и расширение экономических связей Центральной Америки и ЕС объективно должны способствовать этому процессу, а техническая помощь в регионе будет осуществляться через торговлю.

ЕС – Чили

После восстановления в Чили демократической формы правления в 1990 г. двусторонние связи с ЕЭС значительно расширились. В 1990 г.

⁵⁰ El Acuerdo de Asociación / Режим доступа: http://www.eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/eu_nicaragua/trade_relation/perspectivas_del_acuerdo/index_es.htm. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁵¹ Statistical data on the EU's economic relations with its main trading partners / Delegation de la UE en Nicaragua y Panama, y ante el Sistema de la Integración Centro-americana. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/regions/index_en.htm. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁵² Trade Statistics/European Commission / Режим доступа: http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/index_en.htm. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

Чили подписала с ЕЭС договор «третьего поколения». Это был достаточно полный договор, который, однако, был заменен в 1996 г. на новый, который расширял сотрудничество во всех областях и предусматривал создание политического и экономического партнерства при общей либерализации торговли.

Чили стала первой страной в Южной Америке, которая в 2002 г. подписала с ЕС соглашение об ассоциации. Оно вступило в силу в части торгово-экономических отношений в 2003 г., а с 2005 г. выполняется в полном объеме, включая экономическую и политическую составляющие. Соглашение стало логическим продолжением тесных взаимоотношений, которые Чили установила еще в 1967 г. с представителями ЕЭС в Сантьяго-де-Чили.

ЕС и Чили заинтересованы в дальнейшем расширении всестороннего сотрудничества и торговых связей. Чили предлагает упростить процедуру торговли, изменить систему государственных закупок, отменить барьеры в торговле и фитосанитарном контроле, расширить спектр услуг и инвестиционных возможностей. Чили выразила заинтересованность включить в двусторонние документы о сотрудничестве цели устойчивого развития, а также улучшить раздел договора о финансовом сотрудничестве в свете новых возможностей банковского права ЕС.

Европейский союз длительное время был партнером номер один в торговле с Чили, но в 2009 г. впервые уступил первое место Китаю. В 2014 г. 14,4% общего объема экспорта Чили пришлось на страны ЕС, достигнув 8,7 млрд евро, что сделало ЕС вторым по важности торговым партнером и обеспечило стране четвертое место среди самых крупных экспортеров Латинской Америки в страны ЕС.

В 2014 г. страны Евросоюза занимали третье место среди торговых партнеров Чили (по 14,4% в импорте и экспорте), пропустив вперед Китай и США. В 2014 г. в импорте ЕС из Чили 86,8% пришлось на сырьевые товары, включая 28,2 % на цветные металлы и, прежде всего на медь. 36,9% в импорте пришлось на сельскохозяйственную продукцию, включая мясо, табак и вино. Чили является одним из крупнейших импортеров вина в Европу. 93,8% экспорта ЕС в Чили, составившем в 2014 г. 7,4 млрд евро, приходится на промышленное оборудование. В 2013г. накопленные иностранные инвестиции ЕС в Чили составили 26,3 млрд евро.

ЕС – Куба

Куба – единственная страна в регионе, с которой Европейский союз не подписал Соглашение о политическом диалоге и сотрудничестве.

В условиях продолжавшегося долгие годы экономического бойкота со стороны США совершенно очевидно, что Куба была объективно заинтересована в развитии диалога со всеми странами мира, в том числе и с развитыми странами Европейского Союза. Однако отношения с Европой складываются, мягко говоря, непросто и уж совершенно определено – не по вине Кубы.

Следует отметить, что существенная преграда для развития успешных двусторонних отношений между странами ЕС и Кубой возникла еще в 1996 году после того, как администрация Клинтона приняла «закон Хелмса–Бёртона»⁵³, а в Европейском союзе не мешкая приняли «общую позицию» по Кубе, поставив сотрудничество в зависимость от «демократизации режима на острове». Куба сочла это актом вмешательства в ее внутренние дела и нежеланием считаться с выбором самих кубинцев.

В 2000-х гг. 25% внешнеторгового оборота Кубы приходилось на Европу, 900 тыс. европейцев составляли 45% от общей численности ежегодно посещающих Кубу туристов. ЕС оставался крупнейшим торговым и экономическим партнером Кубы, а объем экспорта ЕС на остров в 2005 г. составил 2 млрд евро. Европейский союз с 1993 по 2003 гг. оказал Кубе финансовую помощь в размере около 145 млн евро, из которой гуманитарная помощь составила порядка 90 млн евро. Однако Евросоюз оставался для Кубы главным зарубежным инвестором и торговым партнером только до 2003 г.

Санкции 2003 г. обязывали европейские страны в рамках «общей позиции» ограничивать правительственные двусторонние визиты, сократить участие европейских государств в культурных связях с Кубой, активизировать контакты с оппозиционерами власти, приглашать кубинских диссидентов на мероприятия в свои посольства на Кубе и в других странах и т.д.

Куба оказалась единственной страной американского континента, против которой Брюссель ввел подобные санкции. Однако, как показало время, они оказались абсолютно неэффективными и не принесли желаемого результата.

Правительство Кубы с самого начала заняло наступательную позицию и предупредило Европейский союз о том, что разговаривать с ней возможно только «без предварительных условий и угроз», которые за-

⁵³ 12 марта 1996 г. Конгресс США принял закон Хелмса–Бёртона, который предусматривал дополнительные санкции против иностранных компаний, торгующих с Кубой. Судам, перевозящим продукцию из Кубы или на Кубу, запрещено заходить в порты США.

крывают дверь для нормализации связей с ЕС. По мнению Гаваны, чтобы разговор шел на равных, все страны ЕС должны отказаться от так называемой «общей позиции», принятой в 1996 г., и дипломатических мер, принятых в 2003 г. Кубинское руководство не считает «нарушением прав человека» арест и суд над 75 кубинскими оппозиционерами за их сотрудничество с Вашингтоном и подрывную деятельность против Кубы⁵⁴. На Кубе позиция ЕС вызвала глубокое сожаление, поскольку продемонстрировала, по мнению кубинской стороны, «унизительное подчинение Соединенным Штатам» и отказ от «европейских интересов», вместо того, чтобы выступить против «преступной и бесчеловечной блокады, которую США применяют против кубинского народа»⁵⁵. Диалог между Гаваной и Брюсселем проходил с большими трудностями в 2003 и 2004 гг.

Европейский союз под давлением США ввел политические и дипломатические санкции против Кубы якобы из-за «нарушений прав человека». Именно дискриминационные действия ЕС в 2000-е гг. заставили Гавану перейти к активному поиску новых экономических партнеров. Место Евросоюза в торгово-экономических отношениях Кубы заняли Венесуэла, Китай и Бразилия.

Видя бесперспективность своей политики, в начале 2005 г. ЕС принял решение временно отменить дипломатические санкции и восстановить официальные контакты. После продолжительных дискуссий 23 июня 2008 г. ЕС принял решение отменить все санкции против Кубы. Большое значение в изменении отношения к Гаване стало решение Совета по правам человека Организации Объединенных Наций прекратить сбор фактов нарушения прав человека на Кубе в силу нормализации гуманитарной ситуации, что окончательно лишило Брюссель каких бы то ни было аргументов критического отношения к Гаване.

Возобновление дипломатических отношений ЕС с Кубой во многом стало возможным благодаря усилиям испанской дипломатии. Следует отметить, что Испания выступила инициатором политического диалога с Кубой. В октябре 2009 г. глава испанского МИД Мигель Анхель Моратинос прибыл на Кубу, чтобы провести переговоры с министром иностранных дел Кубы Бруно Родригесом о развитии политического диалога между ЕС и Кубой, а также об экономическом сотрудничестве ее с Испанией⁵⁶. А. Моратиноса называют сторонником

⁵⁴ Habana rechaza díblogo condicionado / IPS. – Режим доступа: <http://cubaalamano.net/sitio/client/report.php?id=845>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Moratinos insiste en Cuba en normalizar relaciones de Castro con España y la Unión Europea / Diarivvasco.com. 18.10.09. – Режим доступа: <http://www.diarivvasco.com/20091018/>

отказа от принятой в 1996 г. «общей позиции ЕС» по Кубе, в рамках которой европейские страны ставят сотрудничество с Гаваной в зависимости от «политических и демократических изменений» на острове. Политическое руководство Гаваны постаралось объяснить министру, что для «общей позиции» не было и нет никаких оснований, препятствующей отношениям ЕС и Кубы «на основе взаимного уважения и обоюдного интереса», а потому она должна быть аннулирована⁵⁷.

На Кубе убеждены, что «именно ЕС должен исправлять ошибки, совершенные в отношениях с Кубой. Каждый шаг в правильном направлении найдет соответствующую поддержку со стороны Кубы»⁵⁸, – говорится в официальном кубинском заявлении. Переговоры, скорее всего, получают дальнейшее позитивное развитие, однако уже сегодня можно констатировать, что после официального восстановления сотрудничества в октябре 2008 г. ЕС оказал Кубе чрезвычайную помощь в размере 2 млн евро для борьбы с последствиями разрушительных ураганов «Густав» и «Айк». После нового урагана «Палома» в ноябре 2008 г. Европейский союз оказал дополнительную помощь в размере 2 млн евро. Кроме этого 36 млн евро было передано в 2009 г. для восстановления разрушенной ураганами инфраструктуры и других нужд.

Следует признать, что, несмотря на санкции ЕС, многие европейские компании продолжали вести бизнес на Кубе. Двусторонние дипломатические отношения с Кубой поддерживают 26 стран Евросоюза. В апреле 2007 г. Куба и Испания после 4-летней размолвки восстановили экономическое сотрудничество. В первый день брюссельского саммита стран ЕС в июне 2008 г. было принято решение о прекращении санкций. Следует также обратить внимание на одну деталь: санкции ЕС не ограничивали ни инвестиции, ни торговлю, поэтому отмена санкций, по мнению аналитиков, идет на пользу скорее ЕС, нежели Кубе, так как за последние годы последняя сумела наладить оживленные международные связи с другими партнерами.

В начале 2014 г. были предприняты новые попытки на переговорах представителей ЕС и Гаваны решить вопрос об отмене «общей позиции» и полной нормализации отношений в области торговли и экономического сотрудничества.

mas-actualidad/nacional/moratinos-llega-cuba-para-200910180335.html. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁵⁷ Глава МИД Испании обсудит с кубинским коллегой диалог между ЕС и Кубой / РИА Новости. 19.10.2009. – Режим доступа: <http://lite.rian.ru/world/20091019/189530411.html#ixzz3GUZs3cqu>; <http://www.rian.ru/world/20091019/189530411.html>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁵⁸ Ibid.

При всех трудностях в 2014 г. ЕС импортировал кубинских товаров на сумму 462 млн евро и экспортировал – на 1,6 млрд евро. ЕС закупает на Кубе продукцию сельского хозяйства (48,4% от общего импорта), а в экспорте 77,1% приходится на продукцию машиностроения, химической промышленности, готовые товары и т.п.

Оценивая отношения ЕС и Кубы, следует иметь в виду, что ЕС остается вторым торговым партнером Кубы, на него приходится одна треть всей внешней торговли Кубы и почти половина иностранных прямых инвестиций. Больше половины общего количества туристов на Кубе – граждане стран Евросоюза.

Сотрудничество ЕС – ЛАКБ и интересы США

Активное развитие всесторонних связей, включая экономические, наметившееся в 1990-е гг. между ЕС и странами Латинской Америки, порой входит в противоречие с интересами США как главного партнера и инвестора стран Латинской Америки. Так, в ЕС с большой долей скептицизма отнеслись к инициативе США создать «Зону свободной торговли Америк» (АЛКА), которая, кстати сказать, до сих пор так и не реализована.

Говоря об инициативе США создать «Зону свободной торговли Америк», Комиссар ЕС по торговле Паскаль Лами даже выразил мнение, что попытки «торговой интеграции под эгидой Соединенных Штатов» могут иметь непредвиденные последствия для стран Южной Америки. В своем выступлении в июле 2001 г. в Мадриде Лами попросил страны Латинской Америки еще раз подумать над целесообразностью этого проекта. «АЛКА, или любой другой двусторонний проект, не должны ослаблять все еще хрупкое объединение МЕРКОСУР, поскольку ЕС, благодаря Испании, является первым торговым партнером и первым инвестором в этом регионе», – добавил Комиссар ЕС по торговле⁵⁹.

По мнению председателя Европейского экономического и социального комитета, предлагаемая ЕС модель отношений со странами Латинской Америки значительно отличается от американской, «эта модель находится в конкуренции, а иногда даже в конфликте, с американской крайне либеральной моделью»⁶⁰.

⁵⁹ *Pascal Lamy*. La Politique Commerciale envers l'Amérique Latine: Priorité de l'Union Européenne / Discours Casa de América, Madrid. – Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_119467.pdf. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁶⁰ Comité Económico y Social Europeo. Tercer Encuentro «Sociedad civil organizada». América Latina y Caribe-Unión Europea. México, 14.04.2004. F-CESE 2098/2004 FR-CVE/MP/mb.

Европейский экономический и социальный комитет разработал документ о возможных последствиях Договора о зоне свободной торговли Америк. Один из выводов, относительно лишь торговых аспектов, заключается в том, что этот договор значительно ухудшит ситуацию в регионе. В то же время договоры с Европейским союзом помимо экономической и торговой составляющих содержат также аспекты социального измерения и положения, относящиеся к окружающей среде, отражают желание сторон включить в круг субъектов их реализации институты гражданского общества⁶¹.

Не меньшие сомнения в ЕС относительно благоприятных перспектив сотрудничества со странами Латинской Америки встречают планы США на Транс-Тихоокеанском направлении. Идея Транс-Тихоокеанской интеграции была возрождена в 2004 г. вместе с предложением создать Зону свободной торговли в Азиатско-Тихоокеанском регионе (Free Trade Area of the Asia-Pacific, ФТААП). Развитие по направлению АТР получило дополнительный толчок, благодаря начатым в 2010 г. переговорам о Транс-Тихоокеанском партнерстве (Trans-Pacific Partnership, ТПП). Переговоры инициировали США. Основной смысл ТПП заключается в том, что данное партнерство может стать важным шагом для создания зоны свободной торговли в АТР. Вместе с тем высказывались мнения, что осуществление этих планов могло бы создать трудности для сотрудничества Мексики и Чили с Европейским союзом. Тем не менее, в 2015 г. представители трех стран Латинской Америки – Мексики, Чили и Перу – подписали соглашение о создании нового экономического объединения.

Пока представители ЕС высказываются очень осторожно относительно перспектив своего сотрудничества с Тихоокеанским альянсом. «Европейский союз с интересом наблюдает за экономическими решениями Тихоокеанского альянса и мерами по либерализации торговли, облегчающими сотрудничество между двумя партнерами», – отметила посол Европейской делегации в Перу Ирене Хорейс⁶².

Конечно, не стоит преувеличивать противоречия интересов ЕС и США – в большинстве случаев по вопросам мировой политики США и ЕС выступают с единых позиций, и при этом лидерство США здесь очевидно. Однако Европа становится все более сильным геополитическим игроком на мировой арене, и европейские политики, про-

⁶¹ Ibid.

⁶² UE ve a la Alianza del Pacifico como un socio «muy cercano» / Americas, 02/26/2014. – Режим доступа: <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/ue-ve-la-alianza-del-pacifico-como-un-socio-muy-cercano>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

двигая и защищая интересы своих стран, в том числе и в отношениях с Латинской Америкой, сталкиваются с появлением в последние годы весьма ощутимых разногласий с Соединенными Штатами.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что многие западные аналитики склонны рассматривать экономические разногласия между США и ЕС как противоречия эффективных рыночных экономик, во многом стимулирующие экономический рост стран Запада. Можно согласиться с Джеймсом Петрасом, почетным профессором социологии Университета штата Нью-Йорк в Бингемтоне⁶³, который заметил, что развитие мировой экономической системы объективно «приводит к возрастающей конкуренции между США и ЕС за доступ к латиноамериканским экспортерам и поставщикам, к сырьевым и продовольственным ресурсам». В этом, очевидно, и заключается главное несовпадение интересов США и ЕС в Латинской Америке, но свое выражение эти противоречия могут находить в самых разных формах, в том числе и в политике в гуманитарной сфере.

Противоречия между ЕС и Латинской Америкой

Отношения стран Европейского союза с Латинской Америкой наполнены не только экономическим сотрудничеством, политическим диалогом и гуманитарной помощью. Возникают в этих отношениях и значительные проблемы, которые было бы ошибочно преуменьшать или недооценивать.

Проблемы торгово-экономического характера затрагивают интересы как отдельных стран, так целых групп латиноамериканских стран. Поиск решения таких проблем занимает годы, а то и десятилетия. Примером может служить «банановая война», которая длилась более двадцати лет и закончилась подписанием в штаб-квартире ВТО в Женеве соглашения между десятью странами Латинской Америки и Европейским союзом.

Известно, что Европейский союз является одним из наиболее значительных импортеров бананов в мире и вместе с США и Японией входит в тройку лидеров среди импортеров этого продукта. При этом только в ЕС были установлены тарифные и количественные ограничения импорта бананов. Конфликт возник еще в 1975 году, когда Европейское экономическое сообщество подписало Договор с 48 бывшими

⁶³ US and Latin America. Overview of 2006. Perspectives for 2007 / James Petras Website. 12.19.2006. – Режим доступа: <http://petras.lahaine.org/?p=1687>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

колониями Франции и Британии, в соответствии с которым данным странам предоставлялся режим беспошлинной торговли бананами на территории ЕЭС. Договор касался в основном стран Карибского бассейна и африканских стран: Берега Слоновой Кости, Камеруна, Ямайки, Доминики, Суринама, Сомали и других. В то же время бананы, произведенные в странах Латинской Америки (прежде всего, в Эквадоре, Коста-Рике, Гватемале, Панаме), в ЕС облагали импортной пошлиной и ограничивали квотами. Вводилось также лицензирование на импорт бананов из этих стран.

После создания единого европейского рынка ситуация сохранилась, несмотря на протесты некоторых членов ЕС – прежде всего Германии, выступившей за либерализацию рынка бананов. Такое положение дел не могло устраивать ни латиноамериканские страны – экспортеры бананов, ни транснациональные корпорации, занимающиеся производством и экспортом бананов. Заметим, что США через транснациональные корпорации прямо или косвенно контролируют около 60% экспорта бананов из латиноамериканских стран.

В начале 1990-х гг. производители бананов из стран Латинской Америки обвиняли европейские государства в нарушении правил Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Фактически европейцы незаконно импортировали бананы из стран Африки и Карибского бассейна, не облагая их пошлиной, тогда как латиноамериканцам приходилось оплачивать соответствующие сборы. Представители европейских стран в свою очередь оправдывались тем, что они пытались таким образом поддержать небольших производителей в своих бывших колониях. Лишь под давлением ВТО ЕС начал принимать меры по изменению торгового режима импорта бананов в пользу Латинской Америки.

Европейский союз всегда занимает сторону своих государств-членов в спорах с Латинской Америкой. Так было и в споре Аргентины и Великобритании из-за Фолклендских (Мальвинских) островов. Это вполне естественно, поскольку заморские территории и коронные владения Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии входят в Европейский союз согласно Акту о присоединении 1972 г. через членство Великобритании в ЕС.

Есть в политике ЕС, кроме экономических «кнутов» и «пряника», еще и политические инструменты. Политические санкции, как и «наказания» путем замораживания экономической помощи со стороны Европейского союза, вызывают, как уже отмечалось, определенную настороженность среди политических элит даже тех латиноамериканских стран, которые не подвергались санкциям. Весьма показательным в этом смысле является пример отношений ЕС – Куба.

Такую политику ЕС в странах Латинской Америки воспринимают как реальную угрозу тем правительствам, которые будут проводить слишком независимую политику, выполняя законы собственной Конституции и обеспечивая социальную и политическую стабильность в своих странах.

К опасениям подвергнуться несправедливым санкциям со стороны ЕС добавляется проблема определенных разногласий в оценке политики ЕС. Иногда оценки носят весьма резкий характер. В качестве примера можно привести реакцию лидеров некоторых стран Латинской Америки на миграционную политику ЕС.

Как уже отмечалось, наиболее продвинутый политический диалог ЕС развивается со странами МЕРКОСУР. Тем более показательно, что именно президенты стран МЕРКОСУР и лидеры других стран Латинской Америки, собравшиеся в июле 2008 г. в Аргентине на очередную XXXV встречу, резко осудили новую миграционную политику Европейского союза, которую назвали «сквозящей ненавистью к иностранцам»⁶⁴. В резолюции по этому поводу прямо осуждена принятая 17 июня 2008 г. Европейским парламентом «Директива о возвращении». Суть этой директивы проста – выявлять «нелегальных» иммигрантов и депортировать. При этом разрешается шестимесячный срок содержания под стражей с возможностью продления до 12 месяцев, далее – принудительная депортация⁶⁵.

Для Латинской Америки, сформировавшейся под влиянием эмигрантских потоков из Европы, это очень болезненная тема, поскольку, по данным ООН, в настоящее время чаще всего родину покидают жители именно стран Латинской Америки⁶⁶. В Европе живет 2,2 млн выходцев из Латинской Америки. Например, в Испании 20% иммигрантов составляют латиноамериканцы. Гражданам бывших испанских колоний не нужна виза для въезда в метрополию. Однако наблюдается и обратный процесс. Только в 2011 г. из Европы выехали в Латинскую Америку и США более 500 тысяч человек, из них более 60 тысяч – из Испании.

⁶⁴ El Mercosur condena por xenófoba la política migratoria de Europa / El Mundo 02/07/2008. – Режим доступа: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/01/internacional/1214934645.html>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁶⁵ Парламент ЕС принял директиву о возвращении нелегальных иммигрантов / Восточное партнерство; Панель по миграции и убежищу./ – Режим доступа: <http://eapmigrationpanel.org/page18839.html>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁶⁶ Рейтинг стран по количеству мигрантов по итогам 2013 года / РБК. – Режим доступа: <http://rating.rbc.ru/article.shtml?2013/09/16/34025471>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

Латиноамериканцы посчитали для себя новую директиву оскорбительной. Тогдашний президент Венесуэлы Уго Чавес назвал новый европейский закон «недостойным». По его мнению – это «оскорбительный закон бесчестья». «В Мексике возвели стену позора на границе с Соединенными Штатами, а новая политика европейцев заставит их строить стену в Атлантическом океане», – с иронией заметил венесуэльский президент. «Мы не можем промолчать. Нужно предусмотреть ответные действия и заставить правительства европейских стран каким-то образом реагировать», – предложил президент Боливии Эво Моралес. В качестве примера «возможных ответных мер» он упомянул о том, что «в Венесуэле есть много европейских инвестиций», и, может быть, стоит принять «закон, по которому эти инвестиции вернули бы соответствующим странам».

Президент Бразилии Луис Инасиу Лула да Силва заявил, что «снова дует холодный ветер ксенофобии и предлагаются фальшивые ответы на вызовы экономики и общества». «Мы поднимем общий голос протеста против европейского закона, который предусматривает тюремное заключение до 18 месяцев для иностранцев без документов и депортацию несовершеннолетних в третьи страны», – сказала чилийский президент Мичель Бачелет⁶⁷. Ее поддержали президент Уругвая Табаре Васкес и президент Аргентины Кристина Фернандес де Киршнер. В Латинской Америке считают, что в вопросах миграции необходима, как минимум, согласованная политика.

К сожалению, разногласий между странами ЕС и Латинской Америкой, касающихся экономических, торговых, гуманитарных и других проблем, достаточно много. Практика показывает, что потребуются еще очень длительное время, чтобы путем продолжительных переговоров выйти на общее понимание путей преодоления существующих проблем и разногласий.

* * *

Последние десятилетия Европейский союз активно развивает тесные связи в экономической, политической и социальной сферах со странами Латинской Америки. Главы государств и правительств Латинской Америки и Европейского союза обсуждают проблемы сотрудничества между двумя регионами на ставших регулярными встречах на высшем уровне.

⁶⁷ El Mercosur condena por xenófoba la política migratoria de Europa / El Mundo 02/07/2008. – Режим доступа: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/01/internacional/1214934645.html>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

Говоря о диалоге Европейского союза и Латинской Америки, важно подчеркнуть, что речь не идет о попытке навязать или механически перенести опыт европейских стран на латиноамериканскую почву. Каждая из стран Латинской Америки, прокладывая путь в будущее, создает свою собственную модель развития, исходя из экономических возможностей, национальных интересов и традиций, конкретных социально-политических условий. Однако важно то обстоятельство, что в качестве ориентира при этом принимаются опыт стран Европы и ценности, лежащие в основе Европейской социальной модели.

Создавая свои модели социального развития, основанные на национальной культуре, истории и традициях, с учетом состояния экономики и ее потенциальных возможностей, страны Латинской Америки внимательно изучают опыт других стран, тем более что в современном мире существует достаточно большое разнообразие моделей развития. Среди них широко известна Европейская социальная модель (ЕСМ), которая до недавнего времени привлекала к себе значительный интерес в мире во многом благодаря тому, что была своеобразным кодексом поведения, основанным на непреходящих человеческих и цивилизационных ценностях, разделяемых всеми государствами-членами ЕС⁶⁸. Важным обстоятельством, определяющим интерес к европейскому опыту в Латинской Америке, считается высокий уровень развития гражданского общества в Европе и активность его институтов при принятии решений в большинстве европейских стран

Широкое сотрудничество Европейского союза со странами Латинской Америки в значительной степени способствовало формированию доверия к демократическим институтам власти и пониманию значимости социальноориентированной экономики для гармоничного и устойчивого развития стран региона. Межпарламентские связи, торгово-экономические отношения, встречи глав государств и правительств, форумы представителей гражданского общества и другие формы сотрудничества стали мощным каналом информирования стран Латинской Америки об опыте решения социально-экономических проблем в европейских странах, параметрах Европейской социальной модели.

Развитие контактов ЕС и Латинской Америки на различных уровнях не только высвечивает проблемы латиноамериканских стран, но и обозначает возможные пути их решения. Это относится не только к экономике, но и к гражданскому обществу, развитию парламента-

⁶⁸ Каргалова М.В. От социальной идеи к социальной интеграции / М.: Интердиалект+, 1999. С. 82–95.

ризма и повышению политической культуры, социальной ответственности бизнеса, решению экологических проблем и т.п.

При этом в Брюсселе видят глубокие различия, которые существуют между двумя регионами, в том числе и порожденные историческим прошлым. Развивая политический диалог и экономическое сотрудничество с Латинской Америкой, Европейский союз, скорее, работает на перспективу. Потенциал для такого сотрудничества, судя по всему, существует огромный. По крайней мере, так считает ныне бывший председатель Европейского экономического и социального комитета Роджер Брайш. Не отрицая значительных успехов в отношениях со странами Латинской Америки, он полагает, что «в ЕС пока все еще нет должного понимания важности сотрудничества с Южной Америкой и Карибским бассейном, несмотря на весь прогресс в развитии связей между двумя регионами»⁶⁹. Эти слова, скорее, означают наличие огромных возможностей для будущего сотрудничества двух регионов, которое видят эксперты.

ЕС серьезно рассматривает перспективу усиления политического диалога с Латинской Америкой, выдвигая все более масштабные задачи, и хотел бы видеть этот диалог более эффективным, что со временем могло бы привести к стратегической ассоциации между двумя регионами. Как уже отмечалось, встреча в Сантьяго-де-Чили в январе 2013 г. глав государств и правительств ЕС и Латинской Америки стала знаковым событием в развитии политического диалога. Седьмая встреча ЕС–ЛАКБ в Сантьяго явилась одновременно Первой встречей на высшем уровне Европейского союза и Сообщества стран Латинской Америки и Карибского бассейна (CELAC)⁷⁰.

Высоко оценив усилия стран Европы и Латинской Америки в решении глобальных проблем в социальной сфере и в области охраны окружающей среды, президент Чили Себастьян Пиньера назвал эту встречу рождением «нового стратегического альянса». Представители 27 европейских и 33 латиноамериканских государств на этой встрече единогласно приняли «Декларацию Сантьяго» и «План действий на 2013–2015 гг.». Участники встречи подтвердили необходимость создать прозрачный правовой режим для инвесторов, а также необходимость избегать односторонних протекционистских мер в экономике.

⁶⁹ Comité Económico y Social Europeo. Tercer Encuentro «Sociedad civil organizada». América Latina y Caribe-Unión Europea. México, 14.04.2004. F-CESE 2098/2004 FR-CVE/MP/mb

⁷⁰ EU-Latin America and the Caribbean Summit 2013 – The 1st EU-CELAC Summit / 7th EU-LAC Summit. Santiago de Chile, 2013. – Режим доступа: http://eeas.europa.eu/la/summits/2013/index_en.htm – Дата обращения: 17 окт. 2015.

Однако на пути развития политического, социального и экономического сотрудничества между странами ЕС и Латинской Америки остаются значительные препятствия и предубеждения. Несмотря на документы о взаимном стратегическом сотрудничестве, среди участников двустороннего диалога возникают серьезные споры и высказываются взаимные претензии.

Так, президент Боливии Эво Моралес считает, что европейские государства слишком долго эксплуатировали континент, чтобы требовать какие-либо гарантии для своих инвестиций. По мнению боливийского президента, для жителей Боливии необходимо решить первоочередную задачу — «обеспечить доступ к питьевой воде и электричеству»⁷¹.

Другой серьезной проблемой в отношениях между ЕС и CELAC остается национализация рядом стран Латинской Америки европейских предприятий. Мы уже говорили о возникших проблемах в связи с национализацией Аргентиной активов испанской Repsol. Большая волна национализаций прокатилась при Уго Чавесе в Венесуэле. Можно также привести пример боливийской реформы 2010 г. по национализации электроэнергетического сектора. В этом случае были задеты интересы французских инвесторов.

CELAC не является единственным интеграционным объединением, возникшим в Латинской Америке за последние десять лет. В 2004 г. было создано объединение UNASUR⁷², поставившее перед собой три стратегические задачи. Во-первых, координация внешнеполитических курсов участников, имеющая целью превратить Южную Америку в самостоятельный субъект международных отношений. Во-вторых, формирование Южноамериканской зоны свободной торговли (ALCSA), планы создания которой восходят еще к концу 1980-х гг. В-третьих, стимулирование так называемой «физической интеграции» региона посредством объединения энергетических, коммуникационных, транспортных и инфраструктурных систем связей.

В 2009 г. был окончательно оформлен «Боливарианский альянс для народов нашей Америки» (ALBA)⁷³, включающий Венесуэлу, Боливию, Кубу, Эквадор, Никарагуа, Доминику, Антигуа и Барбуда,

⁷¹ EU demands 'legal certainty' of Latin investments / AP. 27/01/2013. — Режим доступа: <http://bigstory.ap.org/article/chile-summit-shows-limits-multilateralism>. — Дата обращения: 17 окт. 2015..

⁷² Relaciones Unasur-Unión Europea / UNASUR. — Режим доступа: <http://unasur.webcindario.com/europa.html> — Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁷³ Тень Уго Чавеса: что такое Боливарианский альянс / Terra America. — Режим доступа: <http://terra-america.ru/ten-ugo-chavesa-cto-takoe-bolivarianskii-aliyans.aspx>. — Дата обращения: 17 окт. 2015.

Сент-Винсент и Гренадины. (Некоторое время членом Альянса был и Гондурас, вышедший из него после свержения президента Селайи, придерживавшегося левых взглядов.) Официальными целями альянса являются содействие торговле и экономическому сотрудничеству между его участниками.

В 2012 г. было подписано соглашение о создании Тихоокеанского альянса⁷⁴, в который вошли Перу, Чили, Колумбия и Мексика, существенно изменившего картину интеграционных процессов в Латинской Америке. Пока не понятно, как принадлежность к Тихоокеанскому альянсу отразится на отношениях Чили и Мексики с ЕС, имеющих договоры об ассоциации.

Активная динамика интеграционных процессов в Латинской Америке требует от Европейского союза глубокого изучения этих изменений, выработки своего отношения к ним и гибкого реагирования на меняющийся интеграционный ландшафт.

Сегодня с большой долей уверенности можно утверждать, что существуют достаточно хорошие перспективы развития и углубления отношений ЕС со своими латиноамериканскими партнерами. В ближайшие годы мы можем стать свидетелями дальнейшего развития широкого двустороннего диалога при наличии взаимных усилий со стороны Европейского союза и стран Латинской Америки.

И последнее. Как уже отмечалось, последовательная и скрупулезная работа по многим направлениям в течение долгих лет позволила странам Европейского союза добиться тесных партнерских отношений со странами Латинской Америки. Вне всяких сомнений этот опыт может быть полезен для Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и для России как наиболее крупного его участника, открывающих новую страницу в развитии своих отношений со странами и интеграционными объединениями в Латинской Америке. Однако при этом следует учитывать, что страны ЕС очень ревностно защищают свои интересы в регионе и полагают, что достигнутый уровень их отношений с латиноамериканскими партнерами позволяет требовать от них определенного уровня солидарности.

Например, после того, как Евросоюз в 2014 г. ввел ряд жестких санкций в отношении России под предлогом «активной роли Москвы» в украинском кризисе, правительство России ответило встречными мерами и заявило, что будет увеличивать закупку продовольственных

⁷⁴ UE ve a la Alianza del Pacifico como un socio «muy cercano» / America. – Режим доступа: <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/ue-ve-la-alianza-del-pacifico-como-un-socio-muy-cercano>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

товаров в Аргентине, Бразилии и других странах Латинской Америки. Из Буэнос-Айреса в Москву тут же направились министр сельского хозяйства Карлос Касамикело, министр промышленности Дебора Джорджи, а также чиновники аргентинского правительства. Вместе с делегацией в Россию приехала большая группа предпринимателей, которые хотели бы поставлять свои товары на российский рынок. (Сейчас товарооборот между нашими странами составляет порядка 2 млрд долларов, причем более 90% аргентинского экспорта – это сельхозпродукция.)

ЕС посчитал для себя возможным одернуть своих аргентинских партнеров: по меньшей мере, 12 представителей Евросоюза и европейских государств посетили министерство иностранных дел и культуры Аргентины, чтобы выразить «в очень жестких формулировках» свой протест в связи с поездкой в Россию аргентинской торговой миссии⁷⁵. «Нам кажется неуместным проводить государственные инициативы по поддержке и стимулированию замещения европейских продуктов, импорт которых в Россию был запрещен, и тем самым пользоваться сложившейся ситуацией», – заявил высокопоставленный чиновник в Евросоюзе⁷⁶. Представители европейских государств, посетившие внешнеполитическое ведомство Аргентины, как отмечает аргентинская газета Clarin, выражали свое возмущение «в более гневной форме»⁷⁷.

Нельзя исключать, что подобное давление также оказывают на другие страны Латинской Америки. В любом случае, это весьма симптоматичная реакция ЕС на готовность стран Латинской Америки расширять торговлю с Россией, и ее необходимо будет учитывать, развивая сотрудничество ЕАЭС со странами региона.

⁷⁵ Clarin: торговое сближение РФ и Аргентины разозлило ЕС / VESTIWORLD, 25.08.2014. – Режим доступа: <http://vestiworld.ru/ekonom/22274-clarin-torgovoe-sblichenie-rf-i-argentina-razozlilo-ec.html>. – Дата обращения: 17 окт. 2015.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

Часть VI АФРИКА

Глава 22 ЕС – АФРИКА ЮЖНЕЕ САХАРЫ

Если бы Африка была так плоха, как они говорят о ней... то целый мир не сражался бы из-за нее.

*Омали Йешитела*¹

Африка занимает важное место в спектре внешнеполитических и экономических приоритетов Европейского союза. С учетом множества факторов, их взаимоотношения на сегодняшний день имеют характер стратегического партнерства. Его структура опирается на торговлю и инвестиции, на взаимодействие в сфере энергетики. Между ЕС и странами Африки поддерживаются активные политические, деловые, культурные и научные связи, растет сотрудничество в сфере обеспечения безопасности. В условиях географической близости двух континентов и все еще существующей в Африке экономической нестабильности и этно-религиозных конфликтов обостряется проблема миграционных потоков из Африки в Европу. Для большинства стран Африки южнее Сахары ЕС остается важнейшим торговым и политическим партнером. Согласно прогнозу британского эксперта, И. Тейлора, ЕС останется таковым для африканских стран южнее Сахары (АЮС) как минимум в краткосрочной и среднесрочной перспективе².

48 стран АЮС, чьи отношения с ЕС рассматриваются в этой главе, на сайте Еврокомиссии подразделяются по регионам следующим образом:

¹ Омали Йешитела (урожд. Джозеф Уоллер) – председатель и сооснователь Африканской народной социалистической партии (базирувавшейся в США), выступление в государственном университете Сан-Хосе, 5 февраля 1979 г. Цит. по: *Stuart J. Stewart's Quotable Africa*. L.: Penguin Books, 2004. P. 8.

² *Taylor I. The Empire (s) Strike Back? The European Union and Africa // The International Relations of Sub-Saharan Africa*. NY: London, 2010. P. 98.

к Западной Африке относят 16 стран³, к Центральной – восемь стран⁴, к странам Восточной и Южной Африки – 12 стран⁵, к странам Восточноафриканского сообщества – пять⁶, к странам Сообщества развития Юга Африки (САДК) – семь⁷. Что касается деления на экономические объединения, выступающие партнерами ЕС при заключении разного рода соглашений, то их более десяти, и многие страны Африки входят сразу в несколько подобных групп. Подобная ситуация часто затрудняет процесс интеграции и сотрудничества Африки с Европейским союзом.

Регион с населением свыше 1 млрд человек представляет собой потенциально важный для Европы рынок. На ЕС приходится около 35% импорта и экспорта Африки, около 40% от всего объема торговли составляет сельскохозяйственный экспорт стран АЮС⁸. С каждым годом растет демографическая ценность Африки. В то время как в развитых странах население стареет, увеличивается демографическая нагрузка, в Африке велика доля молодежи, и ее «демографический дивиденд» должен стать максимальным через 30–40 лет. Тогда 65% прироста трудовых ресурсов мира будет приходиться на Африку, что должно способствовать экономическому возвышению континента и усилению его роли в мировой политике⁹.

История отношений между Европой и Африкой

История взаимоотношений европейских стран с Африкой насчитывает не одно столетие, она восходит еще к временам античности. Так, греки имели контакты с древнейшими цивилизациями Африки – египетской и финикийской, а само слово «Африка» появилось как название, которое римляне дали своим вновь обретенным колониям

³ Бенин, Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Кот-д'Ивуар, Либерия, Мали, Мавритания, Нигер, Нигерия, Сенегал, Сьерра-Леоне, Того.

⁴ Камерун, ЦАР, Чад, Конго (Браззавиль), Демократическая Республика Конго, Экваториальная Гвинея, Габон, Сан-Томе и Принсипи.

⁵ Коморские острова, Джибути, Эритрея, Эфиопия, Малави, Мадагаскар, Маврикий, Сейшельские острова, Сомали, Судан, Замбия, Зимбабве.

⁶ Бурунди, Кения, Руанда, Танзания, Уганда.

⁷ Ангола, Ботсвана, Лесото, Мозамбик, Намибия, ЮАР, Свазиленд.

⁸ Lamy urges EU to forge closer trade ties with Africa / EurActiv, the European Media Network. – Режим доступа: <http://www.euractiv.com/development-policy/lamy-urges-eu-forge-closer-trade-news-519961>. – Дата обращения: 23 Май 2013.

⁹ Шубин В.Г. Единая Африка? / Сайт Российского совета по международным делам. – Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=3982#top. – Дата обращения: 2 июля 2014.

на южных берегах Средиземного моря после разрушения Карфагена. Впоследствии это слово стало именем целого материка. Свой вклад в изучение Африки внесли и византийцы.

Африка издавна манила европейцев. Начиная с XV в., Португалия, Нидерланды, Испания, Франция и Англия активно исследовали Африку. Всего до XVIII в. было осуществлено более двух десятков экспедиций на континент. Исследуя континент, его географию и этнографию, европейцы оценивали его экономический потенциал и перспективы его колонизации.

Еще до открытия богатейших минеральных запасов континента из Африки поступали специи, слоновая кость и другие, экзотические для Европы товары. Когда сложилась система работорговли, то европейские державы начали обогащаться, используя принцип «золотого треугольника».

Одной стороной трансатлантической торговли в треугольнике были поставки из Европы в Африку, где за промышленные товары (оружие, ткани, гвозди и др.) у африканских правителей и торговцев либо покупались, либо чаще просто захватывались рабы. Затем невольников перевозили через Атлантический океан в Северную или Южную Америку и на Карибские острова (вторая сторона треугольника). Оттуда в Европу везли товары местного производства (сахар, ром, хлопок, табак, патока) (третья сторона треугольника). Торговцы получали прибыль на каждом этапе этой коммерческой операции.

Испанские купцы начали поставлять рабов из Африки на сахарные плантации на Карибах, начиная с 1502 г. и до середины XIX в. В трансатлантической работорговле принимали участие португальцы, англичане, французы, голландцы и американцы. Атлантическое направление не было единственным маршрутом вывоза рабов из Африки, были и другие, однако именно по нему было вывезено наибольшее количество рабов (по разным оценкам, от 11 до 20 млн человек)¹⁰.

Во второй половине XIX в. началась активная европейская колонизация африканских территорий, предпосылки для которой были созданы ранее. Она была обусловлена экономическими причинами, прежде всего, недостаточностью природных и людских ресурсов Великобритании, Франции, Бельгии, Испании, Португалии, Италии и Германии в условиях промышленной революции. Наиболее острая конкуренция европейских держав за «раздел Африки» развернулась в два последние десятилетия XIX в.

¹⁰ *M'bokolo E.* The impact of the slave trade on Africa / *Le Monde Diplomatique*. English Edition. – Режим доступа: <http://mondediplo.com/1998/04/02africa>. – Дата обращения: 2 апр. 1998.

В ноябре 1884 г. в Берлине под председательством Бисмарка была созвана международная конференция европейских держав для обсуждения их притязаний на колонии в Африке и возникавших из-за их соперничества проблем. Представителей самой Африки на конференции, которая продлилась до февраля 1885 г., естественно, не было. Ее итогом стало принятие генерального акта, который признавал законность состоявшихся колониальных захватов и письменно закреплял обязанности держав по отношению к своим колониям. В документе провозглашался принцип «эффективной оккупации», который побуждал европейские державы добывать сырье в своих колониях и использовать его для собственных нужд, а если такое освоение было невозможно силами одной державы, то допускалось хозяйствование другой державы в данной колонии. Принятие данного принципа подхлестнуло и без того активный процесс колонизации континента. Если до Берлинской конференции 90% территории Африки оставалось под контролем местных властей, европейцы контролировали лишь несколько колоний, то уже к 1902 г. 90% территории континента находились под властью европейских держав, а независимыми государствами в Африке южнее Сахары оставались лишь Эфиопия и Либерия.

После работорговли Берлинская конференция стоит на втором месте среди исторических событий, повлекших тягчайшие последствия для Африки. По сути, Африка была произвольно разделена на 50 стран, вошедших в сферы влияния разных европейских государств. Раздел этот не учитывал культурных, языковых, этнических особенностей, присущих более чем тысяче народностей континента, и географических особенностей различных регионов, что заложило основу последующих конфликтов в Африке, породило нестабильность во многих государствах региона даже после обретения ими независимости. После Берлинской конференции последовал целый ряд других договоров и компромиссов между европейскими державами, соперничавшими в Африке.

Процесс деколонизации Африки начался после Второй мировой войны, существенно ослабившей позиции европейских держав и укрепившей роль США и Советского Союза. СССР активно поддерживал процесс деколонизации, США также имели причины стремиться к прекращению европейского колониального господства в Африке — это способствовало бы укреплению их торгово-экономических позиций на континенте¹¹. Наконец, в Африке появились политические

¹¹ Falola T. Key Events in African History: A Reference Guide / Westport, CT: Greenwood Press, 2002. P. 209. — Режим доступа: <http://www.questia.com/read/101354802>. — Дата обращения: 1 июля 2014.

лидеры новой формации, которые возглавили движение африканских народов к независимости, включавшее в себя и вооруженную борьбу.

Годом Африки, когда независимость обрело сразу 17 африканских колоний, был объявлен 1960-й. Деколонизация африканских стран растянулась во времени – так, Намибия обрела независимость только в 1990 г. Европейские державы стремились противодействовать этому процессу, но реальных возможностей прекратить его у них не было, и когда это становилось нецелесообразным, они смирялись с происходящим. Можно сказать, что европейские державы уходили из Африки, в то же время находили менее явные способы остаться, оказывая влияние на политику и экономику новых, формально независимых государств. Примером может служить система взаимодействия Франции со своими бывшими колониями – «Франсафрика»¹².

Положительным результатом деколонизации было обретение народами Африки права на деятельное самоопределение, возможности распоряжаться своей судьбой. Постепенно было преодолено такое трагическое последствие колониализма, как апартеид. Африканские государства получили возможность защищать свои позиции в рамках ООН и других международных институтов и форумов.

Однако наследие колониализма было весьма тяжелым – даже сами границы африканских государств были определены европейцами, что заложило основу для многих межэтнических и межгосударственных конфликтов на континенте в будущем. Африканским странам не удалось включиться в мировую экономику эффективным образом, их собственная промышленность была слабо развита, зависимость от бывших метрополий во многом сохранялась, тем более, что европейцы в значительной мере продолжали определять основы функционирования глобальной экономики и мирового рынка.

Существует точка зрения, что колониальные империи приносили колониям много пользы. Развивали экономику континента, строили масштабные объекты инфраструктуры, такие как железные дороги и порты, создавали систему образования и основы государственного управления¹³. Все это необходимо признать, однако тот ущерб, который колониализм нанес развитию Африки, несомненно, намного превышал пользу от него. Тем не менее, прочность связей двух кон-

¹² Политическая стратегия и практика, неофициально именуемая «Франсафрикой», проводилась Парижем в отношении Черного континента с 1960 г., когда большая часть французских колоний в Африке получила независимость, и подразумевала защиту различных режимов, в том числе и авторитарных.

¹³ *Ferguson N. Empire. How Britain Made the Modern World / London: Penguin Books, 2004.*

тинентов до сих пор во многом обусловлена колониальным прошлым. При неоднократно выражавшемся желании некоторых представителей африканских элит «порвать с Европой», на практике это оказалось невозможным, что потребовало поиска новых форм сосуществования.

ЕС – Африка: инструменты отношений

Развитие сотрудничества ЕС и Африки преодолело несколько этапов и регулировалось рядом многосторонних и двусторонних соглашений. Римский договор (1957 г.) впервые формально закрепил принципы и структуру отношений между ЕЭС и колониальными территориями. Как отмечал российский исследователь С.Ю. Никуличев, Римский договор, подписанный Бельгией, Францией, Западной Германией, Италией, Люксембургом и Нидерландами, создавал Европейское экономическое сообщество, и «с этого момента в двусторонние отношения «метрополия – колония» вмешивается третья сторона. Иными словами, метрополия, до того пользовавшаяся безраздельной властью на подчиненных территориях, брала на себя обязательства действовать с оглядкой на экономические обязательства, взятые перед соседними государствами, участниками Римских соглашений 1957 года... Суть сотрудничества Европейского экономического сообщества с развивающимися странами состояла в том, что ЕЭС, установив для шести стран-участниц зону свободной торговли, включило в нее зависимые от европейских метрополий территории, оговорив это в IV параграфе Римских соглашений. Значительная часть этих территорий находилась в Африке»¹⁴. Автоматическое включение африканских колоний и подопечных территорий Франции и Бельгии в систему ЕЭС впервые было оформлено конвенцией, подписанной одновременно с Римским договором, провозгласившим создание ЕЭС. При учреждении ЕЭС Франция особо оговаривала, что войдет в Сообщество лишь при условии того, что ее колониям в Тропической Африке будет предоставлен льготный таможенный режим на рынках ЕЭС. Таким образом, эти колонии приобрели статус ассоциированных членов ЕЭС. Вновь получило хождение понятие «Евразфрика» (Eurafrique), появившееся еще в 1920-х гг., а отныне подразумевавшее возникшее политическое и экономическое объединение (ассоциацию) стран Африки и Мадагаскара с ЕЭС. Однако официальное название этого объединения звучало как «Ассоциация африкано-

¹⁴ Никуличев С.Ю. Отношения объединенной Европы со странами Африки: опыт коллективного сотрудничества, 1957–2001 гг. Автореф. канд. ист.наук. М., 2010. С. 4.

малагасийских государств с Европейским экономическим сообществом (ЕАМА; Association entre la Communauté économique européenne et les Etats Africains et Malgache)».

В начале 1960-х гг. процесс деколонизации стал набирать обороты. В 1963 г. была создана межгосударственная Организация африканского единства (ОАЕ), главными задачами которой стали укрепление единства и солидарности африканских государств, координирование и укрепление сотрудничества между ними, защита их суверенитета, уничтожение всех видов колониализма в Африке, поощрение международного сотрудничества.

В начале миллениума Организация африканского единства была преобразована в Африканский союз (АС). Решение о его создании было принято на чрезвычайной встрече на высшем уровне ОАЕ в сентябре 1999 в г. Сирте (Ливия). Главы государств континента одобрили Учредительный акт Африканского союза на саммите ОАЕ в июле 2000 в г. Ломе (Того), тогда же было официально объявлено о создании АС. Действовать он начал в 2002 г. Членами АС стали все государства континента, за исключением Марокко – страна не участвовала и в работе ОАЕ с 1984 г., после принятия в члены этой организации Сахарской Арабской Демократической Республики (Западной Сахары), поскольку считала ее частью своей территории.

Данная трансформация – переход от ОАЕ к АС – была продиктована как геополитическими изменениями в мире и на континенте, так и стремлением африканских стран достичь большего единства, не только в политическом, но и в экономическом планах, желанием сделать работу panaфриканской организации более эффективной.

Организационная структура объединения существенно изменилась, сейчас она имеет заметное сходство со структурой органов ЕС. Высший исполнительный орган АС называется Комиссией, как и в Европейском союзе (в ОАЕ был Генеральный секретариат). Африканскому союзу присущ больший демократизм, нежели его предшественнице. При нем действуют Всеафриканский парламент, Экономический, социальный и культурный совет (ECOSOSS), в котором представлены гражданское общество и африканская диаспора, Африканская комиссия по правам человека и народов, Африканский суд по правам человека и народов. Полномочия АС также были расширены, по сравнению с ОАЕ. В Учредительном акте АС говорится о праве организации на прямое (в том числе вооруженное) вмешательство в дела государства-члена при возникновении на его территории особых обстоятельств (военных преступлений, геноцида и преступлений против человечности) на основании решения Ассамблеи глав государств

и правительств, принятого двумя третями голосов. Однако пока что данное положение Акта ни разу не применялось.

Стратегическое партнерство ЕС – Африка получает свое развитие путем политического диалога на разных уровнях, и это не только совместные саммиты, которые ныне проходят примерно раз в три года. Это и более частые встречи на уровне министров (встречи «тройки»), в которых участвуют представители Еврокомиссии, Комиссии Африканского союза (АС), министры иностранных дел стран-членов АС и ЕС, представители Совета ЕС, Европейской внешнеполитической службы (создана в 2010 г.). Практикуются также встречи представителей Еврокомиссии и Комиссии АС. Развивается межпарламентское сотрудничество. Пример тому – деятельность совместной парламентской ассамблеи АКТ – ЕС.

В январе 2008 г. была также создана постоянная делегация ЕС при Африканском союзе и пост спецпредставителя ЕС при АС. Помимо этого, в структуре Европейской внешнеполитической службы (ЕВС) есть подразделение по отношениям с африканскими странами¹⁵, в 42 африканских странах существуют делегации ЕС, выполняющие функции посольств.

Хотя сейчас сотрудничество ЕС и африканских стран во многом развивается по линии ЕС – АС, все же партнерство, как оно официально определяется в Совместной стратегии 2007 г., осуществляется не между двумя этими организациями, а между ЕС и всей Африкой (в противном случае это означало бы исключение Марокко из партнерства континентов).

Тем не менее, ЕС и Африканский союз связывает тесное сотрудничество по многим направлениям. Прежде всего, само функционирование структур АС было весьма проблематичным без финансирования со стороны ЕС. Сейчас почти 60% бюджета АС и 9/10 бюджета его миротворческих операций формируется за счет доноров¹⁶. ЕС выделяет внушительные суммы на Программу поддержки Африканского союза. В рамках первой фазы этой программы в 2006–2013 гг. ЕС предоставил Африканскому союзу 55 млн евро, а в марте 2014 г. они подписали соглашение, продлевающее финансирование ЕС на вре-

¹⁵ *Goertz S., Sherriff A.* The EU's new diplomats for Africa: Who are they and what policy context do they face? / Europafrica official website. – Режим доступа: http://europafrica.files.wordpress.com/2011/03/the-eu_s-new-diplomats-for-africa1.pdf. – Дата обращения: March 2010.

¹⁶ *Шубин В.Г.* Единая Африка? / Сайт Российского совета по международным делам. – Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=3982#top. – Дата обращения: 2 июля 2014.

мая второй фазы проекта, на 2014–2017 гг. Вклад ЕС составит 28,8 млн евро, вклад АС – 3 млн евро¹⁷. К сожалению, постоянная задолженность большинства стран-членов АС по членским взносам (лишь 16 из 54 государств-членов к началу 2014 г. ее ликвидировали) приводит к зависимости организации от внешних доноров, что влечет определенные ограничения свободы действий АС.

Создание Африканского союза придало новую динамику не только процессу политико-экономической интеграции на континенте, но и отношениям Африки с ЕС. Взаимодействие Африканского союза с ЕС способствовало реализации целого ряда крупных проектов на континенте в ряде сфер, будь то экономика, урегулирование конфликтов, культурные и социальные инициативы, экология, меры по достижению Целей развития тысячелетия ООН¹⁸. По сравнению с рядом других региональных интеграционных объединений мира (таких как АСЕАН, МЕРКОСУР и др.), АС занимает выигрышные позиции по ряду показателей (например, наличие общего парламента, проведение миротворческих операций)¹⁹. Само существование АС, а также региональных сообществ помогает Африканскому континенту отстаивать свои позиции на международной арене более эффективно.

¹⁷ EU and AU renew the AU Support Programme II with 31,8 Million Euro / The Africa-EU Partnership website. – Режим доступа: <http://www.africa-eu-partnership.org/newsroom/all-news/eu-and-au-renew-au-support-programme-ii-318-million-euro>. – Дата обращения: 25 March 2014.

¹⁸ С целью решения глобальных проблем человечества ООН приняла программу под названием «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ). «Цели развития тысячелетия» ООН представляют собой программу по борьбе с бедностью и общему повышению уровня жизни. Программа была принята в 2000 г. 147 главами государств и представителями 189 стран, включая Российскую Федерацию, на Саммите тысячелетия. Цели развития тысячелетия должны были быть достигнуты к 2015 г. и включали в себя следующие:

- ликвидация нищеты и голода;
- обеспечение всеобщего начального образования;
- поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин;
- сокращение детской смертности;
- улучшение охраны материнства;
- борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями;
- обеспечение устойчивого развития окружающей среды;
- формирование глобального партнерства в целях развития.

Для каждой цели были сформулированы отдельные задачи и количественные показатели, на основании которых будут делаться выводы о степени достижения ЦРТ. (Веб-сайт «ООН в Российской Федерации», Режим доступа: <http://www.unrussia.ru/ru/millennium-development-goals>. – Дата обращения: 1 июля 2014.)

¹⁹ Шубин В. Г. Единая Африка?

ЕС активно развивает сотрудничество с семью региональными экономическими сообществами Африки, которые во многом определяют ситуацию на континенте, – с Экономическим сообществом государств Западной Африки (Economic Community of West African States – ECOWAS)²⁰, Сообществом развития Юга Африки (Southern African Development Community – SADC)²¹, Восточноафриканским сообществом (East African Community – EAC)²², Общим рынком Восточной и Южной Африки (Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA)²³, Экономическим сообществом стран Центральной Африки (Economic Community of Central Africa States – ECCAS)²⁴, Сообществом Сахелиано-Сахарских государств (Community of Sahel-Saharan States – CEN-SAD)²⁵, Межправительственной организации по развитию Восточной Африки (ИГАД) (Intergovernmental Authority for Development in Eastern Africa – IGAD)²⁶.

Как отмечал главный редактор брюссельской редакции «Файнэншл Таймс» Петер Шпигель, влияние Европы в развивающихся странах во многом зиждется не на ее стратегическом видении, а на связях, восходящих к колониальным временам, и на ее возможности применить военную силу. Он отмечал, что сейчас в Брюсселе модно подчеркивать, что исторические связи между Европой и Африкой времен колониализма канули в Лету, но это далеко не так, будь то хорошо или плохо в моральном плане. Именно эти связи, военная сила, дипломатия европейских стран являются базисом, на котором Брюссель должен надстраивать свой потенциал «мягкой силы» в отношении развивающихся стран²⁷.

²⁰ Бенин, Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Кот-д'Ивуар, Либерия, Мали, Нигер, Нигерия, Сенегал, Сьерра-Леоне, Того.

²¹ Мозамбик, Ангола, ДРК, Мадагаскар, Маврикий, Замбия, Зимбабве, Малави, Свазиленд, Ботсвана, Намибия, ЮАР, Лесото, Танзания, Мозамбик.

²² Кения, Уганда, Руанда, Бурунди, Танзания.

²³ Ливия, Эритрея, Джибути, Судан, Эфиопия, Кения, Уганда, Сейшелы, Мадагаскар, Маврикий, Замбия, Зимбабве, Малави, Свазиленд, ДРК, Египет, Коморские острова.

²⁴ Ангола, Бурунди, Камерун, ЦАР, Чад, Конго, ДРК, Экваториальная Гвинея, Габон, Сан-Томе и Принсипи.

²⁵ Буркина-Фасо, Чад, Ливия, Мали, Нигер, Судан, ЦАР, Эритрея, Джибути, Гамбия, Сенегал, Египет, Марокко, Нигерия, Сомали, Тунис, Бенин, Того, Кот-д'Ивуар, Гвинея-Бисау, Либерия, Гана, Сьерра-Леоне, Коморские острова, Гвинея, Кения, Сан-Томе и Принсипи, Экваториальная Гвинея.

²⁶ Сомали, Эритрея, Джибути, Судан, Кения, Уганда, Эфиопия.

²⁷ *Spiegel P. The Importance of Hard Power // Strategic Europe.* – Ed. J. Techau. Brussels, 2012. Pp. 15–8, 17.

Вместе с тем следует отметить, что зачастую по проблемам Африки и развивающихся стран в целом члены ЕС не могут или не хотят выступать единым фронтом – налицо различия в отношении к Африке «старых» и «новых» членов ЕС. Бывшие колониальные метрополии (Англия, Франция и др.), как правило, более тесно сотрудничают со своими бывшими колониями в Африке, чем их новые коллеги по Союзу.

Крах колониальной системы, создание новых государств в Африке повлекли глубинный процесс переосмысления принципов и форматов сотрудничества между бывшими метрополиями и их колониями. Для поддержания тесных связей с новыми независимыми государствами были созданы (или начали активно развиваться уже существовавшие) особые межгосударственные организации. К последним можно отнести Содружество наций, или просто Содружество (Commonwealth of Nations/Commonwealth)²⁸, Международную организацию франкофонии (The International Organisation of La Francophonie – англ. / L'Organisation internationale de la Francophonie, OIF – фр.).

Так, Содружество является добровольным межгосударственным объединением суверенных стран, включающим Великобританию и почти все ее бывшие колонии, доминионы и протектораты, а также Камерун, лишь часть которого была одно время под британским протекторатом, и не относившиеся ни к одной из категорий Мозамбик и Руанду. Первым прецедентом стало включение в состав Содружества Камеруна в 1995 г. (в статусе наблюдателя он был с 1989 г., является также членом Международной организации франкофонии). В 1995 г. в Содружество был принят и Мозамбик, с учетом стремления самой страны диверсифицировать свои внешние связи и ее вклада в дело борьбы с апартеидом. (Мозамбик также является членом Международной организации Исламская конференция и имеет статус наблюдателя при Организации франкофонии.) Руанда подала заявку на вступление в Содружество в 2003 г., стала его членом в 2009 г. (Является также членом Международной организации Франкофонии с 1970 г.) Руанда, франкофонная страна, бывшая колония Германии и Бельгии, где было сильно французское влияние, после геноцида 1994 г. начала выходить из «сферы влияния» Франции, и Великобритания активно поддерживала этот процесс. После вступления в Содружество руководство Руанды сделало английский язык одним из государственных и начало активно внедрять его в системе образования и практике государственного управления.

Практика введения в состав Содружества африканских стран, не имевших ранее связей с Великобританией, может быть объяснена

²⁸ До 1946 г. именовалось Британским содружеством наций.

соображениями геополитической значимости и полезности их для Великобритании. Она была закреплена с принятием Содружеством в 1997 г. Эдинбургской декларации, среди принципов которой значилось, что новыми членами Содружества могут стать и те страны, которые разделяют политические ценности Содружества и имеют/имели конституционные связи с одной из стран, уже являющихся членом Содружества. Затем были пересмотрены и Эдинбургские критерии. В 2007 г. в Кампале на заседании глав правительств стран-членов Содружества было объявлено, что страна, претендующая на вступление в Содружество, должна, как правило, иметь исторические конституционные связи со страной, уже являющейся членом Содружества, но в исключительных случаях заявка на вступление может быть рассмотрена и без этого условия. Это решение и открыло путь Руанде.

Начало Содруеству было положено задолго до деколонизации, еще в 1840 г., когда Канада получила право на самоуправление, а правовой статус объединения был закреплён Вестминстерским статутом от 11 декабря 1931 г. В принципе, членство в Содружестве открыто для всех стран, признающих основные цели его деятельности, вдобавок необходимо наличие прошлых или нынешних конституционных связей между кандидатом на вступление и Великобританией или иным членом Содружества. Однако из этого правила были сделаны исключения для Мозамбика и Руанды. Главой Содружества является британский монарх, сейчас это королева Елизавета II. В 17 государствах Содружества монарх Великобритании до сего дня является де-юре главой государства, но при этом не исполняет формальных функций, а его представитель – генерал-губернатор – назначается парламентом страны члена Содружества. Руководит работой организации Секретариат со штаб-квартирой в Лондоне.

20 марта ежегодно отмечается Международный день франкофонии. В этот день в 1970 году в городе Ниамей (Нигер) был подписан договор о создании Агентства по культурному и техническому сотрудничеству (АКТС) (*L'Agence de coopération culturelle et technique*, АССТ) – первой межгосударственной организации франкоязычных стран. Инициаторами создания такого сообщества стали представители африканских государств Х. Бургиба, А. Диори, Л. Сенгор²⁹. Окончательное оформление движения произошло лишь в 1986 г. в Париже в ходе первого совещания на высшем уровне представителей «стран,

²⁹ Смирнова О.А., Золина Д.М. Международная организация Франкофония – вектор влияния и инструмент солидарности // Вестник Волгоградского гос. ун-та. 2012. Сер. 4. Ист. №1. С. 106–111.

объединенных употреблением французского языка». С тех пор саммиты стали проводиться регулярно. В Антананариву (Мадагаскар) 23 ноября 2005 г. Конференция министров Франкофонии приняла новую Хартию, установившую новое название организации – Международная организация франкофонии (МОФ).

Международная организация Франкофонии объединяет 73 государства (56 государств-членов, 3 ассоциированных члена и 14 наблюдателей). По данным организации, в мире насчитывается около 220 млн человек, говорящих по-французски. Французский язык имеет статус официального языка в 32 государствах-членах организации, в основных международных и региональных организациях Европы, Африки и Америки. Целями МОФ являются поощрение политической и экономической солидарности между ее странами-членами, политическая деятельность по продвижению ценностей мира, демократии, прав человека, культурного многообразия, а также популяризация французского языка, повышение уровня обучения ему, наряду с продвижением общих ценностей французской культуры. Среди основных задач МОФ – предотвращение, регулирование и разрешение конфликтов, а также поддержка верховенства закона, укрепление правового и демократического государства, обеспечение и развитие прав человека на франкоязычном пространстве. Кроме этого, организация способствует расширению образовательного процесса, оказывает активное содействие развитию экономик франкоязычных государств.

При этом на Африканском континенте, в странах-членах организации, проживает самое большое количество франкофонов – около 96,2 млн человек, а суммарная площадь франкоговорящих государств Африки в 50 раз больше территории Франции³⁰. В ноябре 2014 г. на саммите в Дакаре генеральным секретарем организации, штаб-квартира которой находится в Париже, была избрана бывший генерал-губернатор Канады Микаэль Жан³¹.

Практика сотрудничества

Важными форумами, на которых определяются направления развития отношений Европы и Африки, являются проводимые

³⁰ Organisation Internationale de la Francophonie official website. – Режим доступа: <http://www.francophonie.org/Welcome-to-the-International.html>. – Дата обращения: 1 июля 2014.

³¹ Michaëlle Jean. Biographie détaillée / Organisation Internationale de la Francophonie official website. – Режим доступа: <http://www.francophonie.org/Michaelle-Jean-45585.html>. – Дата обращения: 1 июля 2014.

с 2000 г. совместные саммиты ЕС – Африка. Формат этих встреч не только позволяет наметить пути развития сотрудничества между континентами, но и выявить возникающие противоречия.

На втором саммите в 2007 г. в Лиссабоне представители 80 стран обоих континентов подписали соглашение «Стратегическое партнерство Африки – ЕС: совместная африкано-европейская стратегия» и ее первый План действий на 2008–2010 гг. По сути, соглашение инициировало процесс создания наиболее продвинутой и сложной формы межрегиональных отношений в мировой политике.

Совместная стратегия и партнерство, основанное на ней, изначально имели две основные цели: преодоление парадигмы отношений «донор-реципиент» в африкано-европейских отношениях, и борьба с теми вызовами, которые ставит перед ЕС активное проникновение на континент Китая и Индии. Само время подписания Совместной стратегии – 2007 г. – было выбрано далеко не случайно. В ноябре 2006 г. состоялся крупнейший саммит Китая и африканских стран, в котором участвовали не менее 48 глав африканских государств и правительств, а вскоре после подписания Стратегии, в апреле 2008 г., состоялся первый саммит «Индия – Африка»³². Неявно навязываемый руководством ЕС выбор, который Африка якобы должна сделать между китайской и европейской моделями взаимодействия, является источником разногласий в африканско-европейских отношениях³³. Между африканскими странами и ЕС существуют и разногласия по вопросам деятельности Международного уголовного суда в отношении африканских политиков, по принятию в Нигерии и Уганде анти-ЛГБТ законов, что возмущает европейцев и американцев.

Ни один совместный саммит не обошелся без недоразумений и взаимных упреков сторон. На втором саммите, в ответ на критику со стороны европейцев ситуации в сфере прав человека в Зимбабве, лидеры африканских государств обвинили ЕС в непонимании действительного положения вещей и в оказании давления на них в ходе торговых переговоров.

Третий совместный саммит состоялся в 2010 г. в Триполи (Ливия), где был принят второй План действий по стратегии на 2011–2013 гг. Резко прозвучало выступление хозяина саммита, М. Каддафи, который

³² Bello O. The EU-Africa Partnership: At a Strategic Crossroads / FRIDE Policy Brief. N 47. May 2010. P. 3. – Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dpap/dv/fride_ue-africa_eng_may108/fride_ue-africa_eng_may108en.pdf. – Дата обращения: 1 июля 2014.

³³ Bello O. Op. cit.

в своей речи на церемонии открытия отметил, что итоги реализации Совместной стратегии «неудовлетворительны», поскольку все соглашения «остались на бумаге». В этой связи ливийский лидер подчеркнул, что у Африки есть альтернатива сотрудничеству с Европой, намекая, очевидно, на все более расширяющиеся экономические отношения государств Африки с Китаем, Индией и Латинской Америкой³⁴.

Четвертый саммит ЕС – Африка состоялся 2–3 апреля 2014 г. в Брюсселе. Его тема: «Инвестируя в людей, процветание и мир». Перед саммитом был проведен ряд дополнительных мероприятий³⁵. На саммите был принят новый План действий, или Дорожная карта, на 2014–2017 гг.³⁶ Его основные направления: мир и безопасность; демократия, надлежащее управление и права человека; развитие человеческого потенциала; устойчивое и инклюзивное развитие, рост и континентальная интеграция; глобальные проблемы, новые вызовы времени. В совместном заявлении, принятом на саммите, ЕС пообещал предоставить африканским странам гранты на сумму 28 млрд евро, включая 3 млрд евро на развитие африканского сельского хозяйства, и новую программу по продвижению экономической интеграции континента с бюджетом 844 млн евро³⁷. Большая часть этих обещаний уже озвучивалась ранее. Лидеры европейских и африканских стран также согласовали трехлетний план по содействию легальной миграции в ЕС, в обмен на увеличение усилий африканских партнеров по охране их границ и противодействию нелегальному трафику людей. С целью усиления военного потенциала Африки, лидеры стран ЕС пообещали удвоить финансирование Африканского фонда мира, совместного фонда ЕС – АС, поддерживающего миротворческие миссии под африканским началом. ЕС предоставит фонду 800 млн евро в течение следующих трех лет³⁸. Пятый саммит ЕС – Африка должен состояться в 2017 г.

³⁴ *Сапронова М.* Саммит ЕС–Африка – старт более гибкому партнерству? / Портал МГИМО. – Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document171013.phtml>. – Дата обращения: 3 дек. 2010.

³⁵ EU–Africa Summit 2014. Summit Background Note / European Council official website. – Режим доступа: http://www.european-council.europa.eu/media/1329122/140217_summit_background_note.pdf. – Дата обращения: 1 июля 2014.

³⁶ Fourth EU – Africa Summit. 2–3 April 2014, Brussels. Roadmap 2014–2017 / European Council official website. – Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/142094.pdf. – Дата обращения: 3 дек. 2010.

³⁷ *Norman L., Hinshaw D.* EU-Africa Pledge to Deepen Ties After Two-Day Summit // Wall Street Journal. 2014. 3 April. – Режим доступа: <http://www.dw.de/eu-launches-military-mission-in-central-african-republic/a-17535777>. – Дата обращения: 1 июля 2014.

³⁸ *Norman L., Hinshaw D.* Op.cit.

Директор египетского Центра исследований Судана, один из ведущих экспертов по Африке Хейдар Ибрагим, так прокомментировал итоги четвертого саммита ЕС – Африка: «И Европа, и Африка переживают сейчас чрезвычайно сложное время, каждая – со своими проблемами. Если для Европы это – внутренние экономические проблемы, нелегальные мигранты из Африки и вопросы безопасности, то для африканских стран важно списание долгов, помощь в реформах и борьба с эпидемиями»³⁹. Он выразил опасения, что пользующиеся в Европе нарастающей популярностью из-за экономического кризиса правые силы, выступающие за своеобразный откат к холодной войне с Россией и Китаем, будут стремиться втянуть и Африку в это ненужное ей противостояние, сделать ее своим инструментом. В то же время, полагает Х. Ибрагим, последний саммит продемонстрировал, что Европа практически мало что может предложить Африке на ближайший период, кроме идеи об общей террористической угрозе. Показательно, что на саммите смогли присутствовать не все африканские лидеры в силу скандалов с визами и неразберихой с приглашениями на этапе подготовки встречи.

Одной из своих главных задач в сотрудничестве с Африкой и с АС, в частности, ЕС провозгласил поддержку достижения континентом Целей развития тысячелетия (ЦРТ) ООН к 2015 г. В апреле 2010 г. Еврокомиссия представила план действий ЕС в поддержку ЦРТ, состоявший из 12 пунктов. Его главными задачами была перефокусировка стратегии ЕС на помощь развивающимся странам в достижении ЦРТ и предоставление адресной поддержки им в преодолении глобального финансового кризиса⁴⁰. К настоящему моменту стало ясно, что прогресса удалось добиться не по всем целям. Теперь ЕС и АС ведут переговоры о формировании повестки дня на период после 2015 г. с тем, чтобы продолжить движение к поставленным задачам в сфере социального, экономического и экологического развития.

ЕС выразил поддержку программы НЕПАД («Новое партнерство для развития Африки» – «New Partnership for Africa's Development»). Это – первая программа развития континента, выдвинутая самими африканцами и принятая в качестве оперативной экономической программы Африканского союза на его первом саммите в Дурбане в 2002 г. Поддержка НЕПАД оказывалась не только посредством меха-

³⁹ Эксперт: Европа может вовлечь Африку в новый виток холодной войны / РИА Новости. – Режим доступа: <http://ria.ru/world/20140406/1002734435.html>. – Дата обращения: 6 апр. 2014.

⁴⁰ An EU Action Plan to achieve the Millennium Development Goals / EuropAid official website. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/europeaid/what/millennium-development-goals/action_plan_en.htm. – Дата обращения: 1 июля 2014.

низмов ЕС, но и в рамках «большой восьмерки», ООН, Содружества. Представители ЕС выражали пожелание того, чтобы представители африканского гражданского общества и частного сектора больше участвовали в реализации целей НЕПАД.

Стратегическими партнерами в реализации целей НЕПАД стали, в том числе, такие организации, как британское Министерство международного развития, немецкая федеральная Организация по международному сотрудничеству⁴¹, Технический Центр сотрудничества АКТ – ЕС в области сельского хозяйства и сельского развития, созданный еще в 1983 г. Последний поддерживает целый ряд фермерских союзов, исследовательских институтов в области сельского хозяйства в Африке.

ЕС поддерживает также проводимую в рамках НЕПАД Комплексную программу развития африканского сельского хозяйства, нацеленную на развитие африканского рынка сельхозпродукции и обеспечение продовольственной безопасности континента⁴². ЕС помогает Африканскому союзу в борьбе с опустыниванием, засухой и деградацией почв в рамках соглашения, подписанного обеими комиссиями, об использовании европейских космических исследований и технологий для мониторинга африканских экосистем. Проект получил название «Глобальный мониторинг во имя окружающей среды, безопасности и Африки»⁴³. ЕС выражает поддержку намерению АС ускорить создание Континентальной зоны свободной торговли, а также одобряет Стратегический план Комиссии АС на 2014–2017 гг.⁴⁴ и разработанный в 2013 г., юбилейном для АС году, документ – «Повестка дня для Африканского союза-2063: совместная стратегическая рамочная инициатива во имя инклюзивного развития и устойчивого развития»⁴⁵ (или, сокращенно, «Повестка дня для Африки-2063»). Рамочный документ Повестки-2063 и его версия, изложенная для широкой публики доступным языком (popular version), были приняты на 24-м саммите АС 23–31 января 2014 г. Первый десятилетний план по реализации повестки был принят на саммите АС в Йоханнесбурге в июне 2015 г. Цель Повестки-2063 – представить преобразовательную программу развития континента, рассчитанную на следующие 50 лет. В документе

⁴¹ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ.

⁴² Comprehensive Africa Agriculture Development Programme, CAADP.

⁴³ “Global Monitoring for Environment and Security (GMES) and Africa”.

⁴⁴ Fourth EU–Africa Summit 2–3 April 2014, Brussels Declaration / NEPAD official website. – Режим доступа: <http://www.nepad.org/nepad/news/3300/fourth-eu-africa-summit-2-3-april-2014-brussels-declaration>. – Дата обращения: 1 июля 2014.

⁴⁵ African Union Agenda 2063: A Shared Strategic Framework for Inclusive Growth and Sustainable Development.

изложены как стратегическое видение африканцами своего будущего, так и план действий по достижению поставленных целей⁴⁶. Цель — «создать Африку мечты, высокоинтегрированную, экономически успешную, с развитым человеческим потенциалом, где использование африканских ресурсов идет на благо всех африканцев»⁴⁷.

Одним из значимых как для АС, так и для Европейского союза результатов реализации НЕПАД стало создание в 2003 г. и последующая деятельность Африканского механизма коллегиального обзора (АМКО)⁴⁸. Целями АМКО являлось поощрение африканских стран в деле внедрения эффективной демократической политики, способствующей стабильности, высокому экономическому росту, устойчивому развитию, ускоренной субрегиональной и континентальной экономической интеграции посредством обмена опытом, выявления слабых мест, потребностей для реализации этих практик⁴⁹.

Африка и ЕС также инициировали Партнерство в области демократического управления и прав человека в рамках Совместной стратегии Африка — ЕС и двух Планов действий по ее реализации (2008—2010 гг., 2011—2013 гг.). Это партнерство направлено на укрепление диалога двух континентов по обозначенным проблемам, стратегическую поддержку консолидации структур panaфриканского управления. По-видимому, оно будет развиваться и далее, так как тема надлежащего управления остается ключевой и в новом Плане действий по реализации Совместной стратегии Африка — ЕС на 2014—2017 гг.

В сфере науки действовали шестая Рамочная программа ЕС (2002—2006 гг.), в рамках которой 882 африканских исследователя приняли участие в 332 проектах, получив суммарное финансирование на сумму 95 млн евро. Седьмая Рамочная программа (2007—2013 гг.) привлекла уже заметно больше африканских ученых — 1315 участников из организаций 45 африканских стран, получивших под свои проекты гранты на сумму 178 млн евро⁵⁰.

⁴⁶ Agenda 2063: Vision and Priorities. — Режим доступа: <http://agenda2063.au.int/en/vision>. — Дата обращения: 1 июля 2014.

⁴⁷ Agenda 2063. The Future We Want for Africa. Zero Draft Document. African Union Commission. February 2014.

⁴⁸ African Peer Review Mechanism, APRM.

⁴⁹ African Peer Review Mechanism / Official website. — Режим доступа: <http://aprm-au.org/about-aprm>. — Дата обращения: 1 июля 2014.

⁵⁰ Rabesandratana T. A new horizon for African-European research links / The Africa-EU Partnership official website. — Режим доступа: <http://www.africa-eu-partnership.org/newsroom/all-news/new-horizon-african-european-research-links>. — Дата обращения: 7 Jan. 2014.

В начале 2014 г. Еврокомиссия огласила подробности новой масштабной программы поддержки науки и инноваций – «Горизонт 2020», на которую будет выделено около 80 млрд евро в период 2014–2020 гг.⁵¹ ЕС активно поддерживает реализацию целей, поставленных в Африканском консолидированном плане действий в сфере науки и технологий (2005 г.)⁵². Этот план объединяет программы по поддержке науки и технологического развития, предложенные Комиссией АС, и программы такого рода, существовавшие в рамках НЕПАД, и является инструментом эффективного достижения поставленных целей, а именно развития африканской сети высококлассных исследовательских центров и внедрения инноваций во все сферы жизни континента. Конечно, амбициозной цели – преодолеть отставание Африки от остального мира в плане науки и доступа к инновационным технологиям, преодолеть существующий между миром и Африкой «цифровой разрыв» – возможно достичь лишь при содействии партнеров – таких как ЕС, ЮНЕСКО и др.

Представитель ЕС, выступая на 61-й сессии ООН в 2006 г., отметил, что «надлежащее управление – вопрос доброй воли, его нельзя навязывать. Африка демонстрирует признаки позитивных изменений в области управления в рамках АМКО. ЕС поддерживает этот процесс в политическом и финансовом планах, в контексте Инициативы в сфере управления (Governance Initiative). Помимо надлежащего управления, устойчивое развитие требует приверженности защите прав человека, демократическим принципам и правопорядку, наряду с поддержкой сильных и эффективных институтов»⁵³.

Проблема надлежащего управления является ключевой в стратегии сотрудничества между ЕС и странами АКТ. Попытки внедрить такое управление предпринимаются в рамках Инициативы в сфере управления, предложенной ЕС. Она подразумевает диалог между партнерами, а также выделение дополнительного денежного фонда в 2,7 млрд евро, помимо тех сумм, которые обычно получали страны АКТ, для финансирования тех из них, которые разработали разумные планы реформ в сфере управления. В результате этой инициативы 67 стран АКТ предложили проекты реформ и получили финансовые стимулы к их реализации.

ЕС также стремился выработать стратегию своих действий в ситуациях политической нестабильности в странах-партнерах, в том числе

⁵¹ *Rabesandratana T. Ibid.*

⁵² Africa's Science & Technology Consolidated Plan of Action.

⁵³ EU Presidency Statement – Malaria Decade, NEPAD, Durable Peace and Development in Africa (12 October 2006) / European Union Delegation to the United Nations official website. – Режим доступа: http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_6424_fr.htm. – Дата обращения: 1 июля 2014.

африканских, когда их правительствам не хватает институциональных возможностей, политической воли или демократической легитимности для управления кризисами⁵⁴. В своих внутренних дебатах по данному вопросу ЕС учитывал тенденции решения этого вопроса в рамках других международных организаций, и не в последнюю очередь инициативу Африканского союза — Рамочную концепцию в области постконфликтного восстановления и развития, одобренную странами-членами АС на саммите в Банжуле (2006 г.). В 2007 г. ЕС создал новый, довольно успешный, механизм для действий в этой сфере — Инструмент во имя стабильности⁵⁵ (Instrument for Stability, IFS), переименованный в 2013 г. в связи с принятием нового бюджета ЕС на 2014—2020 гг. в Инструмент содействия обеспечению стабильности и мира.

Экономические отношения

Обретение независимости многими африканскими странами повлекло необходимость пересмотра юридического положения об ассоциации с ЭЭС и основ экономических отношений с Европой. Все ранее ассоциированные с ЭЭС африканские страны, за исключением Гвинеи, согласились сохранить прежнюю форму отношений, однако потребовали определенных экономических уступок со стороны стран — членов ЭЭС, прежде всего — гарантий сбыта производимых ими товаров. Страны ЭЭС пошли на это, а льготы ассоциированным членам Сообщества были еще более увеличены. Данный преференциальный торгово-экономический режим был официально оформлен первой Яундской конвенцией об ассоциации, заключенной в июле 1963 г. на 5 лет (вступила в силу с 1 июня 1964 г.). Ее участниками были 6 стран — членов ЭЭС и 18 государств Тропической Африки. В июне 1969 г. была заключена вторая Яундская конвенция, подписанная всеми странами — участницами первого соглашения (вступила в силу с 1 января 1971 г., действовала до 1973 г.)⁵⁶.

⁵⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. «Towards an EU Response to Situations of Fragility — Engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace. Brussels, 25.10.2007. COM(2007) 643 final; European Parliament resolution of 15 November 2007 on the EU response to situations of fragility in developing countries. P6_TA-PROV(2007)0540.

⁵⁵ *Schünemann J.* EU conflict prevention 10 years after Göteborg. Front-runner or lame duck? 10 years on from the UE Programme for Conflict Prevention // Institut Català Internacional. 2011. № 1.

⁵⁶ *Павлов В.В.* Яундские конвенции об ассоциации//Африка: Энцикл. справ.: в 2 т. Т. 2./ Под. ред. А.А. Громыко. — М.: Советская энциклопедия, 1987.

Яундские конвенции подразумевали предоставление участниками друг другу взаимных торгово-экономических льгот (преференций); установление в африканских ассоциированных странах равных торгово-политических условий для всех стран – членов ЕЭС; а также экономическую, финансовую и техническую помощь ЕЭС ассоциированным странам.

В соответствии с Римским договором и Яундскими конвенциями, страны-члены ЕЭС ввели свободный беспошлинный доступ на свои рынки большинства продуктов тропического сельского хозяйства и промышленных товаров из ассоциированных стран. Наряду с этим, ЕЭС установило единые ставки своего таможенного тарифа для аналогичных товаров, ввозимых из третьих стран. Вместе с тем, африканские государства, подписавшие данные конвенции, вынуждены были ввести льготный торгово-политический режим для индустриально развитых стран ЕЭС, что открыло последним свободный доступ на рынки этих стран. Кроме того, ассоциированные государства были обязаны учитывать интересы стран-членов ЕЭС и консультироваться с ними при решении вопросов об установлении таможенных пошлин и контингентов на товары, импортируемые из третьих стран. Опасаясь развития государственного сектора в странах Африки, члены ЕЭС внесли в конвенцию требование, запрещающее использовать «помощь» Европейского фонда развития в целях конкуренции с частным капиталом⁵⁷. Следует отметить, что Яундские конвенции были во многом направлены на защиту французских интересов в Африке. К 60-м гг. XX в. французское руководство осознало, что может сохранять политически и экономически значимое присутствие лишь в этой части своей бывшей империи, в отличие от Северной Африки и Индокитая.

Доля ЕЭС во внешней торговле ассоциированных стран в 1964–1975 гг. составила около 65–70%, доля африканских стран во внешней торговле ЕЭС колебалась от 2–3% в начале 60-х гг. до 5–6% в нач. 1970-х гг.⁵⁸

В период действия Яундских конвенций ЕЭС заключило двусторонние соглашения с отдельными африканскими странами (например, соглашение 1968 г. о частичной ассоциации с ЕЭС Кении, Уганды и Танзании). Развивающиеся страны Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ) к 1973 г. смогли выработать в рамках Организации африканского единства общую платформу для перегово-

⁵⁷ Панов В.П. Еврафрика / Большая советская энциклопедия: в 30 т. 3-е изд. Т. 9. / Гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Сов. энцикл., 1969–1978.

⁵⁸ Павлов В.В. Яундские конвенции об ассоциации//Африка: Энцикл. справ.: в 2 т. Т. 2./ Под. ред. А.А. Громыко. – М.: Советская энциклопедия, 1987.

воров о заключении новой конвенции об ассоциации с ЕЭС. По оценке российского экономиста В. Павлова, «укрепление экономики этих стран позволило им добиться определенных уступок от стран – членов ЕЭС, в частности более льготного преференциального торгово-экономического режима, расширения объема льготного кредитования и субсидирования экономического развития, государственной или гарантированной государством помощи, внешнеторговых кредитов, улучшения условий валютных расчетов и платежей, финансирования совместных проектов»⁵⁹.

Вместе с тем, в 1973 г. произошло другое знаменательное событие – к ЕЭС присоединилась Великобритания, в силу чего назрела необходимость заключения нового многостороннего межгосударственного соглашения о преференциальном торгово-экономическом режиме между ЕЭС и странами АКТ, которое включало бы и ряд бывших британских колоний. Некоторые африканские государства тогда присоединились к группе стран АКТ, и в 1975 г. между ЕЭС и странами АКТ было подписана Ломейская конвенция-I, в которой участвовало 9 стран ЕЭС и 46 стран АКТ, из них 37 – африканских. Она вступила в силу в 1976 г. и действовала до 1980 г., затем ее сменила Ломейская конвенция-II (1980–1985 гг.). Эти две конвенции пришли на смену Яундским конвенциям об ассоциации. С 1 марта 1985 г. по 28 февраля 1990 г. действовала третья Ломейская конвенция.

Клод Шессон, занимавший пост европейского комиссара по проблемам развития в 1973–1977 гг. и один из ключевых авторов Ломейской конвенции 1975 г., в 1974 г. подготовил документ «Помощь развитию: набросок действий Сообщества на завтрашний день»⁶⁰. Документ стал одной из первых серьезных попыток разработать целостную политику в отношении развивающихся стран, выходящую за пределы сотрудничества в рамках Яундских конвенций. В нем была отражена идея, которая и легла в основу Ломейских конвенций – распространить сотрудничество с ЕС в новом стиле не только на страны Африки, но и более широко – на развивающиеся страны мира.

За двадцать лет с 1975 по 1995 гг. было заключено пять соглашений в рамках Ломейской договоренности, которые долгое время рассматривались как инновационная модель международного сотрудничества, обладающая рядом уникальных отличительных

⁵⁹ Павлов В.В. Яундские конвенции об ассоциации//Африка: Энцикл. справ.: в 2 т. Т. 2./ Под. ред. А.А. Громыко. – М.: Советская энциклопедия, 1987.

⁶⁰ «Development Aid: Fresco of Community Action Tomorrow».

черт (например, принцип равного партнерства, совместного администрирования и др.)⁶¹. Суть Ломейских конвенций заключалась в том, что посредством этих соглашений страны ЕЭС распространили на африканские страны-партнеры ряд внешнеэкономических льгот, к которым относились преференциальный торгово-экономический режим, кредиты и займы, в том числе на льготных условиях, субсидии и техническая помощь (посредством созданного в ЕЭС в 1977 г. Центра для промышленного развития), более современные условия и методы расчетов. Однако немаловажным обстоятельством было то, что средства, выделенные странам АКТ в рамках конвенций, могли использоваться только для оплаты товаров и услуг, предлагаемых ЕЭС. Таким образом, страны ЕЭС обеспечивали себе устойчивый обратный приток капиталов и возможность активно влиять на экономики стран Африки. Торговые льготы в рамках Ломейских конвенций в некоторой степени облегчали доступ товаров стран Африки на рынки ЕЭС, особенно это касалось тропических сельскохозяйственных продуктов.

Получаемые валютные средства ЕЭС имели важное значение для стран Африки, особенно для наименее развитых из них. Однако Ломейские конвенции служили во многом защите интересов европейских компаний в странах Африки, укрепляли политические и экономические позиции ЕЭС на международной арене.

Ломейские конвенции истекли 29 февраля 2000 г.⁶², и на смену им пришло заключенное в тот же год Соглашение Котону. Сейчас сотрудничество в рамках этого соглашения между ЕС и 79 странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна (группа АКТ) является важным форматом взаимодействия ЕС со странами Африки⁶³. Исходя из соглашения, Евросоюз с 2007 г. настаивает на заключении соглашений об экономическом партнерстве (СЭП) с отдельными африканскими странами и региональными блоками. Именно

⁶¹ From the Yaoundé to Lomé Conventions / Independent European Development Portal. – Режим доступа: <http://www.developmentportal.eu/wcm/information/guide-on-eu-development-co-operation/brief-history-of-eu-development-co-operation/eu-co-operation-with-acc-countries/from-the-yaoundac-to-lomac-conventions.html>. – Дата обращения: 1 июля 2014.

⁶² Отдельное соглашение с Европейским союзом имеет ЮАР, не являвшаяся полноправным участником Ломейских конвенций. Протокол о частичном членстве был подписан 24 апреля 1997 г.

⁶³ *Кавешников Н.Ю.* Отношения Африки со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна // Европейская интеграция. Учебник / Под ред. О.В. Буториной. М., 2011. С. 457.

данный вопрос стал одним из камней преткновения в отношениях между двумя континентами. Такие соглашения выгодны в большей степени европейской стороне, они несут потенциальную угрозу развитию экономик африканских стран⁶⁴.

Соглашение Котону предусматривало поэтапный процесс перехода к новому торговому режиму между ЕС и странами АКТ, основанному не на односторонних преференциях со стороны ЕС для группы стран АКТ (обеспечивавших им облегченный доступ на рынок ЕС согласно предыдущим Ломейским конвенциям), а на принципах взаимности. Частью этого должны были стать региональные соглашения об экономическом партнерстве с семью региональными группами АКТ, из которых пять находится в субсахарской Африке. ЕС оказывал давление на африканские страны по этому вопросу под предлогом того, что преференции противоречат правилам международной торговли, определенным ВТО⁶⁵.

Проблема переговоров стран АС с ЕС относительно соглашений об экономическом партнерстве состоит в том, что при разном уровне развития экономик ЕС и африканских стран модель торговых отношений, предлагаемых Соглашением Котону, будет весьма невыгодна Африке. Соглашения также должны были упростить проникновение европейских компаний на рынки африканских стран.

Соглашения начали обсуждать в 2002 г., и предполагалось, что к концу 2007 г. африканские страны их примут. Вступить в силу они должны были в начале 2008 г., однако большинство стран Африки в декабре 2007 г. отвергли соглашения об экономическом партнерстве с ЕС. Европейцы жестко настаивали на подписании новых соглашений до этого срока, но к тому времени на это пошли лишь несколько африканских государств, заключивших временные промежуточные соглашения. Такие страны, как Сенегал, ЮАР, Намибия, Нигерия, наотрез отказывались от соглашений, обвинив ЕС в стремлении расколоть АС путем сепаратных сделок.

К сентябрю 2013 г. только 16 из 48 стран субсахарской Африки подписали или парафировали подобные соглашения с ЕС⁶⁶. По состоянию на апрель 2014 г., из тех 10 стран, которые именно подписали соглашения, исполнять их начали лишь Маврикий, Сейшельские

⁶⁴ The African, Caribbean, and Pacific (ACP) Group and the European Union (EU). Policy Research Seminar Report. Cape Town, 2014. P. 18.

⁶⁵ *Stocchetti M.* The Development Dimension or Disillusion? The EU's Development Policy Goals and the Economic Partnership Agreements /The Nordic Africa Institute Policy Note. Trade. 2007. №1. P. 1.

⁶⁶ Это Ботсвана, Бурунди, Камерун, Кот-д'Ивуар, Гана, Кения, Лесото, Мадагаскар, Маврикий, Мозамбик, Руанда, Сейшелы, Свазиленд, Танзания, Уганда, Зимбабве.

острова, Зимбабве и Мадагаскар⁶⁷. Переговоры очевидно пробуксовывали на протяжении уже 12 лет, и ЕС решил установить жесткий крайний срок – 1 октября 2014 г., до которого страны Африки должны будут либо ратифицировать временные СЭП или подписать постоянные СЭП и начать их исполнять, либо экспортировать свои товары в страны ЕС по гораздо менее выгодной схеме – согласно Генеральной системе преференций (ГСП)⁶⁸. Ясно, что подобное давление может ухудшить отношения между ЕС и африканскими странами. СЭП – это вопрос не только экономический, но и политический.

Страны Африки не без оснований полагают, что новая система торговых отношений, навязываемая им со стороны ЕС, наибольшую выгоду сулит европейцам. Ведь СЭП подразумевали согласие африканских стран с дополнительными положениями, многие из которых были не в интересах африканских партнеров, но имели целью облегчить ЕС конкурентную борьбу с «возникающими» экономиками (такими, как Китай).

Для ЕС борьба с финансовым кризисом в Европе, урезание бюджетов, распространение евроскептицизма означают необходимость пересмотра его стратегии содействия развитию, с тем чтобы добиваться большего с меньшими для этого возможностями. Вместе с тем, одиннадцатый бюджет Европейского фонда развития, важнейшего инструмента финансирования отдельных африканских стран со стороны ЕС в рамках исполнения соглашения Котону, на 2014–2020 гг. составил 29 089 млрд евро⁶⁹, что больше по сравнению с десятым бюджетом на 2008–2013 гг., который составлял 22,7 млрд евро⁷⁰, но с учетом разной длительности отчетных периодов и инфляции это увеличение всего на 0,2%⁷¹.

Другим спорным вопросом между ЕС и Африкой остается Общая сельскохозяйственная политика (ОСП) ЕС, которая делает сельхозпродукцию Африки неконкурентоспособной на европейском рынке.

⁶⁷ African, Caribbean and Pacific (ACP) countries' position on Economic Partnership Agreements (EPAs). Study. European Parliament. Belgium, 2014. P. 11.

⁶⁸ Mackie J., Rosengren A., Roquefeuil de, Q., Tissi N. The Road to the 2014 Summit. Challenges for Africa – EU Relations in 2013 // ECPDM Policy and Management Insights. 2012. P. 7. – Режим доступа: [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/E460D4ECD9AF0D2AC1257AD40046423F/\\$FILE/11-PMI04-challenges%20final.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/E460D4ECD9AF0D2AC1257AD40046423F/$FILE/11-PMI04-challenges%20final.pdf). – Дата обращения: 1 июля 2014.

⁶⁹ CONCORD Briefing Paper (Cotonou Working Group). The 11th European Development Fund. ACP – EU Joint Parliamentary Assembly. 25th Session. Brussels, 2013. P. 1.

⁷⁰ Mackie J., Rosengren A., Roquefeuil de, Q., Tissi N. Op. cit. P. 11.

⁷¹ CONCORD Briefing Paper (Cotonou Working Group). Op. cit. P. 1.

Следует отметить, что одним из базовых принципов ОСП еще с 1958 г. стал т.н. принцип «преференции Сообщества», то есть приоритет отдавался продукции, произведенной в рамках ЕС, над продукцией внешних поставщиков⁷². С 1962 г. начала формироваться система рыночно-ценовых инструментов ОСП, нацеленная, в том числе, на защиту рынка ЕС от дешевого импорта, а также, благодаря экспортным субсидиям, компенсирующая экспортеру из ЕС разницу между высокой внутренней и низкой мировой ценами, и тем самым обеспечивавшая конкурентоспособность европейской продукции на мировом рынке.

Именно эти субсидии вызывали напряженность во взаимоотношениях ЕС с торговыми партнерами. Такой протекционизм ЕС особенно негативно влиял на развивающиеся страны, где доходы населения напрямую зависели от аграрного экспорта. Излишки производимого ЕС зерна, к примеру, выбрасывались на глобальный рынок по более конкурентоспособной цене, в силу субсидий, нежели зерно, производимое в развивающихся странах. В результате реформы ОСП, начавшейся в 1992 г., удалось снизить потребность в поддержке экспорта и защите от импорта⁷³.

Частичная замена системы гарантированных цен прямыми выплатами фермам несколько уменьшила критику ЕС со стороны ВТО, правила которой запрещают такие меры, которые искажают условия международной торговли (к ним относятся экспортные субсидии, рыночное вмешательство, хранение интервенционных запасов)⁷⁴. Реформы ОСП продолжались на протяжении 1990–2000-х гг. Во втором десятилетии XXI в. ЕС пошел на уступки торговым партнерам. В рамках Дохийского раунда переговоров он согласился снизить средний импортный тариф на сельхозтовары с 23% до 12%. Союз решил со своей стороны также снизить субсидирование агропроизводства на 70%. К 2013 г. предполагалось полностью отменить экспортные субсидии⁷⁵, однако этого не случилось. В 2013 г. в ЕС был утвержден новый проект реформы ОСП. С 1 января 2013 г. ЕС отменил экспортные субсидии как систематическую меру поддержки своего агросектора, то есть не отменил их полностью, а лишь существенно ограничил их использование⁷⁶. В январе 2014 г. Комиссар ЕС по сельскому хозяйству

⁷² Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная политика // Европейская интеграция: учебник для вузов. – Под. ред. О.В. Буториной. М., 2011. С. 286–308, 288.

⁷³ Фрумкин Б.Е. Указ.соч. С. 293–294.

⁷⁴ Там же. С. 294.

⁷⁵ Фрумкин Б.Е. Указ.соч. С. 303.

⁷⁶ Matthews A. The end of export subsidies? / CA Preform EU Blog. – Режим доступа: <http://capreform.eu/the-end-of-export-subsidies>. – Дата обращения: 16 Sept. 2013.

и сельскому развитию Дачиан Чолош неожиданно заявил, что готов полностью прекратить использование экспортных субсидий при экспорте в те развивающиеся африканские страны, которые заключили СЭП с ЕС⁷⁷. Многие НПО и эксперты, занимающиеся проблемами развития, не одобрили его высказывание, считая, что полная отмена экспортных субсидий на все европейские товары в торговле с развивающимися африканскими странами не должна зависеть от условия их согласия подписать СЭП.

По официальным статистическим данным, общий объем торговли ЕС со всеми странами Африки, включая страны Магриба и Египет, в 2012 г. составил около 338 млрд евро, при этом импорт стран ЕС из Африки составил 15% от его импорта и 13% от экспорта⁷⁸, что намного меньше, чем в торговле ЕС со странами Азии, на которые приходилось 56% импорта и 47% экспорта ЕС-28⁷⁹.

В 2013 г. объем торговли ЕС с Африканским континентом составил 322,6 млрд евро, что несколько меньше по сравнению с предыдущим годом. Всего на три европейские страны – Италию, Францию, Германию приходится более половины всей торговли ЕС-27 с Африкой.

Что касается торговли ЕС с африканскими странами южнее Сахары, то здесь несколько другая картина. В 2014 г. объем торговли ЕС с этими африканскими странами составил около 163,7 млрд евро, или около 4,9% от объема торговли ЕС. Наибольший объем торговли пришелся на страны Западной Африки⁸⁰ (68,2 млрд евро) и на страны Сообщества развития Юга Африки⁸¹ (64,3 млрд евро). На страны Центральной Африки⁸² пришлось 16,3 млрд евро, на страны Восточной Африки и Юга Африки⁸³ – 9,0 млрд евро, на страны Восточно-Африканского сообщества⁸⁴ – 5,9 млрд евро.

⁷⁷ *Cioloş D.* A modern farming sector, producing in line with society's expectations. Speech at the opening Ceremony – International Green Week Berlin / Official website of the European Union. – Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-33_en.htm. – Дата обращения: 16 Jan. 2014.

⁷⁸ The European Union and the African Union: A Statistical Portrait. Eurostat Statistical Books. 2013 Edition. Luxembourg, 2013. P. 14.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Бенин, Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Кот-д'Ивуар, Либерия, Мали, Мавритания, Нигер, Сенегал, Сьерра-Леоне, Того.

⁸¹ Ангола, Ботсвана, Лесото, Мозамбик, Намибия, Южная Африка, Свазиленд.

⁸² Камерун, ЦАР, Чад, Конго, Конго, Демократическая Республика Конго, Экваториальная Гвинея, Габон, Сан Томе и Принсипи.

⁸³ Коморские острова, Джибути, Эритрея, Эфиопия, Мадагаскар, Сейшельские острова, Сомали, Судан, Замбия, Зимбабве.

⁸⁴ Бурунди, Кения, Руанда, Танзания, Уганда.

На импорт и экспорт ЕС в торговле с 9 странами Центральной Африки в 2014 г. пришлось соответственно 0,6% и 0,4%, в торговле с 12 странами Восточной и Южной Африки 0,2% и 0,3%, в торговле с 5 странами Сообщества Восточной Африки 0,1% и 0,2%, в торговле с семью странами Сообщества развития Юга 1,8% и 1,9%, в торговле с 16 странами Западной Африки 2,3% и 1,8%.

В импорте ЕС из стран Западной Африки в 2014 г. 77,7% пришлось на нефть и нефтепродукты, 13,6% на продукты питания, в экспорте на нефть и нефтепродукты – 36,0%, на продукцию машиностроения – 26,2%. В импорте из стран Сообщества развития Юга Африки на нефть и нефтепродукты пришлось 31,1%, на готовые товары – 23,3%. В экспорте – 48,5% пришлось на продукцию машиностроения. Из стран Центральной Африки вывозится в основном нефть и нефтепродукты (67,2% от объема импорта), из стран Восточной Африки и Юга Африки в основном вывозятся продукты питания (42,1% импорта), из стран Восточно-Африканского сообщества также в основном импортируются продукты питания – 57,4% от объема импорта. Экспортируются в страны этих регионов в основном продукция машиностроения – соответственно 41,8% и 44,8% от объема экспорта.

Важно отметить, что потребность ЕС в природных ресурсах Африки (таких как нефть, газ, отдельные минералы и металлы) достаточно велика, ЕС приходится соперничать за них в Африке со странами БРИКС и, прежде всего, с Китаем.

Нефтегазовые запасы Африки являются важным элементом европейской политики обеспечения собственной экономической безопасности. Так, основной статьей импорта ЕС-28 из Африки была сырая нефть. Африка занимала второе место после России, начиная с 2005 г.⁸⁵, по ввозимым в ЕС объемам нефти. В 2012 г. этот показатель составил 139 млн тонн, основными поставщиками были Нигерия и Ливия.

Что касается руд и металлов, то на долю ЕС приходится всего 4,7% их экспорта из стран АЮС. Однако некоторые виды сырья (такие как металлы платиновой группы, кобальт и тантал), критически важные для ЕС, поступают из Африки. Несмотря на очевидно небольшую долю африканского региона в минеральном экспорте и импорте ЕС, за его ресурсы все равно начала возникать конкуренция с «возникающими» экономиками, особенно с Китаем⁸⁶. В 2008 г. Еврокомиссия на-

⁸⁵ The European Union and the African Union: A Statistical Portrait. Ibid.

⁸⁶ Gerber L. Africa and the EU Mineral Trade / POLINARES Working Paper. 2012. № 77. P. 1–2. – Режим доступа: http://www.polinares.eu/docs/d5-1/polinares_wp5_chapter5_6.pdf. – Дата обращения: 1 июля 2014.

чала реализацию Инициативы по сырьевым материалам (Raw Materials Initiative). В феврале 2011 г. Европейская комиссия приняла новый стратегический документ «Преодолевая вызовы на сырьевых рынках и по сырьевым материалам»⁸⁷, в котором были сформулированы четкие направления работы с целью гарантировать и улучшить доступ ЕС к ключевым для него минералам. Что касается редкоземельных металлов, исключительно важных для ЕС в плане развития высокотехнологичного производства, то сейчас они в основном импортируются из Китая, что ставит ЕС в зависимое положение. Однако геологи полагают, что африканские страны обладают в этом плане большим потенциалом. В мае 2013 г. начался проект по поиску редкоземельных металлов в Малави⁸⁸. Другие потенциальные направления – Мозамбик, Мадагаскар, Танзания, Намибия, даже Сомали. В ЮАР были шахты по добыче редкоземельных материалов, однако их ранее закрыли из-за высокой стоимости разработки и ущерба экологии, но недавно вновь открыли две шахты.

По данным памятки, опубликованной Еврокомиссией к саммиту Африка–ЕС в 2014 г., в период между 2007–2012 гг., импорт ЕС из Африки возрос на 46%⁸⁹. В 2012 г. ЕС импортировал африканских товаров на сумму 187 млрд евро (что составило менее 10% от всего объема импорта из стран вне ЕС), африканские страны в этом же году импортировали из ЕС товаров на сумму 152 млрд евро⁹⁰. На протяжении периода 2007–2012 гг. ЕС оставался основным источником импорта для Африки (34% от всего объема импорта Африки) и ее основным рынком экспорта (40% объема африканского экспорта)⁹¹. В 2012 г. на долю ЕС пришлось 37% объема африканской торговли. Развивается обмен инвестициями в обоих направлениях. В 2012 г. на долю ЕС приходилось 48% накопленных ПИИ в Африку (221 млрд евро) и 21% от глобальных потоков ПИИ в Африку (7,8 млрд евро)⁹².

⁸⁷ Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials. Brussels. 2 February 2011. COM (2011) 25 final.

⁸⁸ Reid C. Africa's rare earths opportunity / Financial Times blogs. – Режим доступа: <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2013/07/18/africas-rare-earth-oppportunity/#axzz2y1lOJ35d>. – Дата обращения: 18 July 2013.

⁸⁹ FACTSHEET – EU–Africa relations / European Commission website. – Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-246_en.htm. – Дата обращения: 28 March 2014.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

Среди африканских стран, с которыми у ЕС наиболее успешно складывается торговля – страны Западной Африки. Среди западноафриканских стран, 80% их экспорта в ЕС приходится на Кот-д’Ивуар, Гану и Нигерию. Из Нигерии и Ганы ЕС в основном импортирует нефть, из Ганы и Кот-д’Ивуара – какао, бананы, рыбу (ее также ввозят из Кабо-Верде и Сенегала). Другие товары, которые ЕС импортирует из региона, – тропические фрукты, хлопок, и в намного меньшей степени металлы (золото, медь), алмазы.

ЮАР является крупнейшим торговым партнером ЕС в Африке и сильнейшей экономикой в Африке южнее Сахары. Сейчас ЮАР поставляет в ЕС все более диверсифицированный набор товаров, переходя от экспорта сырьевых товаров к обработанной продукции. ЕС экспортирует из ЮАР топливо, продукцию горнодобывающей отрасли, машинное и транспортное оборудование, фрукты, вина, и др. ЮАР и Намибия, как и другие страны САДК, – важные поставщики алмазов в ЕС. Правовой основой для развития двусторонних отношений между ЮАР и ЕС стало Соглашение о сотрудничестве в сфере торговли и развития (1999 г.)⁹³. Соглашение создало зону свободной торговли между партнерами, под действие которой подпадает 90% двусторонней торговли партнеров. Экспорт ЮАР в страны ЕС постоянно растет, становится более диверсифицированным – это уже не только сырье, но и обработанные товары.

В 2007 г. был заключен Договор о стратегическом партнерстве между ЕС и ЮАР. Он подразумевал двустороннее сотрудничество в таких областях, как энергетика, наука и технологии, транспорт, космические исследования, содействие занятости, управление миграцией. Его целью стал политический диалог и взаимодействие сторон по вопросам африканской и глобальной политики и экономики. Стороны ежегодно проводят совместные саммиты – шестой состоялся в 2013 г. и был посвящен проблемам экономического роста, инвестиций, развития человеческого потенциала и создания рабочих мест. Стороны также проводят ежегодные заседания Совета по сотрудничеству с целью отслеживать ход выполнения соглашения 1999 г. и развивать политический диалог (в 2013 г. его заседание по просьбе ЮАР было перенесено на 2014 г.). Что касается помощи развитию, оказываемой ЮАР со стороны ЕС, то в прошлом она составляла около 70% всего объема зарубежной помощи развитию, предоставляемой стране (около 125 млн евро в год с 1995 г., или около

⁹³ Trade, Development and Cooperation Agreement. – Режим доступа: http://europa.eu/legislation_summaries/development/south_africa/r12201_en.htm. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

0,3% ВВП страны). Деньги шли на программы в сферах здравоохранения, начального образования и создания рабочих мест.

ЕС экспортирует также говядину из Ботсваны, сахар из Свазиленда, нефть из Анголы, алюминий из Мозамбика⁹⁴. Страны Восточноафриканского сообщества в основном поставляют ЕС кофе, чай, табак, цветы, рыбу и овощи. В 2011–2013 гг. они импортировали из ЕС больше, чем экспортировали. Страны Центральной Африки в основном поставляют в ЕС нефть (70% от экспорта). Другие важные экспортные позиции – какао, медно-мышьяковая руда, бананы и алмазы. Страны Восточной Африки и Юга Африки экспортируют в ЕС сахар, кофе, рыбу, табак, медь и сырую нефть.

Эксперты международной инвестиционной компании «Ренессанс Капитал»⁹⁵ отмечали, что в 2011 г. на страны ЕС приходилось только 25% объема торговли стран Африки южнее Сахары (АЮС)⁹⁶, и столько же приходилось на торговлю АЮС с развивающимися странами Азии. Только на торговлю с Китаем приходилось 15%, причем по сравнению с 1960 г. доля Китая росла быстрыми темпами⁹⁷. Сейчас торговые связи между странами ЕС и АЮС находятся на своем историческом минимуме. В 1960 г. две трети общего объема торговли стран АЮС приходились на ЕС. Однако в течение последующих четырех десятилетий значимость ЕС в качестве торгового партнера Африки неуклонно снижалась по мере того, как страны региона все более диверсифицировали свои торговые связи. Да и сам Евросоюз также стал все более устремлять свой взгляд на Азию.

По данным на 2014 г., африканские страны не входили даже в первую десятку крупнейших торговых партнеров ЕС-28. Нигерия находилась на 20-м (1,2% от объема торговли ЕС), ЮАР – на 18-м (1,2%). В 2014 г. на Африку приходилось лишь 8,1% совокупного объема торговли стран ЕС-27.

С принятием в 2011 г. «Повестки дня во имя изменений» (Программы перемен) (Agenda for Change) в европейской стратегии помощи больший упор делается на помощь беднейшим экономикам мира, а по-

⁹⁴ European Commission. Trade. Countries and Regions. Southern African Development Community (SADC). – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/sadc>. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

⁹⁵ Ренессанс-капитал – уважаемая инвестиционная компания, которая работает преимущественно с развивающимися рынками, в том числе африканским.

⁹⁶ Renaissance Capital on SSA's Changing Export Patterns. 2 November 2012. – Режим доступа: <http://www.ratio-magazine.com/201211024175/Africa-Agenda/Renaissance-Capital-on-SSAs-Changing-Export-Patterns.html>. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

⁹⁷ Ibid.

скольку ЮАР, несмотря на остающиеся проблемы, уже трудно к такому отнести, то в 2014–2020 гг. помощь ЮАР со стороны ЕС будет сокращена до 241 млн евро (по сравнению с 980 млн евро в 2007–2013 гг.)⁹⁸.

ЕС успешно развивает экономические отношения с Нигерией, чему в немалой степени способствуют их связи в нефтегазовой сфере. Правовой основой сотрудничества ЕС является Соглашение Котону (между ЕС и 79 странами АКТ). В 2009 г. ЕС и Нигерия подписали документ «Нигерия – ЕС: совместное движение вперед» (Nigeria–EU Joint Way Forward), в котором детально прописывались планы укрепления сотрудничества.

Это повлекло за собой регулярный политический диалог на уровне министров, охватывающий широкий круг проблем, в том числе защиты прав человека, безопасности, управления миграцией. Последняя такая встреча состоялась в мае 2013 г.

Приоритеты двустороннего сотрудничества, отраженные в вышеупомянутом документе, нашли свое отражение также в страновой стратегии развития (country strategy paper) на 2009–2013 гг., согласно которой ее цели должны достигаться при содействии ЕС. Важнейшими сферами приложения усилий, согласно стратегии, являются мир и безопасность, надлежащее управление и защита прав человека, торговля и региональная интеграция, ключевые проблемы развития. Аналогичная стратегия на 2014–2020 гг. была подписана двумя сторонами в июне 2014 г.

ЕС оказывал Нигерии помощь в объеме 700 млн евро в 2009–2013 гг. (в основном из бюджета десятого Европейского фонда развития). В рамках нового, бюджета, на 2014–2020 гг. выплаты Нигерии запланированы в размере 512 млн евро⁹⁹.

ЕС стремится помочь Нигерии в решении сложных проблем обеспечения безопасности на ее территории. На программы в дельте р. Нигер были выделены 200 млн евро, однако проблемы с обеспечением безопасности на севере страны повлекли перераспределение средств между рядом программ развития.

Вместе с тем, в отношениях Нигерии и ЕС сохраняется и ряд проблем. В стране в начале 2014 г. был принят жесткий анти-ЛГБТ закон, и Европарламент призвал Комиссию применить санкции к правительству Нигерии¹⁰⁰.

⁹⁸ South Africa / European External Action Service official website. – Режим доступа: http://eeas.europa.eu/south_africa/index_en.htm. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

⁹⁹ Nigeria / European External Action Service official website. – Режим доступа: http://eeas.europa.eu/nigeria/index_en.htm. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

¹⁰⁰ EU backs sanctions on Uganda, Nigeria over gays / The Citizen. East Africa News. 2014. 15 March. – Режим доступа: <http://www.thecitizen.co.tz/News/EU-backs-sanctions-on->

Одна из важнейших проблем в отношениях стран ЕС с Африкой – возрастающее присутствие и влияние на континенте «новых игроков» – например, таких стран, как Китай, Индия, Бразилия, Турция, отчасти Россия¹⁰¹.

Несмотря на то, что страны БРИКС начали активно сотрудничать с Африкой позже Европы, на некоторых стратегических направлениях им удалось многого достичь за последнее десятилетие, и уже сегодня они стали реальными конкурентами ЕС.

Брюссель вынужден признать, что экспансия государств БРИКС в Африке чревата опасностями для его позиций на этом континенте, роль которого в мировой экономике и политике возрастает достаточно быстрыми темпами. В 2012 г. ЕС подготовил важный документ под названием «ЕС и страны БРИКС»¹⁰², в котором подробно анализировались взаимоотношения каждой из стран «пятерки» с ЕС, сравнивались статистические показатели стран БРИКС и ЕС-27 в таких областях, как демография, экономика, образование и наука, здравоохранение, торговля, энергетика, экология. В предисловии прямо указывалось, что ЕС не признает БРИКС как единое сообщество, однако с каждой из этих стран имеет договоренности о стратегическом партнерстве и тесно общается в двустороннем формате¹⁰³. У ЕС стало также появляться понимание БРИКС как влиятельной сетевой структуры.

Вместе с тем, глобальная экономическая взаимозависимость значительно возросла за последние десятилетия. Рост мировой экономики в значительной мере произошел за счет экономического подъема восходящих стран с рыночной экономикой. Финансовый кризис 2008 г. лишь временно замедлил этот рост. Авторы документа отмечали, что понятие БРИКС хорошо отражает сдвиг экономической мощи от развитых государств, особенно стран Западной Европы и Японии, к «восходящим» странам с растущей рыночной экономикой, и кризис лишь ускорил и усилил эту трансформацию¹⁰⁴.

Uganda--Nigeria-over-gays/-/1840360/2245348/-/13un7jvz/-/index.html. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

¹⁰¹ Более подробно вопрос сотрудничества и соперничества между ЕС и странами БРИКС освещен в работе: *Кулькова О.С.* БРИКС в Африке в контексте интересов ЕС/ БРИКС – Африка: партнерство и взаимодействие / Отв. ред. Дейч Т., Корендясов.Е., М.: Институт Африки, 2013. С. 271–288.

¹⁰² The European Union and the BRIC countries. Eurostat Pocket books. 2012 Edition. – Режим доступа: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-31-11-414. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

¹⁰³ The European Union and the BRIC countries. Introduction. P. 7.

¹⁰⁴ The European Union and the BRIC countries. Introduction. P. 7.

Настороженность ЕС вызывает то обстоятельство, что если в начале 2000-х гг. Россия, Китай, Индия приветствовали свои договоренности о стратегическом партнерстве с ЕС, готовы были идти навстречу ему, а Евросоюз стремился включить их в свою структуру «эффективной многосторонности», то на данном этапе уже страны БРИКС все чаще отказывают ЕС в роли главного «игрока» или «партнера» по широкому кругу проблем¹⁰⁵.

ЕС стремится сохранить свои позиции как ведущего торгового партнера и основного донора Африканского континента. Этим определяются позиции европейских стран по отношению к экспансии стран БРИКС в Африке, которые, вместе с тем, не являются идентичными.

Страны БРИКС активно развивают партнерство с Африкой. Они помогают Африке в реализации крупных инфраструктурных проектов, оказывают помощь развитию, много инвестируют, делятся новыми технологиями. Условия оказания ими помощи развитию и результаты ее существенно отличаются от западной практики, что заставляет ЕС, в частности, задумываться об угрозе, которую БРИКС несет его системе помощи.

Камерунский экономист Стефан Кинга, проанализировав активность стран БРИКС на Африканском континенте и сравнив их деятельность с европейскими инициативами, пришел к выводу о том, что позиции ЕС в Африке все равно еще очень сильны, и что ЕС следует опираться на свои ценности и конкурентные преимущества при развитии сотрудничества с Африкой. Он считает, что ЕС должен продолжать оказывать давление на африканских лидеров с целью проведения демократических реформ, соблюдения прав человека, несмотря на то, что страны БРИКС этого не требуют от своих африканских партнеров. Однако эти высокие требования должны применяться последовательно, без двойных стандартов. Также ЕС следует поощрять свои компании, работающие в Африке, соблюдать высокие стандарты корпоративной социальной ответственности. Еще одно важное направление деятельности ЕС – усиление сотрудничества между европейскими и африканскими фирмами и компаниями, а также образовательными и исследовательскими учреждениями и организациями гражданского общества¹⁰⁶.

¹⁰⁵ The EU Foreign Policy towards the BRICS and Other Emerging Powers: Objectives and Strategies / Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department. 2011. P. 26. – Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=49151>. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

¹⁰⁶ Kingah S. Increasing influence of BRICs in Africa: How should the EU respond? / Trade Negotiations Insights. 2011. Vol. 10, Number 4. – Режим доступа: <http://www.ictsd.org/>

В октябре 2011 г. Генеральный директорат по внешним связям Европейской комиссии подготовил интересное исследование на тему: «Внешняя политика ЕС по отношению к БРИКС и другим “восходящим” державам: цели и стратегии»¹⁰⁷. В нем отмечалось, что, хотя БРИКС и не всегда действуют согласованно, тем не менее, их действия в рамках своего объединения и «большой двадцатки» заметно влияют на результаты международных переговоров и снижают способность ЕС защищать свои интересы. Исследование предлагает несколько вариантов дальнейшего развития стратегических партнерств с «восходящими странами».

Борьба «старых» и новых акторов в Африке сконцентрирована, прежде всего, на контроле за доступом к богатейшим природным ресурсам Черного континента, однако Африка важна как огромный рынок сбыта, место для аутсорсинга производства, как источник трудовых и земельных ресурсов, как территория военного присутствия. Странам ЕС приходится менять свою стратегию взаимодействия с континентом по многим вопросам в условиях конкуренции с «восходящими» державами.

Рассматривая проблемы торговли ЕС со странами Африки, следует отметить, что диверсификация африканской торговли естественно ведет к снижению места Европы в торговле стран континента. Негативную роль играют противоречивое соглашение Котону, во многом регламентирующее торгово-экономические отношения между ЕС и странами группы АКТ, и вытекающие из него региональные соглашения об экономическом партнерстве с африканскими странами, которые уже несут определенный ущерб как африканцам, так и африкано-европейским отношениям.

Как отмечала британская газета «Гардиан», несмотря на относительно небольшой объем торговли Африки с ЕС, этот континент остается ключевым источником «твердого» (продукция горнодобывающей отрасли и других добывающих отраслей: золото, нефти пр.) и «мягкого» сырья (к последнему относятся сельхозпродукция, скот). В особенности важны стратегические металлы и минералы, необходимые для европейских высокотехнологичных и экологических производств¹⁰⁸. Кроме того, недавние открытия новых месторождений нефти и газа

bridges-news/trade-negotiations-insights/news/increasing-influence-of-brics-in-africa-how-should-the. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

¹⁰⁷ The EU Foreign Policy towards the BRICS and Other Emerging Powers: Objectives and Strategies.

¹⁰⁸ *Ramdoe I.* Trade between Europe and Africa: how to resuscitate an ailing deal / *Guardian Professional*. 2013. 28 Feb. – Режим доступа: <http://www.theguardian.com/global->

в Африке имеют большое геостратегическое значение для Европы, так как являются важной альтернативой для получения этих ресурсов, учитывая сложную политическую ситуацию на Ближнем Востоке.

С 2000 по 2012 г., глобальные ПИИ в страны Африки южнее Сахары возросли с 33,5 млрд долл. до 246,4 млрд долл. На ЕС, Китай, Японию и США, по данным ЮНКТАД, в 2012 г. приходилось около 54% накопленных ПИИ в регионе. Инвестиции ЕС в регион возрастали с 2001 г. по 2012 гг. на 16% в год (инвестиции Китая – на 53% ежегодно). Свыше 80% доли ЕС в накопленных ПИИ региона приходится на четыре страны-члена ЕС – Франция (38%), Великобритания (31%), Германия (8%), Бельгия (8%). Если смотреть на объем инвестиций отдельных стран мира в АЮС, то на первом месте в 2012 г. были США и Франция (по 31 млрд долл. каждая), затем шла Великобритания (25 млрд долл.). Однако на АЮС приходится очень малый процент от совокупного объема ПИИ развитых стран. Для ЕС этот показатель в 2012 г. составил 0,8%, для США – 0,7%, для Японии – 0,2%. Китай по этому показателю намного опережает их – его инвестиции в регион в 2012 г. составили 3,4% от всего объема его ПИИ¹⁰⁹.

ПИИ в Африку, как правило, концентрируются на ряде стран континента. Так, основной объем инвестиций ЕС, Китая и США идет в ЮАР и Нигерию. Основные инвестиции ЕС за период с 2001–2012 гг. пришлись на ЮАР – 55,7 млрд долл., или 63% от объема инвестиций ЕС в АЮС, на Нигерию – 7,7 млрд долл. (9%), на Анголу – 4,9 млрд долл. (6%)¹¹⁰.

Страны – члены ЕС также активно заключают с африканскими странами двусторонние соглашения об инвестициях, основная задача которых – поощрение инвестиций в страны с нестабильной обстановкой путем предоставления определенных гарантий инвесторам. У Франции со странами АЮС имеется 18 таких соглашений, у Великобритании – 21, у Германии – 39, в то время как у Китая – 27, США – 6, Японии – 1¹¹¹.

development-professionals-network/2013/feb/28/economic-partnership-trade-europe-africa. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

¹⁰⁹ Copley A., Maret-Rakotondrzaka F., Sy A. The U.S. – Africa Leaders' Summit: A Focus on Foreign Direct Investment / Brookings Institution, The U.S. – Africa Leaders Summit blog series, № 3. July 11, 2014. – Режим доступа: <http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2014/07/11-foreign-direct-investment-us-africa-leaders-summit>. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

¹¹⁰ Составлено по данным The Brookings Institution, 2014. (Взято из статьи: Copley A., Maret-Rakotondrzaka F., Sy A. The U.S. – Africa Leaders' Summit: A Focus on Foreign Direct Investment // Brookings Institution, The U.S. – Africa Leaders' Summit blog series, №3. July 11, 2014.)

¹¹¹ Copley A., Maret-Rakotondrzaka F., Sy A. Op.cit.

Объем **прямых иностранных инвестиций** (ПИИ) из ЕС в Африку в 2011 г. составил 7,3 млрд евро¹¹², в 2012 г. – 7,8 млрд евро¹¹³. С 1993 по 2013 гг. Европейский инвестиционный банк предоставил около 7 млрд евро в виде долгосрочных займов на проекты в странах АКТ¹¹⁴.

Доклад по мировым инвестициям за 2013 г. указывал, что в 2012 г. Африка была единственным регионом, в который увеличился приток ПИИ¹¹⁵. Приток ПИИ в страны Африки южнее Сахары во многом был обусловлен инвестициями в добывающую отрасль таких стран, как ДРК, Мавритания, Мозамбик, Уганда. Из Анголы инвестиции продолжали уходить в 2012 г.

Как уже отмечалось выше, страны БРИКС активно наращивают свое влияние в Африке. В 2013 г. объем торговли стран БРИКС с Африкой достиг уровня 350 млрд долл¹¹⁶. По данным «Стэндард Банка» (ЮАР), с 2008 по 2014 гг. торговля стран-членов БРИКС с Африкой выросла на 70%, или на 150 млрд долл. Доля Китая в торговле стран БРИКС с Африкой в 2013 г. составила 61%, Индии – 21%, Бразилии – 8%, ЮАР – 7% и России – 3%. До 70% всех инфраструктурных проектов в Африке на 2013 г. реализовывалось за счет инвестиций государств-участников БРИКС¹¹⁷.

Как европейских инвесторов, так и инвесторов из растущих экономик (Китай, Индия, Бразилия) в Африке постепенно начинает больше

¹¹² Foreign direct investment, EU-27, 2009–2012 / Eurostat. – Режим доступа: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Foreign_direct_investment,_EU-27,_2009-2012_%28EUR_1_000_million%29.png&filetimestamp=20130719133424. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

¹¹³ Eurostat Data Explorer. EU Direct Investments. Main indicators. Direct investment flows to Africa. – Режим доступа: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/balance_of_payments/data/database, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=bop_fdi_main&lang=en. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

¹¹⁴ European Investment Bank welcomes new 7 year mandate for supporting investment in Africa, Caribbean and Pacific countries. Press Release. 10 July 2013. BEI/13/107. – Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_BEI-13-107_en.htm. – Дата обращения: 1 окт. 2014.

¹¹⁵ Global Investment Trends / World Investment Report «Global Value Chains: Investment and Trade for Development». UNCTAD. NY., Geneva, 2013. P. 3.

¹¹⁶ BRICS–Africa Outlook Briefing. Standard Bank. Johannesburg, 2014. (Цит. по: *Gumede W* The BRICS Alliance: Challenges and Opportunities for South Africa and Africa // Transnational Institute Working Paper, September 2014. P. 2. – Режим доступа: http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/shifting_power-southafrica.pdf. – Дата обращения: 1 окт. 2014.)

¹¹⁷ *Дейч Т.Л.* Содействие развитию инфраструктуры в Африке – приоритетное направление усилий стран БРИКС // БРИКС – Африка: партнерство и взаимодействие. – Отв. ред. Т.Л. Дейч, Е. Н. Корендясов. М.: Институт Африки, 2013. С. 232.

интересовать не только потенциал добывающей отрасли, но и вложения в инфраструктуру, сектор информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), производство и обрабатывающую промышленность, сельское хозяйство, сферу услуг¹¹⁸. Экономика Африки южнее Сахары сейчас растет бурными темпами — в 2013 г. увеличение ВВП в регионе (за исключением ЮАР) составило 5,9% в год, в регионе в целом, включая ЮАР, — 4,9%, а в странах-экспортерах нефти — 5,7%¹¹⁹. В то же время в мире в среднем рост в 2013 г. составлял только 3%¹²⁰.

Африка включилась в процесс «зеленой» революции, первый этап которой уже начался в виде «земельной лихорадки» (крупномасштабной покупки или аренды земельных участков иностранными компаниями и правительствами под выращивание продовольственных культур в пищу или в качестве сырья для биотоплива)¹²¹.

Приток денег в Африку из стран-членов ОЭСР (OECD) — а туда входит большинство стран-членов ЕС — в виде помощи и инвестиций в 2008–2010 гг. ежегодно в среднем суммарно составлял 62,2 млрд долл., в то время как отток капиталов из Африки в силу несправедливых цен на африканские товары и другой нелегальной утечки капиталов составлял суммарно 63,4 млрд долл., то есть превышал приток¹²².

На фоне такой статистики неудивительно, что Африке до сих пор не удается преодолеть ряд проблем, препятствующих развитию. Ряд экспертов указывает, что Африка недополучает доходы от продажи своих товаров на мировом рынке, в том числе и из-за несправедливой конкуренции со стороны ЕС. К примеру, британский ученый И. Тейлор отмечал, что, по оценкам лондонского Института зарубежного развития¹²³, на 2004 г. только хлопковые субсидии ЕС приводили

¹¹⁸ Доля Африки в общемировом объеме прямых иностранных инвестиций увеличилась за последние пять лет.

¹¹⁹ Regional Economic Outlook. «Sub-Saharan Africa. Fostering Durable and Inclusive Growth» / International Monetary Fund. Washington, 2014. P. 4. — Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/aft/eng/sreo0414.htm>. — Дата обращения: 1 фев. 2015.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ По данным Всемирного банка, в 2011 г. были совершены сделки с 60 млн.га земли в мировом масштабе, две трети приобретенной земли приходились на страны Африки. Источник: Analysis: Land grab or development opportunity? / BBC. 2012. 22 Feb. — Режим доступа: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-17099348>. — Дата обращения: 1 фев. 2015.

¹²² См. диаграмму, составленную на основе данных Евростата, Еврокомиссии, Группы по оценке прогресса в Африке, на странице сайта Debating Europe: <http://www.debatingeurope.eu/2013/06/25/liveblog-what-should-eu-africa-relations-look-like/#.U43O6HbqVNY>.

¹²³ Overseas Development Institute.

к тому, что фермеры-хлопководы в Западной и Центральной Африке недосчитывались 38% прибыли ежегодно¹²⁴.

Помощь ЕС Африке

Помощь африканскому развитию со стороны ЕС остается важным фактором политического и экономического диалога двух континентов. Вместе с тем, именно вопрос помощи развитию вызывает на данном этапе наиболее оживленные дискуссии. Какой должна быть помощь на данном этапе, насколько она нужна, следует ли ее увеличивать или сокращать, на каких условиях она должна предоставляться – эти и другие вопросы активно обсуждают обе стороны партнерства.

В 2012 г. ЕС был крупнейшим мировым донором, предоставлявшим более половины общемировой официальной помощи развитию. В 2011 г. около 43% общего объема помощи развитию со стороны ЕС (Еврокомиссии и стран-членов вместе взятых), или 25,3 млрд евро, предназначалось Африке. Африка стала основным получателем европейской помощи, оказываемой посредством Европейского фонда развития, и помощи из бюджета ЕС¹²⁵. На протяжении 1993–2013 гг. Европейская комиссия предоставила Африканскому союзу и его институтам поддержку на сумму около 1 млрд евро¹²⁶.

Помощь развитию осуществляется посредством таких финансовых инструментов Еврокомиссии, как Европейский фонд развития (The European Development Fund, EDF) – основной инструмент сотрудничества ЕС с 79 странами АКТ (включая 48 стран Африки южнее Сахары). Через него ежегодно в среднем выделяется около 3,7 млрд евро. К примеру, ЕФР оказывал большую финансовую поддержку Африканскому фонду мира (African Peace Facility) – суммарно более 1,9 млрд евро с момента создания последнего в 2004 г.¹²⁷, и 232 млн евро в 2013 г.¹²⁸ – и Программе укрепления потенциала АС (African

¹²⁴ Taylor I. Op.cit. P. 106.

¹²⁵ Africa – EU Partnership. Financing the Partnership. July 2013 / The Africa–EU Partnership website. – Режим доступа: <http://www.africa-eu-partnership.org/about-us/financing-partnership>. – Дата обращения: 1 фев. 2015.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ African Peace Facility. European Commission. International Cooperation and Development. Last update: 29.06.2015 / European Commission website. – Режим доступа: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/african-peace-facility_en. – Дата обращения: 1 фев. 2015.

¹²⁸ African Peace Facility. Annual Report 2013. P. 4. Published 22 May 2014. – Режим доступа: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/ar2013_apf_web_0.pdf. – Дата обращения: 1 фев. 2015.

Union Capacity Building Programme) – на 2006–2013 гг. ЕС выделил на эту программу 55 млн евро, на 2014–2017 гг. – 28,8 млн евро¹²⁹.

Среди европейских организаций, оказывающих помощь Африке – Инструмент сотрудничества в области развития (The Development Cooperation Instrument, DCI), Инструмент во имя стабильности (The Instrument for Stability) – механизм быстрого реагирования на глобальные угрозы безопасности, Европейский инструмент во имя демократии и прав человека (The European Instrument for Democracy and Human Rights). Активно работает также Продовольственный фонд ЕС (The EU Food Facility), который в 2009–2012 гг. направил около 1 млрд евро в регионы, испытывающие нехватку продовольствия, включая 30 африканских стран¹³⁰.

Тематическая программа ЕС по обеспечению продовольственной безопасности¹³¹, существующая с 2007 г., охватывает все развивающиеся страны, в том числе в ее рамках реализуется ряд проектов, нацеленных на улучшение продовольственной безопасности в странах Африки. Акцент в рамках программы делается на улучшение продовольственной безопасности, искоренение голода и недоедания в средне- и долгосрочной перспективе. Достигается это за счет продвижения устойчивых решений и путем мобилизации регионального и континентального потенциала. Программа имела бюджет 749 млн евро на 2011–2013 гг.¹³² Всего на реализацию программ по борьбе с голодом и недоеданием на период 2014–2020 гг. ЕС запрограммировал выделить 1425,4 млн евро¹³³.

К таким программам относятся:

1. **Поддержка стратегии полноценного питания в Западной и Восточной Африке**¹³⁴. Глобальная цель этого проекта, который реализуется на континентальном, региональном и страновом уровнях, – способствовать достижению ЦРТ, относящихся к обеспечению

¹²⁹ European Union and African Union renew the African Union Support Programme II with 31.8 Million Euro. Joint Press Release. 2014. 24 March. – Режим доступа: <http://dcprcau.int/en/content/european-union-and-african-union-renew-african-union-support-programme-ii-318-million-euro>. – Дата обращения: 1 фев. 2015.

¹³⁰ Africa – EU Partnership. Financing the Partnership. July 2013. – Режим доступа: <http://www.africa-cu-partnership.org/about-us/financing-partnership>. – Дата обращения: 1 фев. 2015.

¹³¹ EU's Food Security Thematic Programme.

¹³² The Food Security Thematic Programme (FSTP) / European Commission. International Cooperation and Development. – Режим доступа: https://ec.europa.eu/europeaid/subsites/intro-1_en. – Дата обращения: 1 фев. 2015.

¹³³ Guide to Europe Aid funding instruments 2014–2020. CSO engagement in EU development cooperation. CONCORD. 2014. P. 16.

¹³⁴ Support to Nutrition Strategy in West & East Africa.

питанием, и обеспечить детям и женщинам защиту от последствий глобального финансового и экономического кризиса.

2. **Техническая и научная поддержка по обеспечению лиц, принимающих решения в странах субсахарской Африки, информацией о продовольственной безопасности**¹³⁵. Этот проект реализуется Совместным исследовательским центром при Еврокомиссии, касается региона Африканского рога. Цель – содействовать включению новейшей научной информации по обеспечению продовольственной безопасности в страновые стратегии по борьбе с этими вызовами.
3. **Укрепление институтов и процессов Комплексной программы развития сельского хозяйства в Африке (КПРСХА)**¹³⁶. Собственно, сама Комплексная программа была нацелена на развитие в Африке сельского хозяйства и искоренение голода. Этот проект, спонсируемый ЕС, был запущен, чтобы поддержать организации, занимающиеся реализацией Комплексной программы.
4. **Воплощая в жизнь повестку землепользования в защиту бедных: обеспечение доступа к природным ресурсам и контролю над ними как путь достижения продовольственной безопасности**¹³⁷.

Растущие цены еще более затрудняют для малоземельных африканцев или тех, у кого вообще ее нет, ее покупку, а между тем, это могло бы укрепить их домохозяйства. Земельная политика, учитывающая интересы нуждающихся, может сделать приобретение земли селянами более доступным. Проект нацелен на достижение этого посредством расширения возможностей членов и партнеров Международной земельной коалиции, с фокусом на странах Африки.

В 2005 г. ЕС принял решение выделить Африке 50% от прироста объема своей помощи (от уровня помощи 2004 г.). С тех пор совокупная помощь ЕС Африке возросла на 6,2 млрд евро в постоянных ценах. Это означало, что 28% прироста всей официальной помощи развитию со стороны ЕС в 2004–2011 гг. были направлены в Африку¹³⁸. Многие

¹³⁵ Technical and Scientific support to food-security information for decision-making in Sub-Saharan Africa.

¹³⁶ Strengthening the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP) institutions and processes.

¹³⁷ Putting a Pro-poor Land Agenda into Practice: Ensuring Access to and Control over Natural Resources Helps Achieve Food Security.

¹³⁸ Africa – EU Partnership. Financing the Partnership. July 2013. – Режим доступа: <http://www.africa-eu-partnership.org/about-us/financing-partnership>. – Дата обращения: 1 фев. 2015.

страны-члены ЕС в индивидуальном порядке стремились увеличить объемы своей помощи Африке. В некоторых из них помощь Африке составляет большую часть их бюджета помощи развитию, оказываемой на двусторонней основе (80% в Ирландии, 65% – в Португалии)¹³⁹.

Исследователь Маурицио Карбоне отмечал, что диалог ЕС и Африки по вопросам помощи с начала 2000-х гг. претерпевал существенные изменения. Все более высвечивался парадокс: с одной стороны, ЕС стремился повысить качество своей помощи, с другой стороны, ему не удавалось полностью учесть мнения реципиентов помощи при разработке страновых документов в сфере развития (Country Strategy Papers). Происходило это в основном за счет чрезмерной озабоченности Еврокомиссии желанием показать, что она может брать на себя обязательства и быстро предоставлять деньги на их осуществление, а также новым акцентом на повышение координации и комплементарности среди стран-членов ЕС, что оставляет мало места для переговоров со странами-реципиентами¹⁴⁰.

В мае 2005 г. страны-члены ЕС взяли на себя обязательство вдвое увеличить объем своей помощи региону. Однако тот объем помощи, который страны-члены решили выделить отдельным африканским странам через каналы ЕС, на период 2008–2013 гг. практически не увеличился, что говорило о некотором недоверии с их стороны к способности ЕС обеспечивать помощь быстро и эффективно. Однако ЕС все же удалось достичь больших успехов в реструктуризации программы помощи. Основным новшеством стало то, что было введено многолетнее планирование помощи, при котором распределяться реципиентам она должна была на основе страновых стратегий, составленных самими реципиентами при участии представителей ЕС.

Ломейские конвенции разочаровали руководство ЕС в том плане, что, несмотря на оказывавшуюся помощь, лишь немногие африканские страны смогли улучшить свое социально-экономическое положение, а в большинстве стран проблемы развития лишь усугубились. С нарастанием экономической и политической обусловленности помощи со стороны ЕС многие сильные стороны Ломейской системы были утрачены.

В 2000 г., в рамках Соглашения Котону о партнерстве между ЕС и странами АКТ было заключено новое соглашение о помощи, кото-

¹³⁹ Africa – EU Partnership. Financing the Partnership. July 2013. – Режим доступа: <http://www.africa-eu-partnership.org/about-us/financing-partnership>. – Дата обращения: 1 фев. 2015.

¹⁴⁰ Carbone M. Better Aid, Less Ownership: Multi-Annual Programming and the EU's Development Strategies in Africa / Journal of International Development. 2008. №20. P. 218–229.

рое внесло новое и в систему управления помощью. Теперь помощь распределялась, исходя не только лишь из нужд реципиентов (принцип «aid entitlement”), но и исходя из их показателей успешности применения помощи, и ее объем мог быть перераспределен в ходе регулярного пересмотра.

Соглашение Котону также предусматривало, во-первых, более сильное политическое измерение сотрудничества в сфере развития – теперь к нему относились такие вопросы, как проблемы мира и безопасности, торговли оружием, миграции, борьбы с наркотрафиком и коррупцией. Во-вторых, соглашение подразумевало более активное вовлечение негосударственных акторов (НГО, гражданское общество, социальные группы, деловые ассоциации) в сотрудничество по вопросам развития на всех его этапах.

Принятие Соглашения Котону совпало с началом в мае 2000 г. процесса реформирования всей европейской структуры оказания зарубежной помощи развитию. Многие страны-члены (например, Великобритания) активно критиковали то, как ЕС осуществлял программы помощи, и грозили перестать их финансировать. В результате реформы 1 января 2001 г. было создано агентство ЕУРОПЭЙД (Europe Aid Cooperation Office), в задачи которого входили практическая реализация, мониторинг, оценка всех инструментов оказания зарубежной помощи развитию. Формирование политической линии в этом отношении оставалось за Генеральным директоратом по развитию и отношениям со странами АКТ.

С 1 января 2011 г. ЕУРОПЭЙД и Генеральный директорат по развитию и отношениям со странами АКТ были объединены, создан новый Генеральный директорат по развитию и сотрудничеству – ЕУРОПЭЙД во главе с Андрисом Пибалгсом. Основной целью своей зарубежной помощи развитию Еврокомиссия и Совет в 2000 г. провозгласили сокращение бедности в мире в контексте реализации программы «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ). Под руководством Еврокомиссии страны-члены ЕС также взяли на себя обязательства увеличить свою помощь развитию, повысить качество ее оказания, избегать дублирования усилий. Если в 2002 г. страны-члены ЕС обязывались предоставить в виде помощи 0,22% от своего коллективного ВНД¹⁴¹, то в 2005 г. они взяли на

¹⁴¹ Валовой национальный доход (ВНД) (Gross national income, GNI) включает все факторные доходы, а также косвенные налоги и стоимость потребленного капитала (амортизацию) за отчетный период. По своей величине ВНД (GNI) равен ВВП. – Режим доступа: <http://www.economicportal.ru/ponyatiya-all/valovuj-nacionalnyj-dohod.html>. – Дата обращения: 1 фев. 2015.

себя обязательство выделять 0,56% и половину от увеличения направить в страны АЮС. В перспективе, многие страны-члены поставили перед собой задачу выделять к 2014 г. до 0,7% от своего ВВП. Забегая вперед, следует отметить, что это им не удалось, только Великобритания смогла достичь этой отметки на национальном уровне.

Что касается общих темпов роста объема помощи, то «хотя официальная помощь развитию со стороны ЕС в отношении стран южнее Сахары номинально возросла на 13% в период с 2008 по 2013 гг., в 2011–2013 гг. рост с трудом составил лишь 1%»¹⁴².

В целом европейская помощь Африке внесла свой вклад в развитие континента, однако Брюссель стал все чаще включать в страновые стратегии политические вопросы, требуя от стран-реципиентов принятия ими на себя таких новых обязательств, как противодействие терроризму, защита прав человека, продвижение демократии, предотвращение нелегальной миграции¹⁴³. В ЕС признавалось, что навязывание таких принципов нарушает принцип демократического участия и выбора стран-реципиентов. В ряде случаев представители стран АКТ даже были склонны рассматривать процесс программирования помощи как угрозу своему суверенитету. Помощь ЕС во многом служит продвижению политических приоритетов Союза в Африке. Руководство ЕС, стремясь координировать выделение помощи и управление ею среди стран-членов, оставляет немного пространства для обсуждения страновых стратегий собственно со всеми заинтересованными структурами и лицами в странах-реципиентах.

Долгое время характеристики и понятия, используемые Еврокомиссией в сфере помощи, не совпадали с принятыми в Директорате по сотрудничеству в сфере развития ОЭСР. Следует отметить, что в разных регионах мира, с которыми сотрудничает ЕС, система оказания помощи отличалась, не было единой общей структуры помощи¹⁴⁴. Создание ЕУРОПЭЙД существенно улучшило ситуацию по этим двум аспектам, Еврокомиссия стала уважаемым актором в сообществе доноров. Сейчас Еврокомиссия, как и другие доноры, предпочитает оказывать большую часть помощи в виде поддержки бюджета страны-

¹⁴² Babarinde O., Wright S. Africa – EU Partnership on the Millennium Development Goals / Africa and the European Union. A Strategic Partnership / Edited by Jack Mangala. New York, 2013. P. 132.

¹⁴³ Carbone M. Op. cit. P. 226–227.

¹⁴⁴ Stewart J. The unique character of EU aid / UNU–WIDER. January 2013. – Режим доступа: <http://recom.wider.unu.edu/article/unique-character-eu-aid>. – Дата обращения: 1 февр. 2015.

реципиента, так как это достаточно эффективно и позволяет реципиентам больше контролировать распределение помощи.

В другую программу, Инструмент по сотрудничеству в области развития, также предоставляющую помощь развивающимся, в том числе африканским странам, в декабре 2011 г. было предложено инкорпорировать т.н. Панафриканскую программу с бюджетом в 1 млрд евро для дополнительного финансирования инициатив по Совместной африкано-европейской стратегии (воплощаться она начала с 1 января 2014 г., и по данным на 2014 г., вместо 1 млрд осталось 845 млн евро¹⁴⁵).

Однако следует понимать, что выделение средств африканским странам зачастую обусловлено выполнением ими целого ряда условий (т.н. *political conditionality*), в том числе к ним предъявляются требования обеспечить надлежащее управление и многие другие.

Сейчас среди европейских стран идут дебаты, звучат требования включить в общеевропейский бюджет средства Европейского фонда развития, который сейчас финансируется из взносов стран-членов и не является частью общеевропейского кошелька. Данная «бюджетизация», которая должна состояться к 2020 г., но возможно, произойдет и раньше, может серьезно изменить механизмы выделения средств африканским странам в рамках этого инструмента.

В ЕС продолжается переосмысление стратегии оказания помощи развитию в будущем. ЕС на протяжении 2000-х гг. выражал приверженность тому, чтобы помочь Африке в достижении ЦРТ. Однако, по состоянию на 2015 г., ЦРТ в Африке не удалось достичь в запланированном объеме, несмотря на некоторые успехи. В Африке до сих пор не преодолена нищета, хотя помощь ЕС улучшила положение миллионов африканцев. Сейчас власти ЕС активно обсуждают, какой должна быть стратегия помощи после 2015 г. Планируется, что будет сделан больший акцент на устойчивом развитии, более инклюзивном росте, более высокой отдаче от средств, расходуемых на помощь развитию. Предполагается большее использование помощи как средства продвижения «мягкой силы» ЕС в Африке.

Эти приоритеты в том или ином виде нашли отражение в таких основополагающих документах ЕС в сфере помощи развитию, как «Европейский консенсус в области развития» (2005 г.), «Повестка дня во имя изменений» (2012 г.). Продолжается и обсуждение будущего мно-

¹⁴⁵ The Development Cooperation Instrument/ European Parliamentary Research Service. – Режим доступа: <http://eptthinktank.eu/2014/02/13/the-development-cooperation-instrument/>. – Дата обращения: 13 февр. 2014.

голетней финансовой структуры планирования в ЕС и инструментов содействия развитию на период 2014–2020 гг.

Дебаты о проблеме помощи развитию, поступающей извне, ведутся и на Африканском континенте, в среде его интеллектуальной элиты. Мнения существенно варьируются.

Так, в ставшей бестселлером книге молодой талантливой замбийской женщины-экономиста Дамбисы Мойо «Мертвая помощь: почему помощь не работает и как найти лучший путь для Африки» получила детальное освещение мысль о том, что зарубежная помощь (в виде прямой систематической финансовой поддержки африканских правительств со стороны западных стран или организаций, таких как Всемирный банк) вредит Африке¹⁴⁶. По мнению Д. Мойо, экономическая помощь африканским режимам еще во времена холодной войны являлась средством борьбы между США и СССР¹⁴⁷. Она отмечала: «Представление о том, что помощь способна помочь в преодолении системной бедности, и действительно помогала, является мифом. Миллионы в Африке сегодня беднее в результате помощи; страдания и нищета не прекратились, но усилились. Помощь была и остается абсолютной политической, экономической и гуманитарной катастрофой для большей части развивающегося мира»¹⁴⁸. Помощь в виде долгосрочных займов и грантов, выделяемых африканским правительствам, по мнению Мойо, практически никак не улучшает жизнь рядовых африканцев. Для экономического роста и процветания стран континента необходимо постепенно отходить от помощи, пока ее не станет совсем, и находить новые механизмы финансирования развития. К таким механизмам она относит привлечение ПИИ, мобилизацию собственно африканского капитала путем микрокредитования, удешевление международных денежных переводов африканской диаспоры в родные страны, снижение субсидирования развитыми странами собственного экспорта, особенно таких сельскохозяйственных товаров, как хлопок и сахар.

Книга вызвала бурные дебаты на континенте и на Западе. Сейчас Африка стремится осознать корни своих проблем и научиться решать их, опираясь на собственные силы, а не рассчитывая исключительно на помощь.

В перспективе, несмотря на кризис, ЕС будет стремиться укрепить свое сотрудничество с континентом. В условиях новой «схватки за Аф-

¹⁴⁶ *Moyo D. Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa / London; Penguin Books, 2010.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*

рику» замедление может означать стратегическое поражение с далеко идущими последствиями. К тому же есть экономические исследования, которые доказывают, что европейская помощь Африке более чем окупится к 2020 г.¹⁴⁹ Есть эксперты, которые указывают, что уже сейчас страны ЕС получают примерно на треть больше того, что отдают Африке, за счет вывозимых из стран континента ресурсов.

ЕС и проблемы безопасности в Африке

Европейский союз вносит значительный финансовый и организационный вклад в поддержание мира и безопасности на Африканском континенте. Эта задача является одной из ключевых как для стран Африки, так и для ЕС.

Африканцы осознают, что мир является необходимым условием для обеспечения экономического роста и процветания в их странах. Европейцы полагают, что нестабильность и конфликты в Африке способны напрямую ухудшить ситуацию с безопасностью в рамках самого Евросоюза, в силу географической близости континентов, транснационального характера современной преступности, глобального характера террористических угроз. Более того, конфликтные ситуации в Африке зачастую порождают мощные потоки беженцев, вынужденно перемещенных лиц, многие из которых стремятся найти убежище в Европе, что ложится на страны-члены ЕС дополнительным бременем.

ЕС также стремился выработать стратегию своих действий в ситуациях политической нестабильности в странах-партнерах, в том числе африканских, когда их правительствам не хватает институциональных возможностей, политической воли или демократической легитимности для управления кризисами¹⁵⁰. В своих внутренних дебатах по данному вопросу ЕС учитывал тенденции решения этого вопро-

¹⁴⁹ В исследовании, подготовленном организациями «ONE», британским Институтом зарубежного развития и Национальным институтом экономических и социальных исследований, говорилось, что 51 млрд европейской помощи беднейшим странам даст экономике ЕС 20% выгоды от этих инвестиций к 2020 г., что будет эквивалентно чистой прибыли в 11,5 млрд евро. Речь идет об этом исследовании: *Holland D., te Velde D.W.* The effects of EU aid on receiving and sending countries. A modelling approach. 12 November 2012. – Режим доступа: http://one.org.s3.amazonaws.com/pdfs/The_effects_of_EU_aid_on_receiving_and_sending_countries_Report.pdf. – Дата обращения: 1 июля 2014.

¹⁵⁰ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. «Towards an EU Response to Situations of Fragility – Engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace». Brussels, 25.10.2007 COM(2007) 643 final; European

са в рамках других международных организаций, и, не в последнюю очередь, инициативу Африканского союза – Рамочную концепцию в области постконфликтного восстановления и развития, одобренную странами-членами АС на саммите в Банжуле (2006 г.). Следует упомянуть важные документы и программы в этой сфере, разработанные экспертами ЕС и нацеленные на координацию политики различных европейских стран в сфере предотвращения конфликтов и постконфликтного восстановления в уязвимых государствах (*fragile states*). Так, еще в 2001 г. была принята Программа ЕС по предотвращению острых конфликтов (Гетеборгская программа). Приверженность ЕС цели содействия предотвращению конфликтов была отражена и в Европейской стратегии безопасности (2003 г.) и ее пересмотренном варианте (2008 г.). В 2007 г. ЕС создал новый, довольно успешный, механизм для действий в этой сфере – Инструмент во имя стабильности¹⁵¹. ЕС поддерживает финансирование миротворческих операций Африканского союза посредством созданного в 2004 г. при Еврокомиссии Фонда мира для Африки (*African Peace Facility*).

ЕС оказывает содействие в совершенствовании Африканской архитектуры мира и безопасности, частью которой является Совет мира и безопасности АС, а также поддерживает проект создания Африканских сил постоянной готовности. Последние еще по решению 1995 г. должны были состоять из пяти региональных бригад, однако создание этих частей сильно затянулось (официальная дата их «запуска» перенесена на 2015 г.)¹⁵². 27 мая 2013 г. по инициативе ЮАР была принята программа «Африканский потенциал немедленного реагирования» (*African Capacity for Immediate Response to Crises, CARIC*). Эта инициатива была выдвинута в связи с затягиванием создания Африканских сил постоянной готовности, как временная мера до момента их создания. В чрезвычайных ситуациях предусматривалось немедленное создание коллективных сил реагирования на добровольной основе исключительно за счет собственных средств стран-участниц, а не за счет АС или зарубежных доноров¹⁵³. Готовность поддержать инициативу сразу выразили ЮАР, Уганда и Эфиопия,

Parliament resolution of 15 November 2007 on the EU response to situations of fragility in developing countries. P6_TA-PROV(2007)0540.

¹⁵¹ *Schünemann J.* EU conflict prevention 10 years after Göteborg. Front-runner or lame duck? 10 years on from the UE Programme for Conflict Prevention.

¹⁵² *Шубин В.Г.* Единая Африка?

¹⁵³ *Fabricius P.* SA First Country to Volunteer Troops for New African Quick-Reaction Force / Cape Times (South Africa). 2013. 28 May. – Режим доступа: <http://www.questia.com/read/1G1-348069660>. – Дата обращения: 1 июля 2014.

что свидетельствовало о стремлении Африканского союза постепенно создавать условия для проведения независимой миротворческой политики, борьбы с нарастающей угрозой терроризма и экстремизма на континенте¹⁵⁴.

Как отмечалось в исследовании «Современное урегулирование конфликтов», «из всех международных организаций ЕС продемонстрировал едва ли не самую глубокую приверженность задаче предотвращения конфликтов»¹⁵⁵. С целью предотвращения конфликтов ЕС выработал набор политических инструментов, включающий в себя программы по защите прав человека, меры по борьбе с распространением стрелкового оружия, поддержку реформ сектора безопасности, реформ в сфере государственного управления и экономические инструменты. Еврокомиссия заявила о необходимости добиваться «структурной стабильности». Под этим понималась «способность справляться с изменениями, не прибегая к конфликту». Европейский союз посылал в ряд стран мира миссии по оценке возможностей предотвращения конфликта («conflict prevention assessment missions»). В рамках ЕС в 2001 г. был также создан Механизм быстрого реагирования (Rapid Reaction Mechanism), используемый для снаряжения миссий в регионы, охваченные острым кризисом (в 2007 г. на смену ему пришел Инструмент во имя стабильности). Постепенно словосочетание «предотвращение конфликтов» в дискурсе ЕС сменилось понятием «кризисного управления», которое и было закреплено в Европейской политике в сфере безопасности и обороны в 1999 г.

Стабильность в Африке существенно укрепилась в течение двух последних десятилетий благодаря усилиям международных и африканских акторов. Так, по сравнению с 90-ми гг. XX в. число войн в Африке сократилось вдвое¹⁵⁶. Вместе с тем, по состоянию на 2015 г., за пять последних лет в Африке возникли или вновь вспыхнули восемь конфликтов, что не может не беспокоить руководство ЕС.

Конечно, ответственность за мир в Африке лежит не только и не столько лишь на плечах стран-членов ЕС. Это, в первую очередь, дело самих африканцев. Очевидно, что только лишь внешняя помощь,

¹⁵⁴ CARIC: Africa to Deploy Joint Intervention Force //StratRisks. 2014. 2 July. – Режим доступа: <http://stratrisks.com/geostrat/20147>. – Дата обращения: 1 июля 2014.

¹⁵⁵ Ramsbotham O., Woodhouse T., Miall H. Contemporary Conflict Resolution. Third Edition / Cambridge: Polity Press, 2011. P. 139–140.

¹⁵⁶ Cilliers J., Schuenemann J. The future of intra-state conflict in Africa / Institute for Security Studies official website. 23 May 2013. – Режим доступа: <http://www.issafrika.org/iss-today/the-future-of-intra-state-conflict-in-africa>. – Дата обращения: 1 июля 2014.

в том числе и со стороны ЕС, принципиально не в состоянии устранить все внутренние потенциально конфликтогенные факторы в той или иной африканской стране (к которым можно отнести быстрый рост населения, ухудшение климата, нищету, большой демократический дефицит и другие)¹⁵⁷. Однако тревожные тенденции в некоторой степени уравниваются факторами, содействующими поддержанию стабильности в странах Африки, — например, высокими темпами экономического роста, более стабильными политическими системами во многих государствах и т.д.

Безусловно, в урегулировании африканских конфликтов континенту также должно помогать мировое сообщество под руководством ООН, о чем говорила в 2013 г. в интервью «Российской газете» председатель Комиссии Африканского союза Н. Дламини-Зума. Отвечая на вопрос об урегулировании малийского кризиса силами французского контингента, она отметила: «Прежде всего, ответственность за мир и безопасность в Африке лежит на Совете Безопасности ООН. У международного сообщества есть возможности решать эти проблемы, а у африканских стран нет финансовых ресурсов, чтобы делать это самостоятельно. Да и цель такая перед нами не стоит... Мы очень нуждаемся в том, чтобы ООН, все наши партнеры помогли нам в решении малийского вопроса. Но, конечно, без нашего участия не обойтись. Посмотрите на то, что происходит в Сомали. Там ничего не получалось, пока сами африканцы не решили включиться в дело. Африканский Союз отправил туда военный персонал из нескольких стран (миссия AMISOM — РГ.)»¹⁵⁸.

В принципе, в последнее время в Африке получило распространение т.н. «партнерское миротворчество»¹⁵⁹. Это означает увеличение числа операций, которые осуществляются во взаимодействии между двумя или более международными организациями. Чаще всего это ООН, Африканский союз, африканские региональные экономические сообщества, Европейский союз, отдельные страны-партнеры. Эта новая форма миротворчества прочно вошла в обиход, причем африкан-

¹⁵⁷ *Кулькова О.С.* Африка и ЕС: в преддверии четвертого совместного саммита / Сайт Российского совета по международным делам. 2 апреля 2014 г. — Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=3438#top. — Дата обращения: 1 июля 2014.

¹⁵⁸ «Женщины всегда больше заняты, чем мужчины». Интервью с председателем комиссии Африканского Союза Нкосазаной Дламини-Зумой / Российская газета. 2013 г. 10 мая. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/05/10/afr-site.html>. — Дата обращения: 1 июля 2015.

¹⁵⁹ *Williams P.* Peace Operations in Africa: Lessons Learned Since 2000 / Africa Security Brief. 2013. № 25. P. 2. — Режим доступа: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Africa%20Security%20Brief%20N25.pdf>. — Дата обращения: 1 июля 2015.

ские государства предоставляют большую часть военного контингента (миротворцев), а другие акторы осуществляют поддержку операций в форме финансирования, военной подготовки, логистических услуг, планирования.

На 2012 г. общая численность миротворческих сил, которые Африканский союз или региональные организации направили в зоны конфликтов на континенте, превысила предполагаемую численность Африканских сил постоянной готовности (African Stand by Force) – 25 тыс. человек. Наибольшее число миротворцев – более 22 тыс. – участвует в Миссии АС в Сомали (АМИСОМ), более 18 тыс. входят в состав объединенной (смешанной) Миссии АС и ООН в Дарфуре (Судан) (ЮНАМИД)¹⁶⁰.

По состоянию на март 2015 г., ЕС осуществлял ряд миссий в Африке. Не все они носили военный характер. К военным операциям относятся такие, как, например, миссия ЕС по военной подготовке персонала в Мали, проводимая с 2013 г., или начатая в 2008 г. миссия ЕС по борьбе с пиратством «Аталанта». К невоенным миссиям относятся программы подготовки военных и полицейских в странах континента.

Как отмечал российский исследователь И.Л. Лилеев, многие миссии ЕС в Африке не имели военного компонента, а были нацелены на содействие Африканскому союзу в сферах материального обеспечения и обучения африканских военных и полицейских сил, наведение воздушных мостов, распределение гуманитарной помощи и пр. Но и такое ограниченное вмешательство могло повлечь непредвиденные осложнения. «Как правило, распределение гуманитарной помощи среди одной стороны конфликта вызывает желание недостаточно политкорректных местных вооруженных мятежников атаковать европейцев. Те вынуждены обороняться, принимая, таким образом, одну из сторон конфликта. Таких случаев было немало и не только в Дарфуре, но и в соседнем Чаде»¹⁶¹.

Как мы уже видели на недавних примерах Мали и ЦАР, отдельные европейские страны, такие как, например, Франция, также вносят значимый вклад в разрешение кризисов на континенте. Европейский союз и отдельные его страны-члены также финансируют работу ряда африканских учебных центров, готовящих солдат-миротворцев.

¹⁶⁰ Шубин В.Г. Единая Африка?

¹⁶¹ Лилеев И.Л. ЕС и Африка: параметры зависимого партнерства / Африка в современных международных отношениях // Под ред. Е.Н. Корендясоваи, В.Г. Шубина. М.: ИАФРРАН, 2011. С. 97.

Однако активное участие ЕС в урегулировании африканских конфликтов может иметь не только позитивные последствия. Поскольку Африканский союз в своей миротворческой деятельности зависит от европейского финансирования, это порождает определенную степень подчиненности. Европейцы не всегда в сложившемся раскладе сил готовы прислушиваться к мнению самих африканцев о том, как лучше строить мир на континенте. Ярким примером служит участие ряда европейских стран в интервенции НАТО в Ливии в 2011 г. Африканский союз предлагал свои посреднические усилия и план переговоров для мирного урегулирования конфликта, но к нему мало прислушивались европейские лидеры, активно лоббировавшие сценарий военного вмешательства. Итогом ливийского кризиса стало недоверие африканцев к миротворческой риторике ЕС, к НАТО, к концепции «обязанности по защите» (*responsibility to protect*), чувство обиды, и этот опыт останется в памяти африканских элит на годы, если не десятилетия. Во многом подобными соображениями можно объяснить все возрастающее стремление африканских стран максимально диверсифицировать свою внешнюю политику, в первую очередь, за счет развития тесного сотрудничества с новыми игроками на континенте.

Миграционные проблемы в отношениях ЕС — Африка

Связывающие с давних времен африканский и европейский континенты проблемы миграции стали особенно острыми в последние годы. Разрыв в уровне жизни континентов и достаточно мягкая миграционная политика ЕС усилили потоки миграции из Африки в Европу. По официальным данным, в Европе проживает 4,6 млн африканских мигрантов, а на самом деле их число оценивается в 8–9 млн человек¹⁶². Складывающаяся ситуация потребовала коррекции механизмов регулирования этих процессов и взаимодействия между ЕС и странами Африки.

Важными элементами регулирования миграции в ЕС из третьих стран являются законодательные акты Сообщества и совместные программы сотрудничества ЕС—Африка, среди которых важнейшее место занимают Дублинское соглашение 1990 г., регламентирующее отношения внутри ЕС при предоставлении убежища¹⁶³, и принятый ЕС

¹⁶² Africa and the European Union. A Strategic Partnership / Edited by *Mangala Jack*. New York: Palgrave Macmillan. 2013. P. 196–197.

¹⁶³ Согласно Дублинскому соглашению, страна первоначального въезда в ЕС ответственна за обработку заявок на предоставление убежища, что подразумевает перемещение нелегальных мигрантов по Европе обратно в страны их въезда, пока по их делу не будет вынесено решение. Поэтому такие средиземномор-

в 2005 г. Документ «Глобальный подход к миграции и мобильности», ставший основой миграционной политики ЕС.

В развитие этих документов в 2007 г. была принята Совместная стратегия Африка – ЕС: партнерство в области миграции, мобильности и трудоустройства и Европейский пакт по вопросам иммиграции и убежища 2008 г., основанный на анализе действия Глобального подхода к миграции и направленный на корректировку его действия. В 2009 г. ЕС принял Стокгольмскую программу, заложившую рамочную структуру и ряд принципов для продолжающегося развития европейской политики в сфере правосудия и внутренних дел на 2010–2014 гг.

В 2006 г. в Рабате была созвана первая конференция на уровне министров ЕС и стран Африки по проблемам миграции и развития, на которой была заложена основа дальнейшего продуктивного диалога и сотрудничества по проблемам миграции. Принятая на ней Рабатская декларация выражала уверенность, что международная миграция, при надлежащем ее регулировании, может позитивно влиять как на страну исхода, так и на страну, принимающую мигрантов. В документе отражалось осознание того, что подход, нацеленный лишь на обеспечение безопасности, недостаточен и неэффективен, что необходимо предпринимать согласованные действия по устранению исходных причин миграции, в частности, реализовывать проекты развития в Африке.

На Третьей конференции ЕС – Африка на уровне министров по проблемам миграции и развития в ноябре 2011 г. в Дакаре (Сенегал) встретились министры, ответственные за вопросы миграции и развития, из стран Европы и Северной, Центральной, Западной Африки, а также представители государств-партнеров и партнерских организаций. Конференция приняла декларацию о стратегии на 2012–2014 гг., получившей название «Дакарская стратегия», которая была направлена на дальнейшее развитие миграционной политики. Это решение констатировало успешную реализацию решений предыдущих конференций, что стало основой для дальнейшего продвижения в деле решения проблем миграции.

ские страны, как Италия и Греция, через которые чаще всего мигранты впервые въезжали в ЕС, по сути, ранее превращались в «залы ожидания» нелегальных мигрантов. В свете этого разделение ответственности за регулирование миграции между теми странами ЕС, которые находятся на внешних рубежах и куда поступает больше всего мигрантов, и прочими является одним из самых острых вопросов для ЕС. Однако многие страны ЕС, по сути, пытаются «отсидеться за спинами» пограничных стран Южной Европы.

Существование столь интенсивного многоуровневого диалога по проблемам миграции между ЕС и Африкой ставит вопросы о согласовании, охвате, гармонизации усилий, предпринимаемых в рамках этих различных политических инициатив. Основным результатом данного диалога стран Африки и ЕС по вопросу миграции стал сдвиг европейской парадигмы в восприятии миграции. Она перестала восприниматься лишь как бедствие, угроза, в ней стали видеть новые возможности, потенциал для развития как африканских, так и европейских стран.

ЕС начинает все больше осознавать созидательный экономический и общественно-политический потенциал африканской диаспоры в Европе и стремится поставить его на службу своим политическим целям. Африканская диаспора в Европе — часть транснациональной общности, глобальной африканской диаспоры. В книге «Диаспора во имя развития в Африке», подготовленной сотрудниками Международного банка реконструкции и развития / Всемирного банка в 2011 г., отмечалось: «Африканские страны, включая страны Северной Африки и Африки южнее Сахары, — источник свыше 30 млн мигрантов во всем мире. Численность африканской диаспоры, включающей в себя неучтенных мигрантов и мигрантов во втором и третьем поколениях, намного больше. Денежные переводы мигрантов в Африку превысили 40 млрд долл. в 2010 г., предоставив жизненно необходимую поддержку бедным во многих африканских странах. Потенциальный вклад диаспоры в развитие африканского континента простирается намного больше личных денежных переводов. Этот вклад может варьироваться от коллективных денежных пожертвований на филантропическую деятельность до обмена знаниями, усиления торговых связей, лучшего доступа к зарубежным рынкам капитала. По оценкам, африканским диаспорам ежегодно удается откладывать 53 млрд долл., большая часть этих денег сейчас инвестируется вне пределов Африки и в перспективе могла бы быть мобилизована на нужды развития Африки»¹⁶⁴.

Миграционная политика ЕС фокусируется на следующих целях: поощрение трудоустройства легальных мигрантов путем соответствующих политических регулятивных мер; предотвращение нелегальной миграции и неправомочного трудоустройства мигрантов на работу без

¹⁶⁴ Diaspora for development in Africa / Edited by Sonia Plaza and Dilip Ratha. / Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, the World Bank, 2011. P. 1. — Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/DfD_FullReport.pdf. — Дата обращения: 1 фев. 2015.

разрешения; поощрение интеграции иммигрантов в общество. Значительные ресурсы были брошены на борьбу с преступными сетями, занимающимися контрабандой и трафиком людей/торговлей людьми в ЕС.

Вместе с тем, в деле построения единой миграционной политики ЕС остается множество подводных камней, связанных с разными позициями стран-членов по вопросам миграции. Такие события, как «арабская весна» или конфликт в Сирии и Ираке, ведут к тому, что любая европейская страна может быть переполнена ищущими убежища людьми, и ни одна страна с такими потоками не сможет самостоятельно справиться.

Гуманитарные аспекты регулирования попыток нелегальных мигрантов из Африки въехать в ЕС давно вызывают обеспокоенность не только у африканских граждан и властей, но и у самих европейцев и руководства ЕС. По мнению многих экспертов, в настоящее время в ЕС до сих пор не существует эффективной политики по решению проблемы большого притока нелегальных иммигрантов и беженцев из третьих стран, в особенности африканских.

Стремясь ограничить поток нелегальных мигрантов и беженцев, европейские страны не только ужесточают законы, закрывают границы и усиливают береговую охрану, но и используют методы запугивания. Так, они месяцами держат беженцев в переполненных лагерях временного пребывания и депортируют их обратно на родину. И очень трудно хотя бы приблизительно оценить, сколько нелегальных мигрантов пострадало, лишившись здоровья, а то и жизни, попав под воздействие таких жестких мер.

По оценкам, за последние 20 лет около 25 000 нелегальных мигрантов (в том числе африканцев) погибло, пытаясь попасть в Европу¹⁶⁵. За негуманное обращение с нелегальными иммигрантами власти средиземноморских стран подвергаются жесткой критике не только со стороны правозащитников, но и представителей других стран-членов ЕС. Однако, когда власти средиземноморских стран предлагают ввести квоты по равномерному распределению иммигрантов по всем странам Евросоюза, то их предложения не пользуются особой поддержкой в других странах ЕС. Резко против таких инициатив выступают Германия и Австрия, которые считают, что это не их «головная боль», а стран Южной Европы.

Так что пока, несмотря на многочисленные дискуссии, остается открытым вопрос о том, как эффективно и вместе с тем – гуманно, соблюдая права человека, регулировать поток нелегальных мигрантов

¹⁶⁵ France 24 News. – 4 окт. 2013 г.

в ЕС. Конечно, обсуждение проблем миграции и предоставления убежища в ЕС должно учитывать законные опасения принимающих обществ в связи с увеличением числа мигрантов и признавать те трудности, которые это создает для обеспечения социальной сплоченности. Следует учитывать все политические, гуманитарные, экономические выгоды и убытки, приносимые миграцией, для того чтобы выстроить конструктивную миграционную политику ЕС. Важным является также поощрение легальной миграции африканцев в ЕС, обеспечивающей подлинную мобильность законопослушных граждан обоих континентов на благо усиления политических, культурных, экономических, социальных связей и обменов между ними.

По данным на 1 января 2012 г., иностранные граждане (не граждане стран – членов ЕС) в ЕС составляли 20,7 млн человек, что составляло 4,1% населения ЕС-27. Если говорить о распределении по континентам граждан-выходцев из стран вне ЕС, проживающих в ЕС, то большинство из них прибыли из европейских стран за пределами ЕС-27 (38,5%). Второй по величине группой являются граждане различных стран Африки (24,5%)¹⁶⁶.

Более половины граждан африканских стран, проживающих в ЕС, происходят из Северной Африки, чаще всего из Марокко или Алжира¹⁶⁷. Марокканцы составляют третью по величине в ЕС (после румын и турок) группу граждан иностранного происхождения (1,9 млн чел., или 5,6% от всех иностранцев).

Что касается лиц, ищущих убежища, то, по данным Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в 2011 г. около трети от всего числа ищущих убежища – 302 445 человека – подали прошения об убежище в странах ЕС-27 (это не граждане стран-членов). Среди искателей убежища в ЕС-27, сравнительно высокая доля заявок была от жителей Сомали и Нигерии (от граждан каждой из данных стран поступило от 11 до 28 тыс. заявок)¹⁶⁸.

Африканская диаспора в Европе – это часть транснациональной общности, глобальной африканской диаспоры. Сейчас на Западе осознают огромный экономический и социальный потенциал африканской

¹⁶⁶ Migration and migrant population statistics. Data from March 2013/ Eurostat. Statistics Explained. – Режим доступа: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics. – Дата обращения: 1 июля 2015.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ The EU in the World-2013 – A statistical portrait. Eurostat / Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. P. 37. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5748537/KS-30-12-861-EN.PDF/d60278b9-d0ee-47c1-bb96-2dbb9a5b80cb?version=1.0>. – Дата обращения: 1 июля 2014.

диаспоры и стремятся направить его в русло решения проблем развития африканских стран. Вместе с тем, по данным на 2010 г., ни одна африканская страна не входила в список стран, давших наибольшее количество мигрантов¹⁶⁹. Большинство африканских мигрантов отправляются просто в другую африканскую страну, а не в Европу. Среди африканских стран приоритетными для иммиграции являются в порядке очередности – Кот-д’Ивуар, ЮАР, Нигерия и Буркина-Фасо¹⁷⁰.

Не подтверждается и утверждение, что в ЕС едут исключительно бедные граждане стран третьего мира. Если рассматривать мигрантов по уровню человеческого развития¹⁷¹ в странах исхода, то большинство из них (48,3% от численности всех иностранных граждан) приезжают из стран со средним уровнем человеческого развития (одну пятую от их числа составляют марокканцы), многие из них (около 44,2%) приезжают в ЕС из стран с высоким уровнем человеческого развития (например, Турции, Албании, России), и всего лишь 7,6% приезжающих происходят из стран с низким уровнем человеческого развития – 30% этой группы составляют нигерийцы и иракцы¹⁷².

Наибольшее число людей, приобретших гражданство ЕС в 2011 г., происходило из Африки (26,2% от числа всех приобретенных гражданств)¹⁷³. Следует отметить, что масштаб и характер миграционных потоков в Европу значительно варьировались в разные периоды истории, отличались в разных европейских странах. Различные миграционные потоки оказывали как краткосрочные, так и долгосрочные воздействия на численность и структуру населения европейских стран в целом¹⁷⁴.

¹⁶⁹ На 2010 г. 10 стран, из которых больше всего эмигрируют, ранжировались следующим образом (по убыванию числа эмигрантов): Мексика, Индия, Россия, Китай, Украина, Бангладеш, Пакистан, Великобритания, Филиппины, Турция.

¹⁷⁰ *Koutonin M.R.* The Truth about Africa Immigration: Where do they Go? – Режим доступа: <http://www.siliconafrika.com/the-truth-about-africa-immigration-where-do-they-go>. – Дата обращения: 1 июля 2014. Данные, приведенные в этой статье, взяты из проекта People Move in – Migration Flows across the World. Все данные приводятся по состоянию на 2010 г. Сведения проект черпал из следующих источников: The World Bank Open Data, Bilateral Migration and Remittances 2010, Migration and Remittances Factbook 2011, U.S. Census Bureau, International Data Base.

¹⁷¹ Human Development Index.

¹⁷² Migration and migrant population statistics. Data from March 2013/ Eurostat. Statistics Explained.

¹⁷³ Migration and migrant population statistics. Data from March 2013/ Eurostat. Statistics Explained.

¹⁷⁴ *Migrants in Europe: A statistical portrait of the first and second generation.* 2011 Edition / Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. P. 12. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/migrants_in_europe_eurostat_2011_en.pdf. – Дата обращения: 1 июля 2014.

На процесс миграции влияет комплекс экономических, политических и социальных факторов, либо в стране исхода мигранта («выталкивающие» факторы¹⁷⁵), либо в принимающей стране («притягивающие» факторы¹⁷⁶). Так сложилось исторически, что относительное экономическое благополучие и политическая стабильность ЕС являются значительными факторами притяжения иммигрантов. В странах, куда прибывают иммигранты, миграция может использоваться как средство решения конкретных проблем на местных рынках труда.

К социально-экономическим причинам, вызывающим африканскую миграцию в ЕС, относятся такие факторы, как значительный демографический разрыв между населением Африки и стран Европы. Во многих странах Европы местное население стареет и сокращается, в то время как темпы роста населения Африки южнее Сахары сегодня существенно выше, чем в других развивающихся странах, что определяет заинтересованность предпринимателей развитых стран в использовании труда иммигрантов, позволяющее заполнить непрестижные вакансии и снизить издержки производства. Африканская миграция определяется и знанием европейских языков, полученным как результат колониального прошлого. Однако главную роль в формировании миграционных потоков играет сокращение возможностей для африканского населения найти работу в своей стране, массовая безработица, особенно среди молодежи, и неравенство доходов населения развивающихся и развитых стран. Играет роль и нестабильная военно-политическая ситуация во многих африканских государствах¹⁷⁷.

Формы миграции из Африки в страны ЕС достаточно разнообразны. Это и трудовая миграция, приезд на учебу, поиск убежища, результат последствий военных конфликтов. Жизнь африканских мигрантов в Европе складывается по-разному. У мигрантов выше уровень безработицы по сравнению с коренными жителями, и это верно вне зависимости от пола мигрантов и от уровня их образования — будь он даже самым высоким. Многие высококвалифицированные мигранты вынуждены устраиваться на работу, где они не могут полностью реализовать свои навыки и знания. Мигранты из стран за пределами ЕС имеют значительно повышенный риск нищеты или социальной дискриминации, даже если у них есть работа. Риск этот усиливается, если в семье мигрантов есть дети.

¹⁷⁵ Push factors.

¹⁷⁶ Pull factor.

¹⁷⁷ *Абрамова И.О.* Африканская миграция: опыт системного анализа / М.: Институт Африки РАН, 2009. С. 67–70.

Ситуация с занятостью мигрантов по прибытии в Европу существенно варьирует в зависимости от страны их происхождения, в зависимости от того, едут ли они в страны, являющиеся «традиционными» или «новыми» странами для приезда мигрантов из этой страны. В «новые» страны приезжают обычно более низкоквалифицированные мигранты. Так, для сенегальцев традиционным направлением миграции является Франция, а Испания и Италия – новыми¹⁷⁸. Наоборот, в составе миграционных потоков в «традиционные» страны – бывшие колониальные метрополии – намного выше пропорции бывших студентов, или лиц, которые до приезда занимали на родине должности среднего или высокого уровня.

Стратегии трудоустройства африканских мигрантов в Европе также различны, в зависимости от их образования, простоты интеграции в данной стране, доступа к работе, которая соответствует навыкам мигрантов. Существует важная взаимосвязь между получением африканцами высшего образования в Европе и доступом к местам, требующим высокой квалификации, после окончания обучения. Мигранты с намного большей вероятностью получают такую работу, если они проходили обучение в Европе после своего прибытия, чем если они прибыли в Европу с опытом работы на подобных должностях в Африке¹⁷⁹. Если африканский мигрант получил образование в Европе, это дает ему практически единственную возможность устроиться на более высокооплачиваемую работу.

Экономический вклад мигрантов в благосостояние страны их происхождения посредством денежных переводов, взносов в земляческие ассоциации (*home town associations*) и покупки имущества на родине возрастает с течением времени. Это доказывает, что транснациональные связи остаются крепкими многие годы после иммиграции в Европу.

Как правило, возвращение мигрантов на родину наиболее вероятно в период пребывания в Европе от трех до десяти лет. В ЕС разрабатываются программы возврата мигрантов на родину и возможной помощи в их реинтеграции на рынке труда на родине¹⁸⁰.

Существующий в ЕС дефицит рабочей силы и заполнение вакансий обеспечивают, в основном, приезжие из третьих стран, то есть из

¹⁷⁸ African migrants at work: Labour market integration in Europe & re-integration of returnees / MAFE PROJECT Policy Briefing No. 4. January 2013. P. 2. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-briefs-mafe-012013-02_en.pdf. – Дата обращения: 1 июля 2014.

¹⁷⁹ Ibid. P. 1–2.

¹⁸⁰ African migrants at work: Labour market integration in Europe & re-integration of returnees / MAFE PROJECT Policy Briefing No. 4. January 2013. P. 6.

стран Азии, Африки, Латинской Америки и Восточной Европы¹⁸¹. Иммигранты вносят огромный вклад в экономическое развитие преуспевающей части Европы.

ЕС требуется приток иммигрантов для поддержания необходимой численности рабочей силы, поддержания высоких стандартов жизни, растущих цен на медицинский уход, в то время как коренное население ЕС сокращается численно и стареет. Уже сегодня ЕС и США начинают конкуренцию за привлечение талантливых людей со всего мира, интенсивно работают над привлечением высококвалифицированных мигрантов. Отбор может осуществляться по принципу хорошего владения языком, опыту работы/трудовому стажу, по образованию и возрасту.

В ЕС сохраняется также и потребность в неквалифицированной рабочей силе, для использования на тех работах, на которые европейцы уже не хотят устраиваться. Такие работы, как правило, грязные, опасные и трудные. Согласно прогнозам, Европе придется впустить более 1,3 млрд мигрантов для поддержания коэффициента демографической нагрузки¹⁸² на стабильном уровне в 2000–2050 гг.¹⁸³

С целью удовлетворить потребности ЕС в высококвалифицированной рабочей силе, в 2009 г. была введена «Голубая карта». Это, по сути, иммиграционная виза, официально позволяющая своему владельцу жить и работать в ЕС сначала на протяжении двух лет, а после пяти лет держатель карты может подать заявление на постоянное проживание¹⁸⁴. Получив такой долгосрочный вид на жительство, иностранец сможет купить дом, основать бизнес, инвестировать, путешествовать, получить кредит и водительское удостоверение в ЕС¹⁸⁵.

¹⁸¹ Энтина Т. Препятствий на пути трудовой миграции в ЕС становится меньше / Интернет-журнал «Вся Европа». 2009. Выпуск 2. — Режим доступа: <http://www.allegora.ru/препятствию-на-пути-трудовой-миграции-в-ес-становится-меньше>. — Дата обращения: 1 фев. 2014.

¹⁸² Коэффициент демографической нагрузки (DEPENDENCY RATIO) — число лиц в возрасте 0–15 лет и в возрасте 60 лет и старше на 1000 человек населения в возрасте 16–59 лет.

¹⁸³ Goldin I., Cameron G., Balarajan M. Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future / Princeton: Princeton University Press, 2011. P. 248. Цит. по: Neugebauer F. The EU has to finally make up its mind about a common asylum and migration policy. 2013. 10 Apr. / OXPOL — Oxford University Politics Blog. — Режим доступа: <http://www.politicsinspires.org/the-eu-has-to-finally-make-up-its-mind-about-a-common-asylum-and-migration-policy>. — Дата обращения: 1 июля 2014.

¹⁸⁴ Bluecard. European Immigration. — Режим доступа: <http://www.bluecard.eu.co.uk/what-is-a-blue-card.html>. — Дата обращения: 1 июля 2014.

¹⁸⁵ Там же.

Следует отметить, что система «Голубой карты» не просто облегчает въезд на территорию стран ЕС высококвалифицированных специалистов, но предусматривает их въезд именно в те государства, где они больше всего необходимы. Другими словами, каждая страна ЕС сама определяет, какие специалисты и в каком количестве ей нужны. Отметим, что в первую очередь рабочие места должны предоставляться мигрантам из других стран ЕС, а уже потом гражданам третьих стран¹⁸⁶. (Участвовать в проекте «Голубая карта» отказались только Ирландия, Дания и Великобритания.) Ожидалось, что большинство заявителей на получение карты будут из развивающихся стран Азии и Африки, особенно Индии и Китая, но также и Турции, Украины, России.

Одной из важнейших проблем, вставших перед европейскими странами по мере увеличения численности мигрантов из неевропейских стран, стала проблема интеграции мигрантов в принимающие общества. Несмотря на различные подходы к интеграции иммигрантов, избранные странами ЕС, практически никому не удалось добиться в этом значимых успехов. Некоторыми причинами этого стали:

- проблема определения и переопределения национальной идентичности, с которой столкнулись страны ЕС в конце XX – начале XXI вв.
- существование антагонистических противоречий между региональным и национальным сообществами в рамках одного европейского государства (в таких условиях мигранту проще интегрироваться в локальное сообщество – например, андалузское, сицилийское, брюссельское – игнорируя национальный уровень).
- практически непреодолимое социально-экономическое неравенство коренных жителей и мигрантов;
- интеграция мигрантов-мусульман затруднена наличием прочной религиозной идентичности, которая имеет трансграничный и наднациональный характер.

Более того, неудавшаяся интеграция первого поколения мигрантов послужила толчком к радикализации второго и третьего поколений, которые не ощущают себя коренными жителями, и об их отличиях им постоянно напоминает европейское общество.

¹⁸⁶ Что такое «голубая карта ЕС» / Новости ЕС. – Режим доступа: <http://novosti-es.ru/baza-znaniy/golubaya-karta-es/chto-takoe-golubaya-karta-es/>. – Дата обращения: 1 июля 2014.

Для Африки проблемой стала и миграция белого населения из стран континента. Во время колонизации Африки большое количество европейцев обосновалось в разных уголках континента, и в некоторых случаях, как на юге Африки, существенно изменили местную демографическую картину. Хотя движение за независимость африканских стран, повлекшее за собой ряд кризисов и конфликтов во многих из них, вынудило многих европейских поселенцев вернуться обратно, все же исторические, человеческие, экономические связи между бывшими метрополиями и их колониями привели к тому, что в целом ряде африканских стран (Кот-д'Ивуар, Сенегал, Тунис, Марокко, Габон, ЮАР, Ботсвана, Намибия, Кения и др.) присутствуют значительные европейские диаспоры. В случае стран юга Африки, новые европейские диаспоры прибавились к старым диаспорам, которые ныне прочно вплетены в ткань наций.

В период между 1830—1930 гг. около 60 млн европейцев мигрировали в другие части света, после Второй мировой войны — еще 5 млн европейцев покинули пределы региона¹⁸⁷. Наиболее крупными европейскими диаспорами в Африке остаются португальские, французские, английские диаспоры.

В постколониальный период у белого населения в Африке возник ряд проблем. Одним из самых скандально известных эпизодов стало проведение земельной реформы в Зимбабве, на определенном этапе которой началась «экспроприация» ферм, принадлежащих в большинстве случаев белым фермерам, в основном английского происхождения, и передача их фермерам из числа коренного населения. Многие белые поселенцы тогда покинули страну. Англия в этой связи выразила протест руководству Зимбабве, обвинив его в нарушении прав человека и демократических принципов. В свою очередь, Зимбабве обвинила Великобританию во вмешательстве в ее внутренние дела.

Однако, по сути своей, земельная реформа имела неоднозначный характер. Российский ученый Г.В. Шубин отмечал: «В Зимбабве 12 млн человек населения, и при этом 4,5 тыс. семей белых фермеров (около 30 тыс. человек) контролировали 600 тыс. га (70%) самой плодородной земли. Есть и такие примеры: на одной ферме жила белая хозяйка, единственный сын которой учился в Англии. При наличии 5 тыс. га совершенно заброшенной (в сплошных зарослях) земли все ее хозяйство состояло из 10 коров. О таких случаях западные СМИ предпочитали помалкивать. Белые держались за землю не только из-за

¹⁸⁷ *Mangala J. Africa — EU Partnership on Migration, Mobility and Employment / Africa and the European Union. A Strategic Partnership.* Ed. by Jack Mangala. New York: Palgrave Macmillan, 2013. P. 196.

ее высокой рыночной стоимости (3 млрд долларов), но и из-за того, что некоторые фермеры зарабатывали в год до 600 тыс. американских долларов. Черные же постарались заменить белых хозяев, поскольку те лишь управляли, а большинство агрономов и управленцев среднего звена были черные. У белых всю землю не отбирали – работай, сколько сможешь обработать, но с тобой будут работать другие»¹⁸⁸.

Отчасти правительство Блэра само спровоцировало такое поведение Мугабе, отказавшись от обещанных выплат на проведение земельной реформы. В ноябре 1997 г. британский министр по международному развитию К. Шорт написала письмо министру сельского хозяйства и земельного управления Зимбабве К. Канга. В нем она обосновывала отказ британского правительства соблюдать обязательства, взятые на себя его предшественниками в отношении финансирования земельной реформы в Зимбабве. «Я должна пояснить, что мы не согласны с тем, что Великобритания несет особую ответственность по возмещению стоимости приобретения земли в Зимбабве. Мы – новое правительство, состоящее из людей различного происхождения, не связанных с бывшими колониальными интересами. Я сама по происхождению ирландка, и, как Вы знаете, мы были колонизируемыми, а не колонизаторами»¹⁸⁹. Она подчеркнула, что все прежние финансовые обязательства британского правительства теперь в прошлом.

Многие зимбабвийские и британские политологи посчитали это ставшее печально известным письмо знаком того, что «новые лейбористы» решили предать забвению свои обязательства, взятые в эпоху колониализма, и начать отношения с Зимбабве «с чистого листа». В попытке защитить своих пострадавших граждан, Великобритания стала призывать к санкциям, которые и были наложены ЕС и США, усугубив социально-экономические проблемы этого государства. В 2002 г. Содружество приостановило членство Зимбабве в своих рядах, после чего в 2003 г. страна его покинула.

В январе 2002 г. Мугабе объявил об отмене двойного гражданства с Великобританией. Это означало, что жители Зимбабве британского происхождения должны были выбрать себе гражданство. Большинство из них (около 40 000) предпочли сохранить британское, и юридически перестали

¹⁸⁸ Шубин Г.В. Кризис в Зимбабве (1997–2007) / Проблемы развития ЮАР и Зимбабве. М., 2007. С. 47.

¹⁸⁹ Clare Short. One bad letter with long-lasting consequences / Text of C. Short's Letter to Zimbabwe's Minister of agriculture and land K.Kanga. 5 November 1997. – Режим доступа: http://www.africasia.com/uploads/zimbabwe_special_may_2007_new_african_part_2.pdf. – Дата обращения: 1 фев. 2014.

быть зимбабвийскими гражданами¹⁹⁰. В 2002 г. на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге Мугабе описывал свою страну как все еще «оккупированную», резко осуждал политику Великобритании при Блэре и преподносил земельную реформу как защиту прав африканского населения. Он заявил, в частности: «Мы не возражаем, если санкции отдалят нас от Европы. Мы не европейцы. Мы не просили ни одного квадратного дюйма территории Европы. Так что, Блэр, оставь себе свою Англию и позволь мне сохранить Зимбабве»¹⁹¹. На этом саммите мнение Мугабе поддержал лидер Намибии С. Нуйома, в покровительстве Мугабе обвиняли и президента ЮАР Т. Мбеки. На Йоханнесбургском саммите пламенная речь Мугабе снискала громкие аплодисменты представителей развивающихся стран и негодование развитых.

Р. Мугабе, ярый критик Великобритании и Запада, часто вызвал споры африканцев и европейцев по поводу своей персоны, которые отравили не одно совместное мероприятие ЕС и Африки. Так, африканцы отказывались участвовать в саммите ЕС – АС в Лиссабоне в случае запрета на участие в нем Мугабе. В итоге Мугабе приехал в Лиссабон, а британский премьер-министр Г. Браун демонстративно отказался приехать. Мугабе не приехал и на саммит ЕС – Африка в 2014 г., так как его жене ЕС не выдал визу. Его поддержал и президент ЮАР Дж. Зума, также оставшийся дома.

История земельной реформы в Зимбабве ярко иллюстрирует, как много скрытых противоречий, восходящих к эпохе колониализма, до сих пор остается в отношениях Европы и Африки, и как важно взвешенно подходить к их решению, чтобы не ставить под угрозу не только дипломатические и экономические отношения, но и благополучие европейских диаспор в Африке.

Перспективы отношений между ЕС и Африкой

Сегодня стратегическое партнерство ЕС и Африки находится на перепутье. Африканские страны все с большим энтузиазмом приветствуют сотрудничество с незападными акторами. В то же время Запад, в лице стран ЕС и США, стремится также укрепить свои позиции на континенте. В ход идут торговые соглашения, обещания новых инвестиций, программ помощи.

¹⁹⁰ Norman A. Mugabe: Teacher, Revolutionary, Tyrant / Stroud: The History Press, 2008. P. 111.

¹⁹¹ Excerpts from Mugabe's address. 2002. 2 Sept. / BBC News website. – Режим доступа: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2232156.stm>. – Дата обращения: 1 фев. 2014.

Вместе с тем, сотрудничеству ЕС и Африки сейчас остро не хватает политической воли и стремления действительно взяться за решение таких сложных проблем, как нарастающие миграционные потоки из Африки в ЕС, проблемы безопасности, переосмысление механизмов оказания помощи развитию, проговаривание и преодоление политических разногласий, определение границ внешнего вмешательства в дела африканских государств. Без этого существует вероятность выхолащивания партнерства, сведения его к технократическим схемам.

А это весьма вероятно с учетом внутренней логики процессов, протекающих на обоих континентах. ЕС занят проблемами преодоления последствий экономического кризиса, ростом праворадикальных, националистических настроений, потенциальными векторами дезинтеграции союза или раскола внутри него. Африка занята стремлением усилить межафриканскую интеграцию, нарастить объемы торговли между странами континента, взять на себя урегулирование собственных конфликтов, развить отношения с новыми акторами, которые порой предлагают ей больше и на более выгодных условиях, нежели ЕС.

Сельскохозяйственные субсидии ЕС, нетарифные барьеры и другие протекционистские меры, политическая обусловленность помощи, сложные бюрократические процессы ее получения, менторский тон в общении с африканскими и азиатскими партнерами – все это ведет к снижению имиджа Евросоюза в Африке. В 2010–2011 гг., согласно данным глобального опроса, проведенного компанией «PEW Research», в некоторых странах Африки снизилось число респондентов, позитивно оценивавших общий имидж ЕС, который все чаще воспринимается как неокOLONиальная сила¹⁹².

В то время как ЕС видит себя оплотом ценностей демократии, уважения прав человека, устойчивого развития, ведущие державы «глобального Юга» (Китай, Бразилия, Индия, ЮАР, другие африканские страны) подвергают сомнению этот образ. Неевропейские наблюдатели все чаще критикуют ЕС за устаревшие и снисходительные взгляды на Азию, Африку и рекомендуют срочно отказываться от них. Все вышесказанное подтверждает мысль о том, что происходит эрозия «мягкой силы» Брюсселя на африканском континенте, и ЕС необходимо переосмысливать свою стратегию влияния на африканских партнеров.

¹⁹² Данные приводятся по следующему источнику: China Seen Overtaking U.S. as Global Superpower. 23-Nation Pew Global Attitudes Survey. Chapter 8. Rating Countries and Institutions. European Union / PEW Research Center website. – Режим доступа: <http://www.pewglobal.org/2011/07/13/chapter-8-rating-countries-and-institutions/>. – Дата обращения: 1 июля 2014.

Важным вопросом остается перспектива развития отношений двух континентов после 2020 г., когда истечет срок действия Соглашения Котону между ЕС и странами АКТ.

Соглашение прекратит свое действие в конце 2020 г., и в соответствии со статьей 95, п. 4 данного соглашения, за 18 месяцев до этого момента партнеры должны будут вступить в переговоры о новом соглашении. Предусмотрено также принятие временных регулирующих мер до вступления нового соглашения в силу. Уже сейчас в европейских интеллектуальных и политических кругах идут дискуссии о характере будущего соглашения. Ряд экспертов указывает на то, что договор ЕС с АКТ как общностью может быть не заключен вовсе.

Брюссель постепенно становится менее заинтересованным во взаимодействии со странами АКТ как группой. Этот процесс начался уже давно. По сути, последняя Ломейская конвенция стала и последним соглашением в духе подлинного сотрудничества между ЕС и странами АКТ. Соглашение Котону, формально также являвшееся документом, регулирующим отношения между ЕС и АКТ, по духу было очень далеко от идей Ломе о сотрудничестве с группой АКТ. Еще за три года до его вступления в силу, в 1997 г., Еврокомиссия представила Зеленую книгу, где говорилось о возможности взаимодействия с тремя регионами – Африкой, странами Карибского бассейна и Тихоокеанского региона – по отдельности, а не как с группой АКТ¹⁹³. На само Соглашение Котону в том, что касалось сотрудничества ЕС и АКТ, накладывалась плотная сеть двусторонних и региональных партнерств и соглашений, наиболее ярким примером которых являлись СЭП. По справедливой оценке немецкого исследователя Дитмара Никеля, «объединение Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона может показаться исчезающим реликтом истории, который должен уступить место новой и более рациональной конфигурации европейской внешней политики и политики в области развития... Это повлечет разрыв особых связей между ЕС и государствами АКТ»¹⁹⁴.

Если сотрудничество ЕС с АКТ как группой распадется, будет очень важным обеспечить, чтобы комплекс новых соглашений, документов сумел сохранить то важное из их общего наследия, что было достигнуто ранее. К таким важным моментам можно отнести юридически обяза-

¹⁹³ *Whiteman K.* The Rise and Fall of *Eurafrique*: From the Berlin Conference of 1884 – 1885 to the Tripoli EU – Africa Summit of 2010 // *The EU and Africa: From Eurafrique to Afro-Europa*. Ed. by A. Adebajo, K. Whiteman. London: Hurst and Company, 2012. P. 36.

¹⁹⁴ *Nickel D.* What after Cotonou? The Future Cooperation between the EU and the African, Caribbean and Pacific (ACP) States // *Stiftung Wissenschaft und Politik – German Institute for International and Security Affairs. SWP Research Paper*. 2012. №9. P. 6.

вающий характер будущего соглашения, коим обладает Соглашение Котону; Европейский фонд развития, который на протяжении многих лет зарекомендовал себя как надежный и эффективный политико-экономический инструмент сотрудничества; потенциальный альянс между ЕС и странами АКТ во имя производства глобальных общественных благ¹⁹⁵.

Пока что у руководства ЕС или его стран-членов нет официальной позиции относительно того, что произойдет после 2020 г., когда Соглашение Котону прекратит действовать. Однако в целом они склонны придерживаться более регионализированного подхода в европейской внешней политике, при сохранении ценных аспектов нынешней формы партнерства. Вместе с тем, отказ ЕС от того вида партнерства, которое прописано в Соглашении Котону, может серьезно повлиять на его способность продвигать свои ценности и интересы в Африке. В то же время Совместная африкано-европейская стратегия не является альтернативой, способной полностью заменить такое соглашение. Третий пересмотр Соглашения Котону предстоит в 2015 г. и может послужить своеобразной «репетицией» переговоров о судьбе сотрудничества после 2020 г.¹⁹⁶ Переговоры эти могут быть весьма непростыми.

Исследователь из ЮАР Г. Кхадиагала отмечал: «Отношения ЕС – Африка до сих пор отмечены глубоким пессимизмом во взглядах друг на друга, структурной асимметрией в соотношении сил, отраженной в тревожности по поводу новых торговых переговоров, миграции, роли Европы в разрешении африканских конфликтов»¹⁹⁷.

Несмотря на ряд достижений, на тесные взаимосвязи континентов, в их отношениях остается ряд острых проблем. Если они останутся без должного внимания, может начаться процесс постепенного геополитического отдаления партнеров.

Принципиально новой чертой сложившейся к настоящему моменту международной ситуации для Африки является возможность выбора, диверсификации ее внешнеполитических и внешнеэкономических связей. Наряду с ЕС, традиционным партнером континента, за влияние на африканские страны активно борются и новые акторы, среди которых выделяются «восходящие экономики» (Китай, Индия, Бразилия, Турция, Россия). Зачастую взаимоотношения внешних ак-

¹⁹⁵ *Negre M., Keijzer N., Brecht L., Tissi N.* Towards Renewal or Oblivion? Prospects for Post-2020 Cooperation between the European Union and the Africa, Caribbean and Pacific Group // German Development Institute. Discussion Paper. 9/2013. P. 42.

¹⁹⁶ *Negre M., Keijzer N., Brecht L., Tissi N.* Op. cit. P. 43.

¹⁹⁷ *Khadiagala G.M.* Africa and Europe: Ending a Dialogue of the Deaf? // The EU and Africa: from Eurafrique to Afro-Europa / Ed. by Adekeye Adebajo, Kaye Whiteman. L., Hurst and Company, 2012. P. 218.

торов с Африкой описываются как «новая схватка за Африку», в первую очередь, за ее ресурсы. Но в этом взгляде не учитывается то, чего хочет Африка¹⁹⁸.

Сейчас Черный континент стремится к сотрудничеству с внешними игроками – ЕС, новыми акторами – на условиях равноправного партнерства, которое бы соответствовало африканскому видению своего развития.

Европейский союз на данном этапе нуждается в выстраивании плодотворных взаимоотношений с Африкой с тем, чтобы успешнее побороть последствия экономического кризиса. Перед европейско-африканскими отношениями сейчас стоит задача преодоления модели «донор-реципиент». Сейчас помощь для Африки становится менее значимой, а востребованность инвестиций, притока новых технологий, содействия в развитии инфраструктуры, полноценного включения африканских экономик в международную торговлю только нарастает. К тому же взаимодействие Африки с «восходящими экономиками» показывает ЕС, что со стороны новых игроков «условия оказания помощи развитию и ее результаты существенно отличаются от практики западной помощи... Это заставляет ЕС, в частности, задумываться об угрозе, которую БРИКС несет его системе помощи»¹⁹⁹.

На данном этапе Африке все еще требуется внешняя помощь в разрыве замкнутого круга социально-экономических проблем, порождающих конфликты, и наоборот. Однако африканцы все активнее стремятся принять на себя ответственность за решение проблем своих государств и обществ²⁰⁰. Нужен интенсивный интеллектуальный поиск новых, более «умных», способов оказания помощи и путей постепенного сокращения зависимости африканских стран от нее.

* * *

Для современной Африки развитие отношений с ЕС – не самоцель, а средство преодоления экономической отсталости, упрочения

¹⁹⁸ *Chitiyo K.* Europe needs Africa. Who'd have thought it? // *The Guardian*. 2011. 20 July. – Режим доступа: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jul/20/europe-africa-david-cameron-trade>. – Дата обращения: 1 фев. 2014.

¹⁹⁹ *Кулькова О.С.* БРИКС в Африке в контексте интересов ЕС/БРИКС – Африка: партнерство и взаимодействие / Отв. ред. Т.Л. Дейч, Е.Н. Корендясов. М.: Институт Африки, 2013. С. 286.

²⁰⁰ Африканские миротворцы, как правило, самая большая категория среди всех солдат, участвующих в урегулировании африканских конфликтов – даже в ЦАР сейчас 6000 африканских солдат и только 2000 французов.

глобальных позиций Африки, катализатора интеграционных процессов на континенте. Однако, хотя Африка имеет сегодня бóльшие возможности геополитического маневрирования, ей пока еще не всегда хватает сил и умения использовать складывающуюся в ее пользу ситуацию.

И все же в отношениях континентов происходит геополитический сдвиг, сдвиг восприятия, который обусловлен возрастающей ролью Африки в международных отношениях, что заставляет ЕС пересматривать свои подходы к сотрудничеству с ней. Это движение может быть обозначено вектором «от Евроафрики к Афро-Европе».

Глава 23

ЕС И СТРАНЫ МАГРИБА

Многогранные и глубокие отношения связывают Европу со странами Магриба на протяжении тысячелетий. При этом вплоть до самой середины XX века Средиземноморье оставалось единым регионом не только в географическом, но также в политическом, экономическом и, в значительной степени, в культурном отношении.

В античную эпоху южное побережье Средиземного моря было включено в орбиту эллинистического влияния, на территории сегодняшнего Магриба располагались колонии Рима, а на северном побережье (в Испании) – Карфагена. В Средние века Испания, Португалия, Южная Италия, греческие острова были завоеваны мусульманами или входили в зону влияния арабо-мусульманских государств. Одновременно Восточное Средиземноморье оказалось форпостом христианской Европы во времена крестоносцев. В раннее Новое время экспансия Османской империи распространялась не только на Балканы, но и достигала Вены, а Испанская корона активно действовала в Магрибе. Наконец, в XIX в. южное Средиземноморье испытало натиск колониализма. При этом вплоть до начала Второй мировой войны для многих деятелей национально-освободительных движений Алжира, Туниса и других государств региона необходимость обретения полного суверенитета вовсе не была очевидной. Не менее популярной оставалась точка зрения, согласно которой главной целью должна стать полная интеграция (ее разделяли, среди прочих, в разные периоды Фархат Аббас и Хабиб Бургиба). И только с начала деколонизации (1950-е – 1960-е гг.) европейский Север и арабо-мусульманский Юг оказались включенными в разные геополитические множества, что, впрочем,

не помешало сохранению, а иногда и расширению связей между ними. Новая страница отношений была открыта в начале 1990-х гг., что было связано с разрушением биполярной системы международных отношений и активизацией внешней политики Европейского союза.

На сегодняшний день региональное взаимодействие в значительной степени рассматривается ЕС через призму торговых отношений, с одной стороны, и обеспечения региональной безопасности с другой.

Форматы сотрудничества

В первые десятилетия существования Европейского экономического сообщества (ЕЭС) сотрудничество между ним и странами южного Средиземноморья носило, в основном, торгово-экономический характер. В 1969 г. были подписаны пятилетние двусторонние соглашения между ЕЭС и Марокко, Алжиром и Тунисом. По этим соглашениям, промышленные товары были освобождены от пошлин при экспорте в страны ЕЭС, но квоты на эти товары определялись в зависимости от ситуации в ЕЭС. В результате Марокко и Тунис начали инвестировать в развитие текстильного и кожевенного производства для продажи этих товаров на экспорт. Однако на экспорт сельскохозяйственной продукции ЕЭС наложило серьезные ограничения для того, чтобы защитить своих производителей, получающих помощь в рамках Общей сельскохозяйственной политики ЕЭС. Преференции были даны только отдельным видам продукции, таким как цитрусовые и оливковое масло¹.

В 1976 г. были заключены (вступили в силу в 1978 г.) новые двусторонние соглашения с тремя упомянутыми странами – помимо торгово-экономического сотрудничества они предполагали оказание экономической и финансовой помощи в развитии, модернизации и диверсификации промышленного и сельскохозяйственного производства. В то же время, нулевые пошлины на товары промышленного производства были отменены для текстиля и очищенных нефтепродуктов, которые составляли значительную часть экспорта Алжира. Последние ограничения были направлены на защиту интересов Великобритании и Дании, которые присоединились к ЕЭС в 1973 г. и в 70-е гг. начали активно добывать нефть в Северном море. Для поставок сельскохозяйственной продукции ЕЭС ввел для трех стран «тарифный ка-

¹ Следует учесть, что в этот период Испания, Португалия и Греция еще не входили в ЕЭС, а Италия не могла удовлетворить все потребности Сообщества в данной продукции.

лендарь», лимитирующий доступ преференциальных товаров только теми сезонами, когда не пользовалась спросом агропродукция европейских производителей. Такие условия нанесли серьезный ущерб экспорту Туниса и особенно Марокко, которое было основным экспортером сельхозпродукции в Северной Африке.

Новый этап в отношениях ЕЭС и стран южного Средиземноморья начался после вступления в Сообщество Греции, Испании и Португалии, когда все крупные страны северного Средиземноморья стали членами интеграционной группировки, и их интересы стали учитываться при выстраивании отношений с южными партнерами. Своеобразной компенсацией за вводимые ограничения стало увеличение количества грантов и займов, выделяемых Еврокомиссией и Европейским инвестиционным банком странам Магриба.

Изменение геополитической ситуации в начале 90-х гг. XX века, интенсификация внутреннего развития Сообщества и создание Европейского союза заставили ЕС пересмотреть свою политику в отношении стран Средиземноморья². В 1995 г. был запущен Барселонский процесс, который предполагал развитие взаимодействия ЕС и 12 стран Средиземноморья в новом формате, состоящем из трех направлений – политика и безопасность, экономика и финансы, социальная и культурная сферы³. В отличие от предыдущих проектов его оригинальность заключалась в том, что он предполагал реальное и равноправное партнерство стран-участниц.

В институциональном отношении Барселонский процесс предполагал регулярные встречи министров иностранных дел, периодически организуемые секторальные конференции, деятельность Евро-средиземноморского комитета, в который входят представители Европейской комиссии, и, наконец, деятельность учрежденной в 2004 г. Евро-средиземноморской Парламентской Ассамблеи с консультативными функциями.

Практическая реализация Процесса осложнялась тем, что она должна идти как на многостороннем, так и на двустороннем уровнях. Однако результаты многостороннего сотрудничества оказались довольно скромными. Была создана сеть контактных пунктов по политике и безопасности, 34 института Средиземноморья, организованы

² Подробнее см.: *Ковальский Н.А.* ЕС и Средиземноморье / Европейский союз на пороге XXI века / Под ред. Ю.А. Борко и О.В. Буториной. М.: УРСС, 2001. С. 323–342.

³ *Barcelona declaration* / Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124236.pdf – Дата обращения: 7 июля 2015.

дипломатические семинары на Мальте, система предупреждения катастроф, налажен обмен информацией по вопросам распространения оружия, терроризма, правам человека, нелегальной миграции. Однако, как и в случае с диалогом, инициированным ранее НАТО⁴, участие в Барселонском процессе государств, находящихся в состоянии конфликта (Израиль и Палестинская администрация, Алжир и Марокко) существенным образом затрудняли его развитие. Еще одна проблема в продвижении этого формата сотрудничества связана со спецификой отношений внутри ЕС. Разброс мнений и конфликты интересов между его членами, в совокупности с отсутствием специального органа по отношению со странами Средиземноморья создавал и создает серьезные препятствия для успешной реализации многостороннего взаимодействия.

В плане двустороннего сотрудничества со странами Магриба в рамках Барселонского процесса можно отметить некоторые достижения. ЕС подписал Соглашения об ассоциации с тремя государствами – Тунисом⁵ в 1995 г. (вступило в силу в 1998), Марокко⁶ в 1996 г. (вступило в силу 2000) и с Алжиром⁷ в 2002 г. (вступило в силу в 2005). Несмотря на страновую специфику, соглашения имеют общую структуру и разделены на три основные части – экономическую, политическую и гуманитарную. Во всех соглашениях есть ссылки на необходимость соблюдения прав человека, обеспечение экономических свобод и соблюдение демократических принципов. Оговаривались условия для свободного движения капитала через прямые инвестиции. В сфере торговли импортные тарифы на товары из ЕС должны постепенно снижаться. Система тарифов и квот на продукты сельского хозяйства

⁴ Диалог был начат в 1994 г. В 1997 г. была создана Группа по средиземноморскому взаимодействию, деятельность которой предполагала проведение многосторонних консультаций по острым вопросам обеспечения безопасности (терроризм, нераспространение ОМУ и т.д.), совместных учений, присутствие представителей партнерских государств на учениях сил НАТО и т.д.

⁵ Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part // Official Journal. 2005. L. 278. P. 9–169.

⁶ Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part. – Режим доступа: http://eeas.europa.eu/morocco/association_agreement/index_en.htm. – Дата обращения: 7 июля 2015.

⁷ Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République Algérienne démocratique et populaire, d'autre part. – Режим доступа: http://eeas.europa.eu/delegations/algeria/documents/eu_algeria/accord_association_new_fr.pdf. – Дата обращения: 7 июля 2015.

и рыболовства стран Магриба оставалась в силе, однако тарифы также должны были обоюдно и постепенно снижаться. Импортные квоты сохранялись лишь на следующие товары: срезанные цветы, томаты, апельсины, картофель и сардины из Марокко, оливковое масло из Туниса. Кроме того, ставилась амбициозная задача установить зону свободной торговли с каждым из государств в течение 12 лет после вступления соглашения в силу. Соглашения учреждали два института (для каждой из стран): Совет Ассоциации на министерском уровне и Комитет Ассоциации на уровне специальных представителей, которые проводят встречи на регулярной основе. Помимо общих были заключены несколько специальных соглашений, последнее в 2005 г., между ЕС и Марокко о рыболовстве, предоставляющих право судам из ЕС ловить рыбу в территориальных водах Марокко, взамен денежных компенсаций.

Важной частью соглашений об ассоциации были разделы, посвященные проблемам иммиграции и другим социальным вопросам. Стороны подчеркивали необходимость интеграции легальных иммигрантов при уважении их культурной самоидентификации, а также важность борьбы с нелегальной иммиграцией. Для снижения потока иммигрантов ЕС предлагал поддержку экономическому развитию стран Магриба и проекты создания рабочих мест на родине иммигрантов. Так, например, из 426 млн евро, выделенных Марокко в 2000–2006 гг., 115 млн (27%) было направлено на борьбу с «бедностью, безработицей и миграцией», среди прочего, путем содействия развитию сельской местности⁸.

В 2004 г. Европейский союз учредил новый формат отношений с соседними государствами – Европейскую политику соседства (ЕПС). Она предполагала подписание специальных планов действий между ЕС и каждым из государств-соседей и ставила развитие сотрудничества с каждой из стран в зависимость от соблюдения ими принципа политической обусловленности. В сфере безопасности ЕПС не содержала, по сути, ничего принципиально нового. Таким образом, двусторонние отношения между ЕС и странами Магриба стали регулироваться в рамках ЕПС, через уже подписанные соглашения об ассоциации и новые планы действий. Барселонский процесс продолжил свое существование в формате многостороннего форума. Деятельность в рамках ЕПС осуществляется через специальный инструмент

⁸ *De Haas H.* Le mythe de l'invasion. Migration irrégulière d'Afrique de l'Ouest au Maghreb et en Union européenne. International Migration Institute / James Martin 21st Century School. University of Oxford. 2007. P. 52.

финансирования (ENPI). Марокко и Тунис подписали планы действий в рамках ЕПС, Алжир до настоящего времени ведет переговоры. Ливия же, возглавляемая Муаммаром Каддафи, оставалась вне рамок ЕПС. Однако проблемы, тормозившие прогресс в рамках Барселонского процесса, остались актуальными и для Европейской политики соседства, более того, круг стран-соседей не исчерпывался только средиземноморскими государствами, но и распространялся на страны постсоветского пространства, что усилило противоречия в интересах как стран-соседей, так и государств-членов ЕС.

Отсутствие реальных результатов деятельности в рамках ЕПС, особенно в сфере безопасности, подвигло подкрепить сотрудничество со странами южного Средиземноморья еще одним форматом – Союзом для Средиземноморья, который фактически перезапустил Барселонский процесс. Союз для Средиземноморья (СДС), или Евро-средиземноморское партнерство, созданный в 2008 г. по инициативе Франции и Испании⁹, предполагает реализацию конкретных региональных и субрегиональных проектов в сфере экономики, энергетики, экологии, миграции населения, здравоохранения и культуры. Важно отметить, что состав участников СДС отличается от Европейской политики соседства. В СДС входят 28 государств-членов ЕС и 15 средиземноморских стран¹⁰, а Лига арабских государств получила возможность присутствовать на заседаниях СДС на всех уровнях. Определяющим в составе участников стал именно геополитический принцип, так в Союз включены балканские страны-кандидаты на вступление в ЕС и Турция, а из стран Магриба Мавритания, ранее не попадавшая в средиземноморские проекты ЕС.

Несмотря на множественность многосторонних форматов, наиболее успешным представляется развитие двусторонних отношений ЕС со странами Магриба, хотя и здесь не все амбициозные проекты были воплощены в жизнь. В частности, поставленная в соглашениях об ассоциации цель создания зоны свободной торговли далека от реализации, хотя со вступления в силу соглашений с Тунисом и Марокко прошло более 12 лет. В то же время важным шагом на пути соз-

⁹ О создании Союза для Средиземноморья подробнее см.: *Федоров С.М.* Союз для Средиземноморья: французские мечты и реалии «перезагрузки» Барселонского процесса / Мир и Политика, № 4, 2010. С. 79–92; *Татарчук Н.В.* Средиземноморская политика ЕС / Европейский Союз в XXI веке. Под ред. О.Ю. Потемкиной (отв. ред.), Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. М.: Весь мир, 2012. С. 370–379.

¹⁰ Албания, Алжир, Босния и Герцеговина, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Мавритания, Марокко, Монако, Палестинская автономия, Сирия, Тунис, Турция, Черногория.

дания зоны свободной торговли между ЕС и Марокко стало подписание соглашения о дальнейшей либерализации торговли продуктами сельского хозяйства и рыболовства¹¹, Соглашение предполагает обоюдное постепенное снижение импортных тарифов и увеличение квот для сельскохозяйственной продукции из Марокко. Таким образом, в среднесрочной перспективе марокканские овощи и фрукты могут расширить свое присутствие на рынке ЕС¹². Что касается Туниса, то эта страна более других продвинулась на пути к зоне свободной торговли¹³, т.к. отменила все тарифы для промышленных товаров из ЕС к 1 января 2008 г., т.е. на два года раньше, чем предполагалось. С 2008 г. начались переговоры о либерализации торговли продуктами сельского хозяйства и рыболовства.

Марокко стало первой страной, получившей в 2008 г. «продвинутый» статус, или привилегированное партнерство¹⁴, в рамках которого предполагается вовлечение страны в деятельность ряда программ и агентств ЕС и постепенная интеграция марокканской экономики во внутренний рынок ЕС при оказании соответствующей финансовой помощи. Параллельно усиливается политический диалог сторон и совершенствуется совместный механизм принятия решений. Развивается также межпарламентское сотрудничество, в частности был создан совместный комитет из представителей Европарламента и Парламента Марокко. Кроме того, на основе case-by-case Марокко получило возможность присоединяться к заявлениям ЕС в рамках Общей внешней политики и политики безопасности, а также был учрежден двусторонний диалог в рамках Общей политики безопасности и обороны, что особенно важно ввиду усиления

¹¹ Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Union and the Kingdom of Morocco concerning reciprocal liberalisation measures on agricultural products, processed agricultural products, fish and fishery products, the replacement of Protocols 1, 2 and 3 and their Annexes and amendments to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part // Official Journal. 2012. L . 241. P. 2–47.

¹² *Berkum S. van*. Trade effects of the EU–Morocco Association Agreement. Impacts on horticultural markets of the 2012 amendments / LEI Report 2013-070. – Режим доступа: http://www.wageningenur.nl/upload_mm/7/c/f/a3c9f02b-7bea-40a8-9fa9-6c85484c4cff_15487_LEI_2013-070%20vBerkum_LR.pdf. – Дата обращения: 7 июля 2015.

¹³ *Jaidi L*. The Morocco/EU Advanced Status: What Value Does it Add to the European Neighbourhood Policy? / IEMed. Med. 2009. P. 152. – Режим доступа: <http://www.iemed.org/anuari/2009/aarticles/a149.pdf>. – Дата обращения: 7 июля 2015.

¹⁴ Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/ Statut Avancé. – Режим доступа: http://eeas.europa.eu/delegations/morocco/documents/eu_morocco/feuilledeuroute-sa_fr.pdf. – Дата обращения: 7 июля 2015.

сотрудничества в борьбе с терроризмом. Для интеграции экономики Марокко в единый внутренний рынок ЕС необходимо провести в стране адаптацию законодательства ЕС, создать всеобъемлющую зону свободной торговли, осуществить масштабные инвестиции в сферу здравоохранения, охрану окружающей среды, создание рабочих мест и страхования, а также провести модернизацию ряда областей экономики. Необходимо также привести в соответствие с нормами ЕС законодательство в области защиты прав потребителей, фито- и ветеринарного контроля, охраны границ. Очевидно, что реализация привилегированного партнерства приблизит Марокко к статусу, которым обладают Норвегия и Исландия в рамках ЕЭП, однако такая перспектива выглядит весьма отдаленной. Быстрее других, возможно, будет развиваться политический диалог и сотрудничество в сфере безопасности.

В 2008 г. были начаты переговоры с Тунисом о предоставлении ему статуса привилегированного партнерства, аналогичного марокканскому. Несмотря на то, что политические перемены в Тунисе, связанные с событиями Арабского пробуждения (см. далее), несколько затормозили переговорный процесс, в настоящее время он получил новый импульс и был расширен на новые области сотрудничества. В частности, предполагается продвижение к всеобъемлющей зоне свободной торговли ЕС и Туниса, изменение режима торговли сельскохозяйственной продукцией, переговоры о заключении Соглашения об «открытом небе», проведение реформ в сфере безопасности и усиление сотрудничества в данной области. ЕС усилил техническое и финансовое сотрудничество с Тунисом. В 2011–2013 гг. страна получила из специальных фондов ЕС в рамках программы «Весна» 485 млн евро¹⁵.

Торговые отношения

ЕС-28 занимает существенную долю в торговле стран Магриба. Так, в 2014 г. для Алжира этот показатель составлял 59,1% от общего торгового оборота страны, для Ливии – 57,5%, для Мавритании – 33,3%, для Марокко – 53,6%, для Туниса – 64,2%. В то же время для самого Европейского союза торговля со странами Магриба составляет небольшой процент от общего торгового оборота группировки. Доля Алжира во внешней торговле ЕС-28 в 2014 г. составила 1,6%, Ливии – 0,5%, Марокко – 0,9%, Туниса – 0,6%. Торговля с Мавританией у государств ЕС

¹⁵ European Commission. EU-Tunisia: More steps to deepen cooperation and support. STATEMENT/14/125 14.04.2014. – Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-125_en.htm. – Дата обращения: 7 июля 2015.

настолько мала (колеблется в районе 0%), что не представляет реального интереса. Торговые отношения ЕС со странами Магриба различаются по структуре. Сходные параметры имеет торговля ЕС с Ливией и Алжиром, другую группу составляют Тунис и Марокко.

С Алжиром и Ливией ЕС имеет отрицательный торговый баланс, что обусловлено экспортом газа и нефти из этих стран. В 2014 г. экспорт энергоносителей составил 96,7% для Алжира и 98,4% для Ливии от общего экспорта этих стран в ЕС. В 2014 г. отрицательный баланс ЕС в торговле с Алжиром составил около 6,014 млн евро, с Ливией – 7,162 млн евро.

В 2014 г. в структуре экспорта ЕС в Алжир 37,2% составили продукция машиностроения и транспортное оборудование, 20,1%, промышленное сырье, 13,2% продукты питания, 12,9%, продукция химической промышленности. В 2009 г. наблюдался резкий спад экспорта из Алжира, который был компенсирован в 2010–2013 гг. В 2014 г. доля экспорта в Алжир составила 1,4% от общего объема экспорта ЕС, а импорта соответственно 1,7%.

В структуре экспорта ЕС в Ливию в 2014 г. 29,4% составили продукты нефтепереработки, 24,3%, продукция машиностроения и транспортное оборудование, 19,6%, продукты питания. В 2009–2011 гг. наблюдался спад во взаимной торговле ЕС и Ливии. Особенно сильным стало падение в 2011 г. (порядка 70%), которое было в значительной мере компенсировано в 2012 г., когда рост взаимной торговли составил более 200%. Однако в дальнейшем взаимная торговля вновь начала сокращаться, в 2014 г. зафиксирован спад порядка 40%. В 2014 г. доля экспорта в Ливию составила 0,3% от общего объема экспорта ЕС, а импорта соответственно 0,7%.

С Марокко ЕС имеет ярко выраженный положительный торговый баланс, наблюдается ежегодный рост во взаимной торговле. Исключением стали 2006 и 2009 гг., когда прирост торговли был отрицательным, однако спад был компенсирован в 2010–2011 гг. В 2014 г. доля экспорта в Марокко составила 1,1% от общего объема экспорта ЕС, а импорта соответственно 0,7%. В 2014 г. положительный баланс ЕС в торговле с Марокко составил 7,211 млн евро.

В структуре импорта ЕС из Марокко в 2014 г. преобладали продукция машиностроения и транспортное оборудование (34,8%), полуфабрикаты и сырье, за исключением топлива (26,1%), продукты питания (20,4%). В структуре экспорта ЕС в Марокко 33,5% составили продукция машиностроения и транспортное оборудование, 21,7% промышленное сырье, 12,3% – продукты нефтепереработки, 10% – продукция химической промышленности.

С Тунисом ЕС также имеет положительный торговый баланс. С 2004 по 2008 гг. наблюдается поступательный рост во взаимной торговле. В 2009 г. был зафиксирован некоторый спад, однако в 2010 г. торговый оборот поднялся на новый уровень и остается достаточно устойчивым. В 2014 г. доля экспорта и импорта ЕС в/из Туниса составила по 0,6% от общего объема экспорта/импорта ЕС. В 2014 г. положительный баланс ЕС в торговле с Марокко составил 1,633 млн евро.

В 2014 г. в структуре импорта ЕС из Туниса преобладали продукция машиностроения и транспортное оборудование (37,9%), различные промышленные товары (33,4%), минеральное топливо и смазочные материалы (13,5%). В структуре экспорта ЕС в Тунис 34,9% составили продукция машиностроения и транспортное оборудование, 22,7% промышленное сырье, 14,1% – минеральное топливо и смазочные материалы, 10,8% продукция химической промышленности, 9,7% – различные промышленные товары.

Энергетические отношения между Севером и Югом региона выстраиваются в основном на базе двустороннего межгосударственного сотрудничества. Реализация проектов основных газопроводов (Medgaz и Galsi) происходит на коммерческой основе и опирается на межправительственные контракты, что позволяет решать вопросы проектирования, финансирования и строительства без участия институтов ЕС и повысить их эффективность.

Поскольку Алжир является крупнейшим поставщиком газа в страны ЕС в данном регионе, Европейский союз уделяет особое внимание отношениям с ним в данной сфере. В 2015 г. стороны запустили политический диалог по энергетическим вопросам¹⁶, который предполагает сотрудничество в области поставок природного газа, возобновляемой энергии, энергоэффективности, интеграции энергетических рынков и развития инфраструктуры.

В свете событий Арабской весны страны ЕС опасались перебоев в поставках нефти и газа из стран Магриба. Однако представляется, что такая опасность носит скорее гипотетический характер, поскольку, несмотря на гражданскую войну в Ливии (или, в зависимости от исследовательской позиции, две войны – 2011 и 2014 гг.), существенного урона в энергоснабжении страны Европы не понесли. Сокращение поставок ливийской нефти компенсировалось государствами

¹⁶ Dialogue Energetique de Haut Niveau Entrel' Algerie et l' Union Europeenne. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/dialogue.pdf>. – Дата обращения: 7 июля 2015.

Персидского залива на основе двусторонних отношений со странами Европы и в благодарность за их антикаддафиевскую политику.

Проблемы безопасности

В общем плане сотрудничество между ЕС и Магрибом в сфере безопасности в 2000-е гг. осуществлялось на нескольких уровнях:

- в рамках Общей внешней политики безопасности и обороны ЕС;
- в рамках Евро-средиземноморского партнерства;
- на двустороннем уровне между странами Севера и Юга;
- в субрегиональном в формате 5+5.

Если в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) ЕС предполагает унилатеральную политику по обеспечению собственной безопасности, то мероприятия в сфере безопасности, осуществляемые в рамках Евро-средиземноморского партнерства, предполагают партнерское взаимодействие между всеми членами. Основные направления ОПБО были определены Европейским советом в 2003 г. в документе «Европейская стратегия безопасности»¹⁷ и сводятся к трем пунктам: ответы на современные угрозы, обеспечение безопасности в соседних с ЕС регионах и урегулирование ближневосточного конфликта.

В рамках реализации Стратегии безопасности представители Магриба присутствовали на встречах Комитета по политике и безопасности, целью которых согласно заключению Валенсийской конференции, было «установление реального диалога по вопросам политики и безопасности, включая Политику обороны и безопасности ЕС»¹⁸. Понятно, что его учреждение свидетельствовало о стремлении ЕС создать некую альтернативу НАТО, чтобы сохранить за собой свободу действий в регионе непосредственных интересов, однако, как и натовская инициатива, оно не вызвало большого энтузиазма у южных партнеров ЕС, которые (не без оснований) видели в нем потенциальную угрозу собственному суверенитету.

¹⁷ European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World. Brussels, 12 December 2003. — Режим доступа: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. — Дата обращения: 7 июля 2015.

¹⁸ 5^{ème} conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires Etrangères (Valence les 22 et 23/4/2002), Conclusions de la Présidence. P. 7. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/external_relations/euomed/publication/euomed_report42_fr.pdf. — Дата обращения: 6 марта 2015.

Однако наиболее продуктивным в сфере безопасности остается *сотрудничество по двусторонним трекам* между отдельными странами севера и юга Средиземноморья. — оно, как правило, носит более конкретный и прикладной характер, чем амбициозные инициативы ЕС или НАТО, и основывается на старых и прочных связях. Оно подразумевает множественное оперативное взаимодействие между странами по вопросам безопасности, создание совместных специализированных комиссий, проведение совместных учений и т.д. В целом оно выходит далеко за пределы вопросов, напрямую связанных с проблемами безопасности, и включает в себя сотрудничество по развитию военных музеев и архивов, военной медицины и образования и т.д.

Наконец, некую среднюю модель между многосторонними площадками, инициируемыми ЕС, и многочисленными двусторонними треками представляет формат 5+5, включающий в себя Алжир, Марокко, Тунис, Ливию и Мавританию с Юга Средиземноморья, и Францию, Испанию, Португалию, Италию и Мальту со стороны Севера. Идея, легшая в его основание в 2004 г., состояла в том, чтобы, ограничив сотрудничество стран в сфере безопасности субрегиональным уровнем, сократить число участников и тем самым избавиться от необходимости бесконечно обсуждать посторонние вопросы, вроде проблемы Кипра или ближневосточного урегулирования. Вместе с тем появление этого формата служило логичным продолжением основанного в 1990 г. «Диалога 5+5». Совместная деятельность стран-участниц 5+5 выстраивается вокруг реализации конкретных краткосрочных проектов, утверждаемых на ежегодных встречах министров обороны и курируемых Исполнительным комитетом. Судя по тому, что вплоть до событий Арабского пробуждения каждая из стран-участниц регулярно предлагала собственные проекты по взаимодействию, формат 5+5 продемонстрировал свою эффективность.

Отношения ЕС и Магриба на современном этапе

Несмотря на всю важность стран Магриба как торговых партнеров ЕС и многочисленные программы развития и модернизации региона, на сегодняшний день основную парадигму межрегиональных отношений задает необходимость обеспечения Евросоюзом собственной безопасности. При этом североафриканские режимы долгое время воспринимались не столько как источники вызовов и угроз, сколько как естественные союзники в борьбе с ними, что лишь отчасти соответствует реальному положению дел. В этом отношении Европейскому союзу от стран Магриба требуется, во-первых, эффективное противостояние

джихадистской угрозе, во-вторых, противодействие трансграничной преступности, контрабанде оружия и наркотиков, в-третьих, контроль над миграцией и перемещением людских потоков, в-четвертых, обеспечение бесперебойных поставок энергоносителей из Алжира и Ливии.

Все эти взаимосвязанные проблемы, как до Арабского пробуждения, так и сегодня, для самих стран Магриба играют не меньшую роль, чем для ЕС, причем если до периода революций только две первые составляли реальную угрозу, то после к ним присоединилась опасность нарушения энергоснабжения, однако наиболее острой в настоящее время стала проблема нелегальной иммиграции, в первую очередь, через территорию Ливии.

События Арабской весны, начавшиеся 17 декабря 2010 г. с саможжения мелкого торговца Мухаммада Буазизи в тунисском городке Сиди-Бу-Зиде, привели к глубокой трансформации стран Магриба. В Тунисе был свергнут авторитарно правивший 23 года страной президент Зин аль-Абидин Бен Али и начат демократический транзит. В Ливии народные выступления привели к развязыванию гражданской войны, в результате которой был свергнут и убит сорок лет правивший диктатор Муаммар Каддафи. В Марокко и Алжире массовые народные выступления привели к провозглашению курса на демократические реформы. В Марокко эти реформы означали принятие новой конституции, расширившей полномочия выборных органов власти и создавшей благоприятные условия для функционирования институтов гражданского общества. Что касается Алжира, то принятый там в январе 2012 г. пакет демократических законов на деле вносил декоративные изменения в существующую систему, подтверждением чему служат состоявшиеся в стране в апреле 2014 г. президентские выборы, на которых тяжело больной 77-летний Абдельазиз Бутефлика в четвертый раз получил свой мандат, вновь набрав более 80% голосов.

Изменения, произошедшие в странах Магриба, поставили ЕС в довольно сложное положение. Будучи результатом массовых выступлений гражданского общества (отчасти за исключением Ливии), требовавшего демократических перемен, они, в целом, полностью соответствовали декларированным устремлениям ЕС и даже могли бы быть истолкованы как успешный результат воздействия европейской «мягкой силы». Вместе с тем с самого начала было очевидно, что революционная волна, захлестнувшая Тунис и Египет, обрушила, пусть и авторитарные, но стабильные режимы, неизменно остававшиеся верными партнерами европейцев. Тем не менее, как отмечает известный специалист по проблемам безопасности ЕС Д.А. Данилов, «ливийский курс ЕС, в отличие от недостаточной оперативности и целевой неопре-

деленности политики по Тунису и Египту, был в целом выстроен много более четко и в сжатые сроки. В течение нескольких дней странам ЕС удалось договориться по основным параметрам политической позиции ЕС, которая ориентировалась на резолюцию СБ ООН 1970, принятую 26 февраля при активной европейской поддержке»¹⁹. Однако дальнейшие события продемонстрировали ограниченность возможностей ЕС в осуществлении общей внешней политики. При том, что все государства-члены Союза были согласны с неприемлемостью сохранения режима Муаммара Каддафи, их позиции по конкретным мерам радикальным образом расходились – алармизм Парижа наталкивался на осторожную позицию Берлина. В результате противостояние двух европейских столиц и невнятная позиция брюссельских бюрократов ставили под сомнение вообще способность Европы брать на себя ответственность за ситуацию в регионе ее прямых интересов. 17 марта 2011 г. ЕС поддержал принятие резолюции № 1973 СБ ООН, накладывавшей санкции на ливийский режим и вводившей бесполетную зону над страной, однако Германия воздержалась при голосовании и отметила свою особую позицию по этому вопросу в ЕС²⁰. Позиция ФРГ, воспринятая тогда многими как едва ли не подрыв европейского единства, оказалась тем более значимой, что именно эта резолюция фактически легитимизировала силовое решение ливийского кризиса²¹.

Все дальнейшие события в разрешении ливийского кризиса, включая передачу военной операции под эгиду НАТО и бесконечные трудности при переговорах по посткризисному урегулированию, стали ярким проявлением фундаментальных противоречий внутри самого ЕС: несмотря на наличие достаточных ресурсов и разработанного инструментария, внешнеполитические возможности Союза оказываются серьезно ограниченными принципиальными различиями внешнеполитических интересов стран-участниц.

По прошествии нескольких лет очевидным результатом Арабского пробуждения стала деградация институтов государственной власти,

¹⁹ Данилов Д.А. Европейский Союз // Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? Сборник статей / Отв. редакторы: В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов. – ИВ РАН; Факультет мировой политики и ИСАА МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: ИВ РАН, 2012. С. 432.

²⁰ Там же. С. 437–444.

²¹ Реализация положений этой резолюции, поначалу осуществлявшаяся военными силами отдельных европейских государств, очень быстро была переложена на НАТО. При этом, по мнению подавляющего большинства российских экспертов, равно как и официальных представителей ЛАГ, реальное участие НАТО в кризисе выходило далеко за пределы компетенции, предоставленной резолюцией.

рост насилия, в том числе немотивированного, глубокий экономический кризис и упадок или разрушение механизмов поддержания безопасности в регионе. Все это, в конечном счете, имело негативные последствия для государств Европейского союза.

Вместе с тем, Арабское пробуждение нельзя рассматривать исключительно как провал европейской политики, поскольку процесс политической трансформации, начавшийся в регионе, еще далеко не завершен. Из всех внерегиональных акторов ЕС, кажется, в наибольшей степени заинтересован в том, чтобы этот процесс повсюду вошел в институциональные рамки и в результате привел к демократизации и росту внутреннего суверенитета государств региона. Это позволило бы сделать их более удобными партнерами, готовыми, среди прочего, обеспечивать и безопасность южных границ Евросоюза. Несмотря на негативные ливийский, сирийский и отчасти египетский сценарии, тунисский опыт показывает, что возможности для демократического транзита все еще сохраняются.

В Тунисе кризисы, которыми ознаменовался постреволюционный период, решались путем диалога между ведущими политическими силами при значительной поддержке европейских посредников. Результатом стало принятие демократической конституции, приход к власти технократического правительства и назначение парламентских и президентских выборов на осень 2014 г. Успешное проведение этих выборов и повышение эффективности институтов государственной власти уже стали успехом не только Туниса, но и ЕС. Если же в дальнейшем страна сможет обеспечить собственную безопасность и решить экономические проблемы, то этот успех будет закреплен. Это демонстрирует потенциал европейского социально-политического инжиниринга и перспективность демократического транзита в регионе. Такое понимание ситуации превращает Тунис в своеобразную «модель» для Европы и заставляет европейцев прикладывать особенно большие усилия для оказания помощи этой стране²².

Другой страной, где в проводимых реформах ЕС также усматривается процесс демократизации, является Марокко. Монархический режим, при котором королевский дом пользуется значительным авторитетом, позволяет осуществлять изменение системы довольно безболезненно — без угрозы глубоких социальных потрясений. И в Тунисе, и в Марокко усилия ЕС направлены на поддержку многопартийности,

²² См., например: Supporting Tunisia on its path to democracy. — Режим доступа: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/AAmt/BM-Reisen/2014/04-MLD_GEO_TUN_FRA/140424-TUN.html. — Дата обращения: 7 июля 2015.

институтов гражданского общества, НПО, правозащитных организаций, экономическую помощь и т.д.²³

Сложнее дело обстоит с Алжиром и Ливией. В первом случае ЕС столкнулся с непростой дилеммой. Поддержка демократии и гражданского общества в АНДР может привести к тем же последствиям, к каким она привела в Тунисе и Египте, с той только разницей, что общество в Алжире менее модернизировано, чем в Тунисе, гражданские институты слабее, а культура политического насилия развита несравненно сильнее. Опыт войны за независимость и «черного десятилетия» 1990-х гг. говорят сами за себя. Связанные со всеми этими обстоятельствами страхи заставляют европейцев поддерживать существующий режим, лишь немного заставляя его эволюционировать в сторону демократизации.

В случае же с Ливией на сегодняшний день речь о поддержке демократии, либерализма и правах человека может идти лишь гипотетически – более актуальным оказывается вопрос о выстраивании новой государственности в этой стране. Однако, как представляется, ЕС не обладает необходимыми инструментами воздействия на местные власти, чтобы обеспечить этот процесс.

Таким образом, в настоящее время политика ЕС в отношении стран Магриба, оставаясь, очевидно, в первую очередь, политикой в сфере безопасности, вынуждена дифференцироваться в большей степени, нежели ранее.

Джихадистская угроза и международная преступность в Магрибе

Наиболее острую угрозу южным границам ЕС представляет джихадизм и религиозный экстремизм, поскольку все прочие негативные тренды в политическом и социально-экономическом развитии стран Магриба оказываются опасными для ЕС именно в связи с тем, что способствуют их распространению.

²³ Подробнее программы ЕС и отчеты о их реализации см.: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners. COM(2011) 200 final. Brussels, 8.3.2011. – Режим доступа: http://ceas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf. – Дата обращения: 7 июля 2015; Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013 Regional report : A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners. SWD(2014) 100 final. Brussels, 27.3.2014. – Режим доступа: http://ceas.europa.eu/enp/pdf/2014/regional/pdsp_en.pdf. – Дата обращения: 7 июля 2015.

Активизация джихадистских террористических группировок в Северной Африке пришлось на 1990-е гг. и была связана, главным образом, с глубоким политическим кризисом в Алжире, когда в результате противостояния Исламского фронта спасения и центральной власти страна оказалась на грани гражданской войны — «черное десятилетие» унесло жизни, как минимум, ста пятидесяти тысяч алжирцев. При этом алжирские исламистские организации пережили своеобразную эволюцию — постепенно утратив четко выраженный «национальный» характер, они интернационализировались и, в конечном счете, включившись во всемирные террористические сети, сомкнулись с международной организованной преступностью.

Стратегия борьбы с исламом, выработанная алжирскими властями (при помощи США), предполагала, во-первых, раскол исламистов на умеренных и радикальных и, во-вторых, политическую интеграцию первых при жестком противодействии вторым. Результатом этой стратегии стала постепенная кристаллизация радикального исламизма (джихадизма), идеологи которого, в конечном счете, стали объявлять такфир (анафемизацию) всем подряд. В начале 2000-х гг. на первый план вышла Вооруженная группа проповеди и борьбы (ВГПБ), которая заявила о себе на международной арене резонансными похищениями иностранцев. В частности, международная реакция на похищение тридцати двух французских туристов завершилась совместными контртеррористическими маневрами США и государств региона и возникновением Транссахарской контртеррористической инициативы.

Международная огласка привнесла новую логику в деятельность магрибинских джихадистов. Если ранее основной их задачей была дестабилизация Алжира, то теперь уже сам медийный эффект, несравнимо больший в случае проведения операций против европейцев и американцев, также стал играть значительную роль. В 2003—2011 г. было похищено 54 гражданина западных государств, многих из них спасти не удалось.

Регионализация ВГПБ естественным образом привела к усилению ее контактов и, в конечном счете, к присоединению к «Аль-Каиде» под именем «Аль-Каида в Странах Исламского Магриба (АКИМ)» в 2006 г. Это стало началом интернационализации джихадистской структуры, которая теперь уже вела свою деятельность по всему Магрибу и в странах Сахеля, частично согласовывая свои действия с другими подразделениями «Аль-Каиды».

Выход АКИМ за пределы региона, размывание политических целей, включение в ее деятельность иностранцев (не только из стран Магриба и Сахеля, но и извне), а также знакомство с деятельностью

других подразделений «Аль-Каиды» привели, в конечном счете, к постепенному слиянию АКИМ с международной преступностью и частичной деидеологизации. Первое проявлялось в участии членов АКИМ в торговле разнообразной контрабандой, второе – в организации похищений иностранцев ради выкупа.

После начала Арабского пробуждения параллельно с АКИМ в регионе (главным образом, в Ливии и Тунисе) появился целый ряд, хотя и связанных с ней идеологически и, возможно, организационно, но все же довольно независимых джихадистских организаций странового уровня. Привлекая к своей деятельности маргинализованные слои местного населения, они зачастую делают ставку не на громкие акции, а на поляризацию общества²⁴, лишение его доверия к органам власти, развал государственности и выстраивание на ее обломках исламских эмиратов, то есть в какой-то степени повторяют опыт алжирских джихадистов 1990-х гг.

Наконец, нельзя не упомянуть о появлении в Магрибе феномена «Исламского государства», активно действующего с Ливии и организовавшего громкий теракт в музее Бардо в Тунисе в 2015 г. Представляется, что оно является не детищем материнской организации в Сирии и Ираке, а скорее франчайзинговым проектом – попыткой использовать бренд ИГ ливийскими джихадистами, подобно тому, как ранее АКИМ использовала бренд «Аль-Каиды». Это не означает оторванности магрибинских сторонников организации от их сиро-иракских единомышленников, однако говорит об их самостоятельности и автохтонном происхождении. Вместе с тем существенным представляется, что, как и в сиро-иракской зоне, в Магрибе ИГ зачастую может пользоваться поддержкой населения, причем находит оно ее не у исламистских партий (вроде тунисской ан-Нахды, стоящей на жестких республиканских позициях), а в традиционных кварталах, глубинке, у ориентированных на маргинализованные слои общества популистских политических партий и т.п. – в общем, у всех тех, кто считает провалившимся проект национального государства и стремится к политическому обновлению на основе архаичных структур²⁵.

Таким образом, на сегодняшний день проблема магрибинского джихадизма, как и вообще проблема региональной преступности,

²⁴ *Malka H., Lawrence W. Jihadi-Salafism's Next Generation / Centre for Strategic & International Studies. Analysis Paper. October 2013.* – Режим доступа: http://csis.org/files/publication/131011_MalkaLawrence_JihadiSalafism_Web.pdf. – Дата обращения: 7 июля 2015.

²⁵ По материалам полевых исследований. Тунис, июнь 2015 г.

имеет три измерения – глобальное, региональное и страновое. На глобальном уровне она связана с сетевыми террористическими структурами и международными преступными синдикатами. На региональном – с открытостью границ и отсутствием реального контроля над пространствами Сахары, что превращает их в зону свободного распространения оружия, наркотиков, разнообразной контрабанды и терроризма. При том, что все это существовало задолго до Арабского пробуждения²⁶, с его началом ситуация приобрела новые черты.

Гражданская война в Ливии, начавшаяся в 2011 г. и приведшая к фактическому распаду государственности, привела к активизации АКИМ, усиливавшейся под влиянием миграции джихадистов из Сирии и Черной Африки. АКИМ продолжила свой дрейф в сторону слияния с международной оргпреступностью²⁷, специализирующейся на наркотрафике (по маршруту Марокко–Алжир–Тунис), торговле оружием и фальшивомонетческой деятельности²⁸, сохранив при этом прежнюю приверженность к громким акциям (например, нападение на газовое месторождение в Алжире в январе 2013 г.). Другим следствием развала Ливии стало распространение огнестрельного оружия в регионе (по некоторым данным в одной Ливии курсирует порядка 20 млн единиц огнестрельного оружия) и, в конечном итоге, дестабилизация обстановки в странах Сахеля.

Одновременно вследствие снижения пограничного контроля и глубокого экономического кризиса многократно возросли объемы наркотрафика. В Марокко производство марихуаны дает примерно 200 млн долл. США в год крестьянам и порядка 12 млрд долл. США в год торговцам²⁹. Из Марокко наркотики через границу Алжира идут в Тунис, во внутренних регионах которого их употребление стало в 2011–2014 гг. практически повсеместным, и Ливию, а затем и в Ев-

²⁶ *Chandoul M., Boubakri H.* Migrations clandestines et contrebande à la frontière tuniso-libyenne // *Revue européenne des migrations internationales.* 1991. Vol.7. № 2. P. 155–162. Ововлеченности семьи Бен Али в контрабанду см. напр.: *La «couscousconnection» // LeMonde.* 1995, 3 November. P. 4.

²⁷ См.: *Наумкин В.В.* Алжирский транзит в зоне Магриба–Сахеля (взгляд через призму теорий символической политики и социального движения) // *Наумкин В.В.* Ближний Восток в мировой политике и культуре (избранные статьи, лекции и доклады 2009–2011 гг.). М., 2011. С. 373; *Ould Mohamedou M.-M.* The Many Faces of Al Qaeda in the Islamic Maghreb // *Geneva Centre for Security Policy Paper no.15, May 2011.* P. 3.

²⁸ По некоторым данным, в горных районах Туниса в 2013 г. было организовано широкосащтабное производство евро из старых ливийских банкнот. По материалам полевых исследований. Февраль 2013 г.

²⁹ *Pourunesécurité durableau Maghreb. Une chance pour la région, un engagement pour l'Union européenne. Rapport spécial / Institut Thomas More.* Avril 2010. P. 15.

ропу³⁰. В августе 2011 г. алжирские власти констатировали рост задержаний за провоз оружия на 73% и за провоз психотропных препаратов на 65%. В первой половине 2013 г. они задержали 50 тонн конопли, а в 2012 г. — 73 тонны — в два раза больше, чем в 2008 г.³¹

Однако помимо этих собственно магрибинских проблем, этот регион является еще и транзитной зоной для поставок кокаина из Латинской Америки в Европу, потребляющую порядка 20% всего латиноамериканского кокаина³². Еще в 2010 г. Интерпол считал, что через Сахару ежегодно проходит около 50 тонн кокаина (1,8 млрд долл. США)³³.

Наконец, помимо оружия, наркотиков и джихадизма существует и проблема контрабанды разрешенных товаров — сигарет, стройматериалов, нефти, газа, продуктов питания и т.д. Если в приграничных районах Алжира, Ливии, Марокко и Туниса в некоторых объемах она существовала и ранее, то сегодня в том же Тунисе она обеспечивает до 80% всей экономики внутренних регионов (напр. региона Гафсы). Кроме того, в условиях гражданской войны контрабанда товарами повседневного спроса оказывается едва ли не единственным источником существования для нескольких сотен тысяч ливийцев, постоянно пересекающих тунисскую границу. Количественные данные разнятся, но по экспертным оценкам в приграничную торговлю вовлечено ок. 900 тысяч человек со стороны Триполитании³⁴.

На страновом уровне проблема международной преступности и джихадизма связана, во-первых, с неэффективностью институтов государственной власти, во-вторых, со слабостью гражданского общества, в-третьих с серьезными проблемами социально-экономического развития стран региона. При этом неэффективность институтов про-

³⁰ Pour une sécurité durable au Maghreb. Une chance pour la région, un engagement pour l'Union européenne. Rapport spécial / Institut Thomas More. Avril 2010. P. 15.

³¹ Trafficking in North Africa. Boom Boom // The Economist. — Режим доступа: <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21583671-north-african-governments-struggle-stem-illegal-flow-arms-and-drugs-boom>. — Дата обращения: 7 июля 2015.

³² L'Union Européenne et le Maghreb: quel engagement un an après le «Printemps Arabe»? Deuxième rapport sur la sécurité durable au Maghreb / Institut Thomas More. Février 2012. P. 18.

³³ Ibid.

³⁴ Материалы полевых исследований, июнь 2015 г. Тунисские власти говорят о 1,2 млн ливийцев, постоянно присутствующих в стране, однако как тунисские, так и ливийские эксперты полагают, что из них лишь 200–300 тыс. живут в Тунисе постоянно, остальные же ведут челночную торговлю на юге, причем предметами сбыта для ливийцев оказывается и оружие, которым они периодически пытаются расплачиваться за товары первой необходимости или услуги.

явилась в полной мере только после свержения авторитарных режимов Каддафи в Ливии и Бен Али в Тунисе.

Для ЕС джихадистская угроза и деятельность организованной преступности в Магрибе – не просто источник нестабильности в прилегающем регионе, она оказывает прямое негативное влияние на безопасность внутри самого Союза, угрожает гражданам ЕС, посещающим Магриб и инвестициям Евросоюза, вложенным в экономику региона. Кроме того, как показал Сирийский кризис и деятельность ИГ античеловеческая джихадистская риторика и политическая практика может оказываться привлекательной и для самих граждан ЕС, а распространение ИГ на территорию Магриба, теракты, направленные, в том числе, и против иностранных туристов (в основном, европейцев), распространение в интернете призывов отомстить за французский колониализм³⁵ делают джихадистскую угрозу особенно острой.

Иммиграция

Другой трек европейско-магрибинского взаимодействия в сфере безопасности связан с проблемой иммиграции. Строго говоря, ни неустойчивость режимов в странах Северной Африки, ни международная преступность в Сахара-Сахельской зоне, ни проблема джихадизма не представлялись бы для ЕС столь существенными, если бы страны Магриба не были важнейшим источником мигрантов, пребывающих в Европу. Государства Магриба при этом выступают в двух ипостасях – как страны исхода мигрантов и одновременно как принимающие страны или страны транзита для выходцев из тропической и Восточной Африки. В 2014–2015 гг. ситуация с притоком нелегальных иммигрантов в Европу через страны Магриба, в первую очередь Ливию, чрезвычайно обострилась. Массовые потоки ищущих убежище и гибель тысяч людей в водах Средиземного моря вынудили ЕС предпринимать чрезвычайные меры.

Географическая близость, тесные исторические связи и проблема безработицы на родине были постоянными факторами, способствовавшими миграции и до событий Арабской весны. Однако положение стран Магриба в этом плане было разным. Если Марокко лидировало по числу жителей, проживающих за границей (1,4 млн), за ним шел Алжир (750 тыс.) и Тунис (360 тыс.), то Ливия и Мавритания давали довольно малое число мигрантов – Ливия сама принимала иммигран-

³⁵ Речь идет о хакерской атаке на алжирские и тунисские сайты, совершенной после трагедии «Шарли Эбдо» в начале 2015 г.

тов, как из соседних стран, так и из тропической Африки, что же касается Мавритании, то специфичность ее социально-экономической структуры мало способствовала эмиграции жителей куда-нибудь, кроме соседних Сенегала и Мали³⁶. Ряд европейских экспертов прогнозировал рост иммиграции в страны ЕС из стран Магриба, отмечая при этом, смену мотивации мигрантов – теперь уже покинуть родину их толкала не столько экономическая ситуация, сколько «воображаемый образ» прекрасной и свободной Европы³⁷. Это утверждение, впрочем, не вполне согласуется с отмечаемой теми же экспертами диверсификацией стран назначения мигрантов. Многие из них устремлялись в соседнюю Ливию и страны Залива, где со свободами дело обстояло едва ли лучше, чем на родине, а также в США и Канаду (последняя, кстати, казалась особенно привлекательной, поскольку обладая всеми достоинствами Запада, была лишена недостатков империалистического наследия).

Что же касается выходцев из тропической Африки, то для них Магриб был одновременно и транзитной зоной, и местом назначения. Более миллиона африканцев трудились в каддафиевской Ливии (по некоторым данным – более полутора млн)³⁸, по несколько сотен тысяч проживало в Алжире и Мавритании, десятки тысяч – в Марокко и Тунисе³⁹. Выходцы из тропической Африки пересекают Сахару, концентрируясь в таких транзитных городах, как Агадес (Нигер), Себха (Ливия), Таманрассат (Алжир), и затем оседают в магрибинских мегаполисах (Алжир, Оран, Касабланка, Триполи, Рабат), в каждом из которых уже появились «черные» кварталы.

Если эмиграция собственного населения в дореволюционный период не представляла трудности для правящих магрибинских режимов, а напротив, скорее казалась средством их укрепления (не только за счет денежных переводов из за границы, но и за счет снижения

³⁶ Pour une sécurité durable au Maghreb. Une chance pour la région, un engagement pour l'Union européenne. Rapport spécial / Institut Thomas More. Avril 2010. P.15.

³⁷ Ibid. P.10.

³⁸ При этом Каддафи не стеснялся использовать их как рычаг давления на своих северных партнеров. Так, требуя отмены санкций на поставки техники двойного назначения, в начале 2000-х он фактически создал миграционный «коридор» между Чадом и побережьем. Когда число ежедневно прибывающих на Лампедузу нелегалов начало исчисляться тысячами, он заявил в ответ на возмущение Рима, что у него нет средств для охраны побережья. Санкции были отменены.

³⁹ Pour une sécurité durable au Maghreb. Une chance pour la région, un engagement pour l'Union européenne. Rapport spécial / Institut Thomas More. Avril 2010. P. 10. Стоит отметить, что и в Тунисе, и в других странах региона есть и собственное негроидное население, однако почти полностью арабизированное.

социального напряжения (страны покидали наиболее активные социальные группы)), то иммиграция из тропической Африки была проблемой. Для борьбы с ней марокканские власти в 2003 г. приняли специальный закон, а годом позже создали Департамент по миграции и контролю над границами. В то же время подобный закон был принят и в Тунисе, а в 2008 г. промульгирован в Алжире. По мнению ряда критиков, во всех случаях законы были приняты под давлением ЕС, заставившего магрибинцев играть роль «полицейских» для Европы⁴⁰.

На уровне исполнительной власти эти страны боролись с иммиграцией, высылая иммигрантов в приграничные зоны и создавая специальные миграционные лагеря, где люди ждали высылки из страны. Ситуация, однако, осложнялась отсутствием взаимодействия между странами региона. Так, алжирские и марокканские власти могли до бесконечности высылать людей на территории друг друга, подкрепляя периодически «человеческий пинг-понг» стрельбой пограничников⁴¹.

Европейская политика в этой сфере заключалась, во-первых, в создании условий для ограничения миграционных потоков и контроля за ними, а во-вторых, в экстернализации, состоящей в том, чтобы перенести ответственность за миграцию в Европу на транзитные страны и страны исхода, укрепив границы между ними.

Борясь за ограничение потоков, помимо оказания экономической помощи странам Магриба, которая не слишком сказывалась на снижении числа иммигрантов, европейцы начали работать над милитаризацией южных границ ЕС. В 1988 г. были возведены барьеры вокруг Сеуты и Мелильи, затем в 2002 г. вокруг Гибралтара, а потом и вообще вдоль всей испанской границы, включая Канарские острова. Трагедия 11 сентября подвигла ЕС продолжить линию на укрепление безопасности границ. Созданное в конце 2004 г. Европейское агентство по оперативному взаимодействию на внешних границах ЕС FRONTEX, помимо прочего, стало координировать деятельность национальных пограничных служб и помогать им в охране внешних границ, в том числе в Средиземном море и в Атлантическом океане (в районе Канарских островов).

Что же касается экстернализации, то эта стратегия была впервые обозначена в программе *HAYE* (2004). В целом она предполагала пре-

⁴⁰ *Belguendouz A.* Politique européenne de voisinage, barrage aux Sudistes / Salé: Beni Snassen, 2005. P. 47.

⁴¹ Pour une sécurité durable au Maghreb. Une chance pour la région, un engagement pour l'Union européenne. Rapport spécial / Institut Thomas More. Avril 2010. P. 10.

вращение стран Магриба в своеобразные фильтры, которые бы препятствовали проникновению мигрантов в Европу⁴². Оказывая давление на магрибинские режимы, чтобы те препятствовали нелегальной миграции, страны ЕС в ответ оказывали им экономическую помощь, финансовую и военно-техническую поддержку программам по контролю над границами⁴³.

Так, в 2004 г. была принята программа технической и финансовой поддержки третьих стран в области миграции (AENEAS), задачей ее является «ответить на глубокие причины миграционных движений». На 2004–2008 гг. она получила бюджет в 250 млн евро, которые должны были быть потрачены на помощь странам Магриба в изменении и внедрении законодательства по миграциям, создании системы легальной миграции, помощи в реинтеграции людей, вернувшихся на родину⁴⁴.

Партнерство в этой сфере оказалось вполне реальным. В 2004 г. Марокко и ЕС создали совместные патрули, а в 2008 г. вместе улучшили контроль над портами Танжера и Альхесираса, что, по утверждению испанских властей, привело к резкому снижению нелегальной иммиграции из Марокко. Вместе с тем, на региональном уровне это проблему не решило – пути миграции сместились на Восток, и место Испании заняла Италия, власти которой отмечали резкий рост иммиграционных потоков в 2008 г. (40 тыс. чел. вместо 14 тыс. чел. в 2007 г.), то есть ровно тогда же, когда испанские власти констатировали успехи в Марокко⁴⁵.

30 августа 2008 г. в Бенгази был подписан итало-ливийский договор, предполагавший взаимодействие в борьбе с нелегальной иммиграцией из стран тропической Африки. В рамках этого соглашения также осуществлялось совместное патрулирование в Средиземном море, а Италия обеспечивала Ливию радарными на южной границе⁴⁶. Кроме того, Италия финансировала создание в Ливии лагерей для нелегальных мигрантов, осуществляла перевозки депортированных с территории Ливии, организовывала программы для ливийских полицейских. Некоторые из этих программ фи-

⁴² De Haas H. Le mythe de l'invasion. Migration irrégulière d'Afrique de l'Ouest au Maghreb et en Union européenne. International Migration Institute / James Martin 21st Century School. University of Oxford. 2007. P.51.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid. P. 53.

⁴⁵ Pour une sécurité durable au Maghreb. Une chance pour la région, un engagement pour l'Union européenne. Rapport spécial / Institut Thomas More. Avril 2010. P.12.

⁴⁶ Ibid.

нансировались совместно правительством Италии и Европейской комиссией⁴⁷. В итоге Кадаффи практически перекрыл поток нелегальной иммиграции, который по общим оценкам снизился в три-четыре раза⁴⁸.

Сотрудничество ЕС и государств-членов в сфере борьбы с нелегальной иммиграцией в целом считалось эффективным (особенно с Марокко), однако оно имело и отрицательные последствия.

Во-первых, растущие репрессии в странах Северной Африки для значительного числа людей имели прямо обратный эффект – подталкивали их к эмиграции в Европу.

Во-вторых, использование более длинных и диверсифицированных морских и наземных путей мигрантами привело к росту активности мафиозных структур в зонах, подконтрольных ЕС. Так, из Марокко и Алжира мигранты направляются в континентальную Испанию, из Туниса – на итальянские острова, из Ливии – в Италию и на Мальту, из Западной Сахары – на Канары.

В-третьих, произошла профессионализация миграции – нелегалы стали использовать более вместительные и быстрые суда, появились профессиональные перевозчики⁴⁹, разрабатывающие специальные тактические приемы (например, выдвигаться целой эскадрой, рассеиваясь при приближении к берегу, чтобы местные власти не смогли арестовать все корабли). Среди мигрантов возросло число подростков и женщин, т.к. их сложнее депортировать⁵⁰.

В-четвертых, по мнению ряда авторов, жесткая иммиграционная политика привела к росту ксенофобии и расизма в странах Северной Африки, к многочисленным нарушениям прав человека⁵¹. Этот довод, впрочем, кажется малоубедительным, поскольку, с одной стороны, скрытый расизм в Магрибе существовал и ранее, а с другой стороны, его рост может быть объяснен самой миграцией из стран тропической Африки в Магриб не в меньшей степени, чем борьбой с нею. Периодические попытки депортации мигрантов из этих стран приводили к рез-

⁴⁷ *De Haas H.* Le mythe de l'invasion. Migration irrégulière d'Afrique de l'Ouest au Maghreb et en Union européenne. International Migration Institute / James Martin 21st Century School. University of Oxford. 2007. P. 53

⁴⁸ *Потемкина О.Ю.* Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза / М.: Гирф и К, 2011. С. 166–168.

⁴⁹ Так, в тунисской столице все знают, что организацией нелегальных перевозок в Европу занимаются в квартале Монтфлери, а организация переезда колеблется в пределах 10 тысяч евро. По материалам полевых исследований. Май, 2014 г.

⁵⁰ *De Haas H.* Le mythe de l'invasion. P. 54.

⁵¹ *Ibid.*

кой критики со стороны правозащитных организаций⁵². Впрочем, излюбленная европейскими авторами тема нарушений прав человека смотрится несколько странно в отношении стран, где эти нарушения были правилом, а не исключением⁵³.

Важной инициативой ЕС по ограничению нелегальной иммиграции стало заключение соглашений о реадмиссии с третьими странами, позволяющими европейским государствам высылать пойманных нелегальных мигрантов на территорию стран исхода или транзитных государств. Страна, с которой заключено такое соглашение, обязуется принимать за свой счет иммигрантов, попавших в ЕС с ее территории, как своих граждан, так и транзитных мигрантов. Однако ни с одной из стран Магриба такое соглашение пока не было заключено. По мнению некоторых экспертов, прогнозируемые материальные издержки от заключения таких соглашений заставили Тунис, Алжир и Ливию отказаться в 2009 г. от их подписания⁵⁴. Тем не менее, в настоящее время ЕС ведет переговоры (проведено уже 15 раундов) с Марокко о заключении соглашения о реадмиссии. Мандат на такие переговоры Комиссия получила еще в 2002 г., одновременно с аналогичным мандатом для переговоров с Алжиром. При этом Марокко уже принимает своих граждан, нелегально прибывших в Испанию, Францию, Италию и Германию, если эти страны их высылают. Сложности в переговорах с ЕС о реадмиссии во многом объясняются тем, что Марокко просто не в состоянии высылать на родину нелегальных иммигрантов, которые используют страну в качестве транзитной на пути в ЕС. По меткому выражению министра иностранных дел Марокко, его страна не может быть «жандармом для Европы».⁵⁵

При формально позитивном сотрудничестве ЕС и стран Магриба по проблемам миграции очевиден конфликт интересов двух сторон, в результате чего страны Магриба, будучи не способны противостоять давлению ЕС открыто, зачастую игнорируют сотрудничество. Здесь можно отметить нежелание подписывать соглашения о реадмиссии с ЕС, и то, что существующие двусторонние соглашения так или иначе не исполняются. Кроме того, страны Магриба заинтересованы в сохранении добрососедских отношений со своими южными соседями не в меньшей степени, чем с ЕС.

⁵² Ibid. P. 59.

⁵³ Ibid. P. 56–57.

⁵⁴ Ibid. P. 12.

⁵⁵ EU–Morocco. Political agreement on Mobility Partnership: Towards the first readmission agreement with an African country? // Statewatch.org. News. 07.03.2013. — Режим доступа: <http://www.statewatch.org/news/2013/mar/05eu-morocco.htm>. — Дата обращения: 7 июля 2015.

В значительной степени верной представляется точка зрения, согласно которой своеобразный «торговый баланс» между ЕС и странами Магриба по вопросу о миграции, в конечном счете, складывается в пользу Магриба – получая все бонусы от эмиграции собственного населения, североафриканские режимы одновременно получают и эффективный инструмент давления на ЕС⁵⁶. Однако, как показали события Арабского пробуждения, этот инструмент имел и обратное действие.

Дестабилизация, начавшаяся в 2011 г., способствовала резкому усилению потока нелегальных иммигрантов в ЕС. Кроме того, свержение режима Каддафи открыло шлюзы, сдерживавшие поток нелегалов. Таким образом, Европейский союз столкнулся с новыми вызовами, на которые пришлось искать адекватные ответы. Понимая, что справиться с потоком нелегальных иммигрантов без помощи стран, из которых они прибывают, нельзя, ЕС предложил этим странам обновленный диалог и партнерство по миграционным проблемам. В 2011 г. ЕС перезапустил программу Глобальный подход к миграции и мобильности (ГПММ)⁵⁷.

Глобальный подход к миграции и мобильности является зонтичной программой для внешнего измерения иммиграционной политики ЕС, дополненной проектами из сферы внешней политики ЕС, безопасности и содействия развитию. Основными приоритетами ГПММ заявлены содействие легальной иммиграции и повышение мобильности населения, предупреждение и снижение нелегальной иммиграции, укрепление синергии между миграцией и развитием, усиление международных систем по защите беженцев, уважение прав и достоинства иммигрантов. В первую очередь ГПММ был сфокусирован на миграционных проблемах стран южного Средиземноморья и Сахеля, позже данный подход стал применяться и к другим регионам мира. ЕС предполагает заключать со странами Средиземноморья (и не только) «Партнерство ради мобильности», в котором будут прописаны конкретные шаги и проекты, реализуемые в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах. Основные действия будут направлены на борьбу с нелегальной иммиграцией и трафиком людей в совокупности с проектами развития стран – источников иммиграции, регулированием и поощрением легальной иммиграции, например для работы или об-

⁵⁶ De Haas H. Le mythe de l'invasion. P.62.

⁵⁷ European Commission. The Global Approach to Migration and Mobility // COM(2011) 743 final. Brussels, 18.11.2011. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/1_en_act_part1_v9_com2011-743_en.pdf. – Дата обращения: 7 июля 2015.

учения в ЕС. Реализация соглашений о «Партнерстве ради мобильности» предполагают переговоры об облегчении визового режима для отдельных групп граждан, например, студентов, ученых, бизнесменов, заключение соглашений о реадмиссии, поощрение социальной мобильности внутри стран-партнеров ЕС. Со стороны ЕС предполагается значительная финансовая и техническая поддержка для реализации намеченных действий. Из стран Магриба «Партнерство ради мобильности» с ЕС в 2013 г. заключило Марокко⁵⁸, а в 2014 г. — Тунис⁵⁹. В соглашения включены конкретные предложения агентств ЕС (Европола, Фронтекса, Офиса по поддержке беженцев, Европейского фонда обучения) по интенсификации и повышению эффективности сотрудничества по всем направлениям, связанным с миграцией и мобильностью. Нужно отметить, что «Партнерства для мобильности» представляют собой инструмент мягкого права и не носят юридически обязывающего характера. Государства — члены ЕС присоединяются к этим соглашениям по собственному желанию, в зависимости от степени заинтересованности. Так, к соглашению с Марокко присоединились девять государств⁶⁰, а с Тунисом — десять⁶¹.

Однако традиционные меры, предпринимаемые ЕС для борьбы с нелегальной иммиграцией, оказались, очевидно, недостаточными и неэффективными в свете трагических событий 2014—2015 гг. По официальным данным, в 2014 г. было зарегистрировано более 170 тыс. нелегальных иммигрантов, которые пытались попасть на территорию ЕС из стран Магриба, и более 100 тыс. за три месяца 2015 г. За 2014 г. в водах Средиземного моря погибли 3,5 тысячи человек, а за первые месяцы 2015 г. — около полутора тысяч⁶². Для предотвращения даль-

⁵⁸ Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_en.pdf. — Дата обращения: 7 июля 2015.

⁵⁹ Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etats membres participants. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/declaration_conjointe_tunisia_eu_mobility_fr.pdf. — Дата обращения: 7 июля 2015.

⁶⁰ Бельгия, Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция, Великобритания.

⁶¹ Бельгия, Дания, Франция, Германия, Италия, Польша, Португалия, Испания, Швеция, Великобритания.

⁶² Council of the European Union. Finding solutions to migratory pressures — Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory_pressures. — Дата обращения: 7 июля 2015. EEAS: PSC. — Режим доступа: <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-med-military-op.pdf> — Дата обращения: 7 июля 2015.

нейшей гибели людей на экстренном саммите Европейского совета в апреле 2015 г. было принято решение усилить оперативные действия в центральной части Средиземноморья. Морская операция TRITON будет продолжена до конца 2015 г., ее бюджет будет увеличен⁶³, а на помощь Фронтексу были привлечены британские военные суда. Благодаря этим мерам массовая гибель людей на море прекратилась, но ситуация с нелегальными иммигрантами в ЕС, в первую очередь в Италии, Греции и на Мальте, остается крайне напряженной.

В докладе Внешнеполитической службы ЕС⁶⁴ отмечается, что 80% контрабанды людей⁶⁵ осуществляется с территории Ливии. Более того, через ливийскую территорию в ЕС потенциально может быть переправлено около миллиона нелегальных иммигрантов. В Ливию мигранты попадают из Западной и Восточной Африки по уже сложившимся путям через зону Сахель. Многие из прибывших в Ливию долгое время остаются на территории охваченной войной страны для того, чтобы заработать денег на дальнейшее путешествие в Европу. По оценке министра внутренних дел Италии, в феврале 2015 г. на территории Ливии находились около 200 тыс. мигрантов, желающих отправиться в Европу⁶⁶. Основные пункты, из которых мигранты отправляются по морю в страны ЕС, находятся в западной части Ливии (Зувара, Гарабулли). Основной поток нелегалов с берегов Ливии направляется в Италию, в первую очередь к островам Лампедуза и Сицилия, а также на Мальту. Ливийское побережье, не контролируемое признанными ливийскими властями, превратилось в территорию «криминального кошмара», где за счет контрабанды людей процветают трансграничные преступные группировки, а также живут местные жители. Европол и Внешнеполитическая служба ЕС отмечают также возможную связь между терроризмом и контрабандой людьми. Существует серьезная угроза, что террористические группировки, подконтрольные ИГ, могут под видом ищущих убежище переправлять террористов в страны ЕС⁶⁷.

⁶³ Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement. – Режим доступа: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. – Дата обращения: 7 июля 2015.

⁶⁴ EEAS: PSC. – Режим доступа: <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-med-military-op.pdf>. – Дата обращения: 7 июля 2015.

⁶⁵ Принято различать «контрабанду людей» (*humansmuggling*), когда мигрантов доставляют с их согласия, и «торговлю людьми» (*humantrafficking*), которая осуществляется насильно с целью эксплуатации.

⁶⁶ EEAS: PSC. – Режим доступа: <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-med-military-op.pdf>. – Дата обращения: 7 июля 2015.

⁶⁷ Ibid.

В поисках выхода из сложившейся ситуации Совет министров иностранных дел ЕС предложил План военной операции в южной части Средиземного моря (EUNAVFOR Med)⁶⁸. Основная цель операции — разрушить бизнес-модель и инфраструктуру контрабанды людьми с территории Ливии. Операция предполагает три фазы. Первая — сбор информации о маршрутах доставки людей по суше на побережье Ливии и дальнейших маршрутах судов. Вторая — задержка и проверка судов в международных водах и территориальных водах Ливии. Третья фаза — нейтрализация судов, перевозящих нелегальных иммигрантов. Очевидно, что операция предполагает наличие определенных рисков, в том числе возможной гибели людей. С точки зрения правового оформления, для начала первой фазы необходимо только решение Совета ЕС. Однако для реализации второй и третьей фаз операции требуется решение Совбеза ООН и согласия властей Ливии, причем глава внешнеполитического ведомства ЕС Фредерика Могерини заявила, что ЕС будет добиваться согласия не только признанных властей страны, но других образований, контролирующих территорию Ливии. Очевидно, что получить согласие всех заинтересованных сторон Европейскому союзу будет непросто.

Обострение ситуации с нелегальной иммиграцией из стран Магриба, в первую очередь с территории Ливии, наглядно демонстрирует провал политики соседства ЕС, которая предполагала создание кольца дружественных и стабильных стран вокруг Европейского союза. Однако в результате действий ЕС и его отдельных членов (при активном участии США) была создана широкая зона нестабильности практически по всему периметру Европейского союза⁶⁹, что в свою очередь сильно ударило по самому Европейскому союзу.

ЕС и региональная интеграция в Магрибе

Одним из важнейших факторов решения проблем безопасности и развития в регионе, с точки зрения ЕС, должно стать развитие интеграции

⁶⁸ EEAS. Proposal of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council. — Режим доступа: <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-council-eeas-eunavfor-med-8731-15.pdf>. — Дата обращения: 7 июля 2015; EEAS: PSC. Режим доступа: <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-med-military-op.pdf> — Дата обращения: 7 июля 2015.

⁶⁹ Потемкина О.Ю. Актуальные проблемы иммиграционной политики Европейского союза. Аналитический доклад. — Режим доступа: <http://instituteofeurope.ru/ru/nauchnaya-zhizn/novosti/item/aktualnye-problemy-immigracionnoj-politiki-evropejskogo-soyuz-a>. — Дата обращения: 7 июля 2015.

стран Магриба. Во всех документах ЕС этому вопросу уделяется особое внимание. В частности, в 2012 г. Европейская комиссия выпустила специальное сообщение о том, как ЕС может содействовать развитию и интеграции стран Магриба⁷⁰.

Однако, если сегодня, в свете событий Арабского пробуждения, рассуждения о перспективах региональной интеграции в Магрибе в ближайшем будущем кажутся весьма расплывчатыми, то и до 2011 г. ее фактически не существовало. Периодически провозглашавшиеся амбициозные проекты по объединению стран региона, последним из которых был Союз Арабского Магриба, основанный в 1989 г., всегда оставались пустыми декларациями, что может объясняться несколькими фундаментальными причинами.

Во-первых, принципиальным различием политических режимов: парламентская монархия в Марокко, военный авторитаризм в Алжире, бюрократический (или полицейский) авторитаризм в Тунисе и тоталитаризм в Ливии. Во-вторых, конкуренцией между Алжиром и Марокко за региональное лидерство, приобретшей особенную остроту ввиду проблемы Западной Сахары (решение которой ЕС считает одной из важнейших для развития регионального взаимодействия). В-третьих, наличием прямых конфликтов между странами региона, прежде всего, между Алжиром и Марокко, граница между которыми за последние полвека в общей сложности была открыта всего семь лет. В-четвертых, низкой экономической взаимозависимостью стран региона — торговый оборот между ними составляет не более 2–3% внешней торговли пяти стран⁷¹.

Однако, при всей своей экзистенциальной значимости, эти проблемы (чисто теоретически) могут быть в перспективе нивелированы. Так, в случае стабилизации ситуации в Ливии и решения ключевых проблем безопасности демократический тренд, появившийся сегодня в Тунисе, Марокко и даже (до некоторой степени) в Алжире в перспективе (порядка десяти лет) может привести к становлению в этих трех странах относительно демократических политических режимов. С меньшей вероятностью этого можно ожидать от Ливии (или тех государств, которые образуются на ее территории) в силу отсутствия там

⁷⁰ Supporting closer cooperation and regional integration in the Maghreb: Algeria, Libya, Mauritania, Morocco and Tunisia. JOIN(2012) 36 final. Brussels, 17.12.2012. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/mideast/docs/2012_joint_communication_maghreb_en.pdf. — Дата обращения: 7 июля 2015.

⁷¹ EU, Maghreb 'share common interests' on migration, security / Euractiv.com. — Режим доступа: <http://www.euractiv.com/east-mediterranean/EU-Maghreb-have-common-interests-migration-security-news-470663>. — Дата обращения: 7 июля 2015.

до сих пор каких бы то ни было нормально функционирующих политических институтов. Вместе с тем растущие угрозы безопасности могут подвинуть хотя бы к частичной нормализации отношений Алжир и Марокко. Наконец, в случае решения политических проблем и при участии ЕС торговые отношения между странами региона также могут углубиться, главным образом, за счет поставок энергоресурсов из Алжира и Ливии в соседние государства. Впрочем, все это вопрос не сегодняшнего и даже не завтрашнего дня.

Что же касается общерегиональных вызовов и угроз, то очевидно, что ЕС должен будет предпринять определенные меры для укрепления внутренней безопасности в Сахаро-Сахельской зоне. Помимо мер, направленных на усиление институтов государственной власти в странах региона, очевидно, речь идет и о специальных программах по развитию внутренних регионов стран Магриба (в частности, через привлечение иностранных инвестиций), по укреплению границ, повышению квалификации сотрудников министерств внутренних дел, усилению взаимодействия между странами региона. В условиях, когда проекты магрибинской интеграции по-прежнему кажутся нереализуемыми, особенную важность для ЕС приобретает проблема марокканско-алжирских отношений и связанная с ней проблема Западной Сахары.

Часть VII

АВСТРАЛИЯ И ОКЕАНИЯ

Глава 24

ЕС – АВСТРАЛИЯ

Отношения ЕС с Австралией никогда не были приоритетной проблемой для Брюсселя. Определялось это всегда существовавшей и сегодня сохраняющейся, хотя и в меньшей степени, чем раньше, ее исторической ориентацией на Великобританию. Еще одной причиной второстепенности этих отношений для ЕС был относительно небольшой объем политических и экономических связей с Австралией. Сегодня отношения между ними играют все большую роль, как для Брюсселя, так и для Канберры. Австралия стала одной из ведущих держав мира, членом G-20, страной, входящей в 15 крупнейших экономик мира. Особый интерес для ЕС представляет и возрастающее с каждым годом влияние Австралии в Азиатско-Тихоокеанском регионе и, прежде всего, в регионе Океании, стабильность которого, как показал кризис 2006 г. в Тиморе-Лешти стала частью глобальной безопасности. Для Австралии, которая остается частью европейской цивилизации и западного мира, Европа всегда играла и продолжает играть огромную роль в ее политике, экономике, образовании и культуре.

История отношений

Первые европейцы вступили на землю Австралии, Новой Зеландии и островов Океании еще в XVII в., когда голландцы Виллем Янзон и Абел Тасман открыли и описали новые земли. В ходе трех кругосветных экспедиций английский исследователь Джеймс Кук в 1776–1779 гг. неоднократно плывал в водах южной части Тихого океана

и посещал Австралию и Новую Зеландию, которые по праву «ничейной земли»¹ стали фактически принадлежать британской короне. В 1788 г. одиннадцать британских кораблей высадили около тысячи заключенных, офицеров, солдат и гражданских чиновников на берег в юго-восточной Австралии, названный Новый Южный Уэльс. За отдаленность от Англии это место было выбрано для расселения там преступников.

Колонизация Австралии, как, впрочем, и других жемчужин английской короны, шла примерно по схеме, описанной в сатире «Путешествия Гулливера» Джонатана Свифта. «Юнга открывает с верхушки мачты землю; пираты выходят на берег, чтобы заняться грабежом и разбойничеством; они находят безобидное население, оказывающее им хороший прием; дают стране новое название, именем короля закупают ее, водружают гнилую доску или камень в качестве памятного знака, убивают две или три дюжины туземцев, насильно забирают на корабль несколько человек в качестве образца, возвращаются на родину и получают прощение. Так возникает новая колония, приобретенная по божественному праву».

Дальнейшее освоение континента англичанами в чем-то повторяло историю колонизации Америки, но во многом отличалась от нее. Похожим было столкновение европейской политики и культуры с интересами коренных жителей. Ни индейцы Америки, ни аборигены Австралии не испытывали особой радости от появления пришельцев. Кук, который, в конце концов, сам в 1779 г. был убит аборигенами на Гавайях, считал, что коренное население Тихого океана «намного счастливее нас, европейцев; не имея никакого представления не только об излишествах, но даже о самых необходимых удобствах, к которым так стремятся в Европе, они счастливы в том, что не знают их»².

Отличалась колонизация континентов тем, что в Австралию прибыли каторжники, солдаты и чиновники, а в Америку религиозные пуритане, что определило то, что в Австралии изначально создавалась исправительная колония, а прибывшие в Америку строили «храм на холме» и мечтали о независимости, без которой его создание было невозможным. Отличалась колонизация и тем, что Америка принимала иммиграцию со всей Европы, тогда как в Австралию до конца Второй мировой войны ехали в основном жители Великобритании, что долгое время определяло политическую и экономическую неразрывность но-

¹ Ничейная земля («*terranullius*») – в международном праве земля, которая никогда не была чьей-либо собственностью.

² *Макинтайр Стюарт*. Краткая история Австралии / М.: Весь Мир, 2011. С. 43.

вой колонии и метрополии. Первая волна иммигрантов из континентальной Европы стали массово приезжать в Австралию, после того как премьер министр Австралии Роберт Мензис в 1949 г. принял программу привлечения переселенцев из Европы.

Исторически Америка формировалась как независимое государство, а Австралия, даже получив в 1901 г. статус доминиона, а в 1931 г. по Вестминстерскому статуту став полностью самостоятельной, в качестве формального главы государства сохраняет королеву Великобритании, которую представляет генерал-губернатор, правда, назначенный по рекомендации австралийского правительства. По определению Верховного Судьи Австралии М. Кирби страна юридически стала полностью независимой лишь после принятия конституционного «Закона Австралии 1986», в соответствии с которым, «Парламент Великобритании перестал обладать правом юридической власти в отношении Австралии»³.

Большая часть сегодняшних австралийцев до определенной степени ощущают свою общность с Европой и, в первую очередь, с Великобританией, с которой ее связывает долгая история и членство в Содружестве Наций, куда входят бывшие колонии британской империи. До конца Второй мировой войны главным источником иммиграции в Австралию была Великобритания, а с середины 1940-х значительное число людей переселилось сюда из континентальной Европы. В 1945 г. правительство Австралии направило специальную миссию в Европу в поисках источников иммиграции. В то время численность населения страны составляла 7,5 млн человек и приток переселенцев из Великобритании уже не обеспечивал прироста населения. Австралия была готова принимать по 70 тыс. человек в год, что позволило увеличить население в 1951 г. до 8,4 млн.

Современная Австралия была создана переселенцами из Европы, из потомков которых сегодня состоит 70% живущих в стране, что до сих пор определяет ее общность с Европой и ее принадлежность к Западу. По официальной статистике на июнь 2014 г. в Австралии проживало 23,8 млн человек, из которых 6,6 млн были рождены вне страны. Из Европы приехало около 2 млн человек, включая 1,2 млн из Великобритании⁴. Второй по значению группой иммигрантов, являются выходцы из Китая – около полумиллиона человек.

³ *Michael Kirby*. «Reflections on Constitutional Monarchy», in: Wayne Hudson and David Carter (eds.) *The Republicanism Debate*, New South Wales University Press, Kensington, N.S.W. P. 69.

⁴ Подсчитано по: *Migration Australia, 2013–2014*. Australian Bureau of Statistics, January 31, 2015.

Формирование отношений

Отношения Австралии с послевоенной Европой, а затем с ЕС прошли несколько этапов. До вступления Великобритании в Европейский Союз Великобритания оставалась основным внешнеполитическим и экономическим партнером Канберры. До начала Второй мировой войны дипломатическая служба Австралии находилась в зачаточном состоянии. В 1939 г. существовало лишь представительство внешнеполитической службы в Лондоне и в Вашингтоне при Британском посольстве. В 1940 г. были учреждены посольства в Вашингтоне, Оттаве, Лондоне и Токио. Во время войны к ним добавились посольства в Москве, Чунцине и в Нумеа в Новой Каледонии.

Процесс формирования ЕЭС, начатый в 1950-х гг., долгое время не слишком волновал Канберру, чья политика и экономика была традиционно ориентирована на Великобританию. Однако ситуация изменилась после того как Лондон в 1960-х гг. начал переговоры о вступлении в сообщество. Канберра внимательно, и с определенным чувством ревности, следила за перипетиями начавшихся переговоров. Наибольшее беспокойство у нее вызывала проблема экспорта сельскохозяйственной продукции, поскольку Великобритания являлась основным потребителем австралийской шерсти, мяса и других сельхозпродуктов и крупнейшим торговым партнером страны, на которую приходилось более 30% австралийского экспорта и импорта. Являясь членом Британского Содружества наций, Австралия с большой пользой для себя пользовалась преференциальными тарифами на ввоз продукции сельского хозяйства в Великобританию.

В случае вступления Англии в ЕЭС Австралия опасалась не только потерять английский рынок, но и попасть под действие принятой ЕЭС в 1962 г. Общей европейской сельскохозяйственной политики (European Common Agricultural Policy – CAP), согласно которой, с одной стороны, устанавливались высокие ввозные тарифы на ввоз сельхозпродукции в содружество, а с другой предоставлялись субсидии для собственных производителей.

В Канберре, несмотря на две неудачные попытки Великобритании в 1961 и 1967 гг. присоединиться к Европейскому союзу, допускали ее вступление в Сообщество и распространение на нее сельскохозяйственной политики ЕЭС. Это заставляло Австралию начать как политику диверсификации своей политики и торговли, так и установления рабочих связей с ЕЭС.

В мае 1960 г. было принято решение направить видного дипломата сэра Эдвина МакКартни послом Австралии, что, по словам министра

иностранных дел Австралии Гарфильда Барвика, было «продиктовано огромным интересом к тому, что происходит с этой европейской организацией»⁵. Однако прошло почти два года, прежде чем МакКартни приехал в Брюссель, и 1962 г. считается годом установления дипломатических отношений между Австралией и ЕС.

Несмотря на этническую близость к Европе, географическая отдаленность Австралии не способствовала глубокому пониманию процессов, идущих в странах «исхода». В итоге Австралия сохраняла традиционные отношения с Лондоном, а ее отношения с ЕЭС долгое время носили достаточно формальный, а временами напряженный характер. Связано это было, прежде всего, с ожиданием того, что вступление Британии в ЕЭС отрицательно скажется на экспорте Австралии.

Политика диверсификации рынков, главной целью которой было сокращение торговой зависимости от Великобритании, проводилась достаточно успешно, совпав с началом широкого выхода Австралии на сырьевые рынки. С 1958 по 1972 г. ее экспорт в Англию сократился с 31,4% до 9,6%, а импорт с 38,6% до 18,6%⁶. В 1966 г. Великобритания уступила первое место в экспорте Японии, а крупнейшим импортером стали Соединенные Штаты⁷. Одним из последствий этой диверсификации стало признание Австралией КНР в 1973 г., что во многом было связано с попыткой переориентировать австралийскую торговлю, а возможно, и политику на Азию.

Вступление Великобритании в ЕЭС в 1973 г. не слишком обрадовало Австралию, что было связано не только с проблемами экспорта сельскохозяйственных товаров, но и с решением английского премьер-министра Вильсона в 1971 г. сократить, а затем к 1975 г. прекратить свое военное присутствие «к востоку от Суэца», что затрагивало вопросы безопасности Австралии. Как заявил в 1973 г. премьер-министр Австралии Роберт Мензис, «мы считаем, что вступление Великобритании в ЕЭС будет иметь далеко идущие последствия. В настоящее время это выглядит как существенный отход или даже отказ от традиционной британской политики баланса сил. Решение вступить

⁵ G Barwick (Attorney-General, Acting External Affairs Minister), *Question: Trade*, House of Representatives, 11 May 1960, viewed 1 August 2012, <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22hansard80%2Fhansardr80%2F1960-05-11%2F0043%22>

⁶ European Parliament (EP), Report on Economic and Trade Relations between the EEC and Australia, 15 January 1979, Working Document 546/78. P. 9–10.

⁷ *Tweedie, S, Trading Partners: Australia and Asia 1790–1993*, Sydney: University of New South Wales Press, 1994. P. 171.

в ЕЭС четко демонстрирует отход от прежней политики и ее вовлечение в европейские проблемы»⁸.

Расширение ЕЭС, по мнению, австралийской исследовательницы Патриции Мюррей, «стало поворотным моментом во внешней политике страны, в ее торговле, и особенно в ее отношениях с ЕЭС как с коллективным институтом»⁹. После 1973 г. отношения Австралии с союзом в основном концентрировались вокруг намерения Канберры иметь тот же уровень экспорта сельскохозяйственных товаров в европейские страны, который существовал в торговле Австралии с Великобританией до ее присоединения к союзу. Австралия, и не без оснований, считала, что Общая сельскохозяйственная политика принесет ей наибольший урон среди стран-экспортеров сельхозпродукции. Со своей стороны, в ЕЭС считали ее требования необоснованными и эгоистичными и отказывались идти на какие-либо уступки. Эта проблема долгое время оставалась своеобразным фоном развития отношений, поскольку именно она была основной темой визитов австралийских премьеров в Брюссель и переговоров должностных лиц ЕС в Австралии.

В сентябре 1974 г. Австралию посетил вице-президент Европейской комиссии сэръ Кристофер Сомс, в свое время занимавший пост министра сельского хозяйства Великобритании. В своих переговорах с руководством Австралии, он призвал их «не драматизировать ситуацию с проблемами австралийского сельскохозяйственного экспорта в Европу» и «не спеша начать выстраивать наши отношения»¹⁰. В ходе переговоров он предложил начать проведение регулярных официальных встреч между ЕЭС и Австралией, и первая такая встреча состоялась в декабре того же года, когда Европу, впервые за 15 предыдущих лет, посетил премьер-министр Австралии Гоф Уитлэм, в программе которого был визит в Европейскую комиссию. После встречи с президентом Европейской комиссии Роем Дженкинсом Уитлэм заявил, что «в Австралии и в Европе существует мнение, что Европа больше не интересуется Австралией, что наши устремления направлены исключительно в Азию, Японию и в страны, лежащие к северу от нас, однако это ложное представление»¹¹. В своей речи он отметил необходимость пересмотра цен на сельскохозяйственные продукты, «которые неотделимы от стоимости других товаров и в частности, цен на энергоресурсы».

⁸ *Meaney Neville*, «Australia and the World. A documentary history from the 1870s to the 1970s», Longman Cheshire, Melbourne, 1985. P. 637.

⁹ *Murray P.* Australia and the European Superpower: Engaging with the European Union. Melbourne University Press, Melbourne, 2005. P. 11.

¹⁰ Australian Foreign Affairs Record, 45, 9, September 1974. P. 579.

¹¹ Australian Government Digest, 1 October – 31 December 1974. P. 1284.

сы». Уитлем рассчитывал, что в условиях энергетического кризиса ему удастся получить уступки ЕЭС в обмен на поставки урана из Австралии. Однако этим надеждам не удалось сбыться.

Ставший в 1975 г. премьер-министром Австралии Малкольм Фрейзер объявил одним из важнейших приоритетов необходимость доступа на рынки ЕС и развитие отношений между Австралией и Европой. Неофициальные консультации на уровне министров Австралии и ЕЭС были начаты в 1976 г., а после того как в 1980 г. ЕС открыл свое дипломатическое представительство в Канберре, было принято решение проводить ежегодные саммиты на министерском уровне между Австралией и ЕС, первый из которых состоялся в декабре 1981 г., став ежегодным.

Премьер-министр в 1977 г. учредил пост министра по специальным переговорам с ЕЭС, на который был назначен видный политик и будущий премьер-министр Джон Говард. Новый министр был направлен в Брюссель для переговоров, повестку которых, участвовавший в обсуждении председатель Европейской комиссии Рой Дженкинс назвал «крайне грубой и глупой»¹².

В качестве ответа на протекционизм ЕС и других стран в 1986 г. по инициативе Австралии и под ее постоянным председательством была создана так называемая Группа Кэрнс, названная так по местечку в австралийском Квинсленде, где состоялась первая встреча представителей 19 стран, основных производителей сельскохозяйственной продукции, на которые приходится около четверти ее мирового производства.

Австралия рассматривала процесс расширения ЕС как усиление позиций Брюсселя в вопросах торговли сельскохозяйственной продукцией. Комментируя расширение ЕС министр иностранных дел А. Даунер в 2003 г. назвал подход Брюсселя к этой проблеме «узким и минималистским». По его словам, «абсолютно очевидно, что расширенный и более сильный Европейский союз усилит его возможности поддерживать нас или противодействовать нам... Это требует от нас быть бдительными и активными»¹³. Тем не менее, Австралия взяла курс на расширение контактов с Брюсселем, включая визиты премьер-министров в Брюссель и столицы стран союза. Параллельно шла активизация связей с другими странами и существующими государственными объединениями.

¹² *Jenkins, R.* European Diary 1977–1981, London: Collins, 1989. P. 145.

¹³ *Downer A.*, «EU Enlargement: Meeting the Challenges of the Global Security and Trade Environment», April 16, 2003 (foreignminister.gov.au/speeches/2003/030416_eu.html)

Конфликт начал смягчаться по мере диверсификации австралийской торговли. В 1991 г. была создана Комиссия высокого уровня по энергетике, в 1994 г. было заключено соглашение с ЕС по вину и Соглашение по сотрудничеству в сфере технологий и науки¹⁴. Урегулирование вопросов торговли сельхозпродуктами проходило и в рамках глобализации мировой экономики, создания ВТО в 1995 г. и проведения уругвайского раунда переговоров об устранении барьеров в торговле товарами и услугами, начавшегося в 1986 г.

За последние годы переговоры в рамках ВТО привели к значительному устранению тех преференциальных тарифов на импорт сельскохозяйственной продукции, которые существовали в ЕС. Создание единого рынка ЕС способствовало расширению возможностей Австралии в торговле с Европой. В то же время, по словам исследователя Австралийского национального университета Дональда Кэнона, «это не значит, что Австралия и группа Кернс должна прекратить отстаивать свои законные интересы в рамках раундов ВТО»¹⁵.

В 1990-е гг. обе стороны прилагали усилия по преодолению противоречий и созданию предпосылок по развитию двусторонних отношений. В 1991 г. была создана двусторонняя Комиссия высокого уровня по энергетике, в 1994 г. было подписано двустороннее Соглашение о научно-техническом сотрудничестве, а в июне 1997 г. в Люксембурге была подписана Совместная декларация об отношениях между Австралией и ЕС. Документ, в котором, прежде всего, подчеркивалась важность сотрудничества и «глубокая приверженность сторон к защите прав человека» носил общий характер. Важным было то, что в нем были намечены такие рамки диалога и консультаций между сторонами, как консультации на уровне министров, диалог между парламентами. Речь шла и о саммитах, проведение которых было определено «возникновением необходимости»¹⁶. В феврале 1994 г. ЕС подписал с Австралией первое в своей истории соглашение с промышленно-развитой страной, регулирующее отношения сотрудничества в высокотехнологичных сферах, включая биотехнологии, медицину и информационные технологии.

¹⁴ Murray P. *Australia and the European Superpower: Engaging with the European Union*, Melbourne, Melbourne University Press, 2005. P. 23–24.

¹⁵ Kenyon D., *The EU and Australia: Prospects for a Closer Trade and Economic Partnership*, ANU National Europe Centre Paper №42. P. 18.

¹⁶ 1997 Joint Declaration on relations between Australia and the European Union. — Режим доступа: www.eeas.europa.eu/australia/docs/australia_joint_declaration_en.pdf. — Дата обращения: 17 дек. 2014.

Отношения на современном этапе

В развитие Декларации в 2002 г. в Брюсселе в рамках консультаций была принята Программа сотрудничества на 5 лет. В ней шла речь о развитии сотрудничества в сфере безопасности в рамках начавшегося в том же году Стратегического диалога ЕС – Австралия, о торговле и помощи развивающимся странам, об общих задачах в развитии технологий, транспорта и образования¹⁷. В 2007 г. после длительной подготовки и обсуждения появился документ «Рамки партнерства между ЕС и Австралией», который высоко оценивал достижения предыдущих лет, развивал предыдущие два документа и бюрократизировал сложившиеся связи. Теперь ЕС и Австралия участвовали более чем в 10 совместных консультациях, встречах и заседаниях самого различного, но официального уровня. В документе отмечались «общие интересы уважения к правам человека, к фундаментальным свободам, демократии и верховенству закона». Говоря о долгосрочных и среднесрочных задачах сотрудничества, подчеркивалась «важность международного управления глобальными вызовами путем развития международных и региональных институтов и эффективного сотрудничества в их рамках». Отмечалась «необходимость обмена мнениями по вопросам региональной архитектуры Азиатско-Тихоокеанского региона».

В отличие от предыдущих документов здесь были поставлены конкретные задачи и намечены пути их решения. В числе первоочередных задач сотрудничества были отмечены такие как совместная работа по предотвращению терроризма в рамках, начавшего свою работу в 2004 г., Джакартского центра сотрудничества по предотвращению правонарушений (JCLEC), участие в Региональном форуме АСЕАН, в миссии ООН в Мьянмаре, в работе Верховного комиссара ООН по правам человека. В сфере экономики предполагалось сотрудничество по устранению последствий глобального экономического кризиса в рамках G-20, сотрудничество в сфере сертификации пищевых продуктов и фармацевтики, диалог по развитию торговли и инвестиций и ряд других мер¹⁸.

В сентябре 2006 г. теневой министр иностранных дел Австралии Кевин Радд в своем выступлении в Сиднейском университете сформулировал внешнеполитическую программу оппозиционной Лейборист-

¹⁷ Australia and EU: an agenda for cooperation / Режим доступа: www.eeas.europa.eu/australia/docs/australia_cooperation_en.pdf. – Дата обращения: 17 дек. 2014.

¹⁸ EU–Australia Partnership Framework / Режим доступа: www.eeas.europa.eu/australia/docs/australia_pfw_en.pdf. – Дата обращения: 17 окт. 2015

ской партии. Концепция базировалась на «Креативной дипломатии государства среднего уровня»¹⁹. Приоритеты этой политики Радд определил как союз с США, включая военное американское присутствие в Австралии, членство Австралии в ООН и углубление вовлеченности в азиатскую политику, через АСЕАН и другие международные форумы.

Став премьер-министром в 2007 г., Радд изменил политические приоритеты и сделал укрепление отношений с ЕС важнейшей целью своей политики, сосредоточив внимание на заключении нового Рамочного соглашения о сотрудничестве с ЕС. Другим приоритетом политики стало развитие отношений с Азией, где Австралия имела прочные экономические позиции. Сделав задачей своей дипломатии улучшение международного имиджа Австралии, Радд выбрал ЕС и страны Азии как площадку политической активности, где все игроки в большей или меньшей степени стремятся проводить независимую политику, соблюдая, или хотя бы декларируя, дистанцирование от Вашингтона.

По сути, эта политика была в русле новой попытки отхода «от энтузиазма проведения политики поддержки той или другой великой державы»²⁰ и обоснования независимости австралийской дипломатии, на этот раз не от Великобритании, а от Соединенных Штатов. По определению австралийских политологов Г. Эванса и Г. Брюса, «государства среднего уровня» недостаточно сильны, чтобы в большинстве случаев диктовать свою волю, однако могут быть достаточно упрямыми, чтобы представить свою точку зрения тем, кто думает так же, что позволяет им действовать соответственно»²¹. Во многом попытка отхода от приоритетности отношений с Вашингтоном в пользу Европы и Азии была продиктована с обещанием премьер-министра вывести австралийские войска из Ирака.

В октябре 2010 г. на 8-м саммите стран АСЕМ в Брюсселе Австралия присоединилась к этой организации. Участвовавшая в саммите премьер-министр Австралии Джиллард объявила о планах заменить существующее Рамочное соглашение между ЕС и Австралией новым Договором о всеобъемлющем сотрудничестве, которой в будущем может стать основой для соглашения о свободной торговле (ФТА). Отмечая важность готовящегося соглашения, она сказала, что все проис-

¹⁹ *Croucher G.*, «Australia as a creative middle power, again?» 4 May 2009, Australian Policy Online apo.org.au/commentary/.

²⁰ *Evans G., Bruce G.*, *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s*, Melbourne University Press, Carlton Victoria, 1991, P. 344.

²¹ *Ibid.*

ходящее в отношениях между Брюсселем и Канберрой до сих пор было «помолвкой к нашему браку, к которому мы готовы»²².

Это предложение было поддержано руководством ЕС. Посетивший в сентябре 2011 г. Австралию, президент Еврокомиссии Х. Баррозу во время встречи с премьер-министром Джиллард подчеркнул, что «отношения между Австралией и Европой основаны на взаимно разделяемых ценностях и крепких культурных, исторических, человеческих связях», и новое соглашение будет способствовать их развитию²³.

Торговые отношения

Острота проблемы экспорта австралийской сельхозпродукции в Европу значительно снизилась после того, как в 2013 г. ЕС принял решение об отмене экспортных субсидий для сельскохозяйственных товаров. Однако возникла новая проблема, после того как в апреле 2012 г. Европарламент принял решение о том, что «любые договорные отношения с третьими странами, с промышленно развитыми и развивающимися, включая секторальные соглашения, соглашения в сфере торговли, технической или финансовой помощи должны включать в себя ясно выраженные пункты о защите прав человека и демократии, без всяких исключений»²⁴. Австралия категорически отказалась вносить пункт о соблюдении прав человека в торговые договора между ними. В Канберре считали, что торговое соглашение между двумя демократическими обществами не нуждается в призывах к соблюдению прав человека. Австралия выступала против включения пункта о защите прав человека в двусторонние торговые соглашения, еще и потому, что опасалась возможности для независимых профсоюзов или организаций аборигенов обращаться с жалобами непосредственно в ЕС.

С 2003 по 2012 гг. импорт ЕС из Австралии вырос с 9 млрд евро до 14,5 млрд, но в 2014 г. сократился до 9,1 млрд. За тот же период экспорт ЕС в Австралию вырос с 17,5 млрд евро до 33,9 млрд евро, сократившись в 2014 г. до 29,6 млрд, что в первую очередь было связано с глобальным спадом экономической активности. В торговле Австралии с Европой в 2014 г. 87,2% пришлось на ЕС, где крупнейшими партнерами оставались Великобритания (24,3% от общего объема торговли

²² The Australian, August 1, 2010

²³ «Joint statement with the President of the European Commission», Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet, September 5, 2011.

²⁴ www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&-2012-0126&language=EN&ring=a7-2012-0086. – Дата обращения 17 окт. 2015.

Австралии с ЕС), Германия (20,2%), Франция (9,8%), Нидерланды (6%)²⁵.

Для Австралии ЕС наряду с Китаем, Японией, Кореей и США является крупнейшим торговым партнером. В 2013 г. в импорте Австралии ЕС занимал второе место после Китая – 17,6% от общего объема импорта. В экспорте ЕС уступал Китаю, Японии и Южной Корее – 4,9% от объема экспорта. В то же самое время в торговле ЕС Австралия в 2014 г. занимала лишь 35 место в импорте – 0,5% и 15 место в экспорте – 1,7% от общего объема экспорта. В импорте ЕС из Австралии в 2014 г. более 60% пришлось на продукты первичной переработки, включая – 21,5% на продукцию сельского хозяйства, 39,5% на минеральное сырье. На готовые изделия пришлось 26,7%. В феврале 1994 г. было подписано важное для Австралии Соглашение о торговле вином, что сделало ее крупнейшим экспортером вина в Европу. Соглашение было расширено в 2010 г. В 2013 г. на Австралию пришлось более 6% импорта вина в ЕС, что сделало ее крупнейшим из импортеров этой группы товаров. Австралия является крупнейшим поставщиком в ЕС свинца, цинковых руд, шерсти и рапса, вторым по значению поставщиком титановых руд и баранины. В экспорте ЕС в Австралию в 2014 г. 87,1% пришлось на готовую продукцию, больше половины из которой пришлось на продукцию машиностроения и транспорт, включая автомобили.

ЕС является крупнейшим инвестором в экономику Австралии, что позволило создать в стране около полмиллиона рабочих мест, что с учетом мультипликационного эффекта составляет более 12% рабочей силы страны. В Австралии работает свыше 2400 европейских компаний²⁶. На конец 2013 г. ЕС инвестировал в экономику Австралии 10,4 млрд евро, а австралийские инвестиции в ЕС составили 5,2 млрд евро. Доля накопленных инвестиций Австралии в экономике ЕС составила 27,1 млрд евро, а в австралийскую экономику ЕС вложил 122,1 млрд евро. На конец 2013 г. в накопленных прямых инвестициях в Австралии на США пришлось 26,7%, на Великобританию – 22,9%, на прочие страны ЕС – 6,2%. Австралийские накопленные зарубежные инвестиции на конец 2013 г. шли, прежде всего, в США (28,9%), в Великобританию (15,7%), в прочие страны ЕС (12,2%)²⁷.

²⁵ Composition of Trade Australia 2013-2014, Department of Foreign Affairs and Trade, December 2014. P. 122

²⁶ «Joint statement with the President of the European Commission», Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet, September 5, 2011.

²⁷ Подсчитано по: International investment Australia 2013, Department of Trade Affairs and Trade, December 2014. P. 41.

ЕС и Австралия активно сотрудничают в вопросах оказания помощи как в рамках официальной помощи в рамках развития (ODA)²⁸, так и помощи странам при чрезвычайных обстоятельствах. Австралия стала первой страной, с которой было заключено так называемое соглашение о делегированной помощи, в соответствии с которым одна сторона осуществляет доставку и распределение общей помощи, что, в первую очередь, было связано с рациональностью использования географического расположения стран доноров и реципиентов – например, ЕС оказывал общую помощь Южному Сомали, а Австралия – Фиджи.

Если говорить об общих целях и задачах торговой политики Брюсселя и Канберры, то прослеживается заинтересованность в дальнейшем устранении тарифных барьеров, прежде всего, в торговле с азиатскими странами, в укреплении либерализации торговли услугами на финансовом, транспортном и телекоммуникационном рынках в рамках Уругвайского раунда ВТО 1995 г. Между Австралией и ЕС уже существует ряд двусторонних соглашений в сфере науки и технологий, развивается сотрудничество в сфере взаимного признания товарных стандартов и образования. Для ЕС Австралия является опорой и проводником его политики в отношении островных государств Тихого океана. В определенной степени это относится и к отношениям между ЕС и Азией, учитывая то, что Австралия играет все большую роль не только в экономике, но и в политике этого континента.

Во время своего пребывания в Австралии в сентябре 2011 г. председатель Европейской комиссии Баррозу отметил роль Австралии в политике ЕС в Азии. «Мы с радостью наблюдаем растущие экономические связи Австралии с Азией и хотели бы использовать ваш опыт в этом регионе»²⁹. Для Австралии оказывается востребованным опыт ЕС по формированию и развитию общего рынка для развития торговли со странами Азии и островными государствами Тихого океана. Австралия пытается согласовать общую политику с ЕС в сфере торговли, что усиливало позиции и Брюсселя и Канберры на переговорах в рам-

²⁸ Австралия остается одним из крупнейших доноров в рамках Официальной помощи в сфере развития (ODA), объем которой в 2010–2011 г. составил 4,3 млрд долл. Практически вся помощь направляется в Азию, четверть которой направляется в островные страны Тихоокеанского региона. (Budget 2010–2011 Australian Government (budget.gov.au))

²⁹ *Barroso J.* (President of the European Commission), Shared futures: Europe and Australia in the 21st century: keynote address at Australia National University, Canberra, 6 September 2011. – Режим доступа: <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3;query=Id%3A%22library%2Fjrnart%2F1070229%22>. – Дата обращения: 12 дек. 2012.

ках ВТО. Это потребовало, по словам Кевина Радда, «сосредоточиться не на различиях, а на общих торговых интересах»³⁰.

Отношения в сфере безопасности

Отношения между Европой и Австралией в сфере безопасности начали формироваться в период Первой мировой войны, когда английские доминионы оказались вовлеченными в войну, несмотря на то, что происходящие в Европе события не слишком касались их интересов. Австралия отправила в Европу сначала 20-тысячный корпус, который в 1915 г. высадился на Галлиполийском полуострове и вместе с войсками Антанты вел боевые действия против Османской империи. Позже к ним присоединился Австралийский и новозеландский армейский корпус (АНЗАК), а 25 апреля, день их высадки, стало национальным праздником Австралии и Новой Зеландии – днем повиновения погибших в войнах.

Во Второй мировой войне военные действия пришли уже в Австралию, которая уже 3 сентября 1939 г. объявила войну Германии. Австралийские летчики участвовали в «Битве за Британию», сражались в Северной Африке. Во время Тихоокеанской войны японцы высадились в Новой Гвинее у северной оконечности Австралии, бомбили Порт Дарвин, а сама Австралия стала тылом и штабом операций союзников против Японии. В эти годы сложилось военное сотрудничество между Австралией и США, что позже отразилось в создании в 1951 г. военного блока АНЗЮС, куда первоначально вошли Австралия, Новая Зеландия³¹ и США, а затем просуществовавшего с 1956 по 1977 гг. блока СЕАТО, куда кроме этих трех стран вошли Великобритания, Франция, Пакистан, Таиланд и Филиппины. С точки зрения Канберры, участие в этой организации должно было служить для страны защитой от распространения коммунизма.

Основой безопасности Австралии остается АНЗЮС, куда кроме нее входят США и формально Новая Зеландия, которая в 1986 г. фактически приостановила членство в этой организации из-за антиядерной позиции лейбористского правительства Новой Зеландии. До сих пор американские войска размещены на севере Австралии в Дарви-

³⁰ Rudd and Ashton, 2011, Joint press conference Canberra, Australia 31 October 2011. – Режим доступа: http://foreignminister.gov.au/transcript/2011/kr_tr_111031_joint_press_conference.htm. – Дата обращения: 14 мая 2015.

³¹ Новая Зеландия в августе 1986 г. фактически вышла из блока в связи с антиядерным курсом правительства лейбористов.

не и в других местах. Австралия принимала участие в войне в Корее, Вьетнаме, в первой войне в Заливе, в войне в Ираке.

Австралия направила в Афганистан более тысячи военнослужащих, а после января 2015 г. продолжает участие в подготовке кадров афганских служб безопасности. Австралия внесла 280 млн долл. в фонд поддержки афганской армии. ВМС Австралии участвует в силах НАТО, проводящих операции против пиратов у берегов Сомали. В октябре 2011 г. министр иностранных дел Австралии Радд вместе с Эштон председательствовали на Форуме по борьбе с пиратством в Индийском океане.

До 11 сентября 2001 г. связи между ЕС и Австралией в сфере безопасности были минимальными, какими они остаются и по сегодняшний день. В то же время в рамках глобализации террористических угроз сотрудничество в этой сфере между НАТО, в который входит большинство стран ЕС, и Австралией значительно выросло, особенно после того как Австралия приняла решение присоединиться к проводимой под эгидой альянса операции ISAF в Афганистане. Австралия направила около 1500 своих военных в Афганистан, что явилось наибольшим контингентом среди стран не входящих в НАТО.

В июне 2012 г. Австралия и НАТО в ходе визита генерального секретаря НАТО Андерса Расмуссена подписали политическую декларацию об углублении стратегического партнерства перед лицом общих угроз. В документе говорилось, что «несмотря на то, что Австралия и страны НАТО отдалены географически, нам выгодно тесное сотрудничество в борьбе с глобальными вызовами безопасности». Затем в феврале 2013 г. стороны подписали Программу индивидуального партнерства и сотрудничества между НАТО и Австралией, что было закреплено во время саммита НАТО в Уэльсе в 2014 г., в котором приняла участие премьер-министр Австралии Джулия Джиллард. Программа признала Австралию «ценным, умелым и надежным» партнером и привилегированным соратником³².

После того как министр иностранных дел Австралии А. Доунер в мае 2004 г. впервые посетил штаб-квартиру НАТО, положив начало постоянным контактам между руководством блока и высшими должностными лицами Австралии, обе стороны поддерживали интенсивные связи на самом высоком уровне. Высшие должностные лица НАТО неоднократно посещали Австралию, а министры иностранных дел Австралии наносили визит в штаб-квартиру НАТО в 2006, 2008,

³² НАТО / Режим доступа: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_94097.htm. – Дата обращения: 24 нояб. 2014.

2012, 2015 гг., премьер-министры Австралии встречались с руководством НАТО в Брюсселе в 2010, 2012, а с 2012 г. регулярно принимали участие в саммитах НАТО. В 2012 г. Австралия назначила посла при штаб-квартире НАТО.

Развитие связей с НАТО способствовало и вовлечению Австралии в программы ЕС в сфере безопасности, сотрудничество с которым здесь ограничивалось проведением операций по оказанию помощи. В ноябре 2014 г. ЕС и Австралия начали переговоры по проведению совместных антитеррористических операций. Сотрудничество в этой сфере между Брюсселем и Канберрой пока предусматривает, прежде всего, обмен информацией о существующих угрозах безопасности³³.

* * *

Отношения между ЕС и Австралией пережили разные периоды развития. Амбивалентное отношение Канберры к формированию Европейского союза сменилось настороженностью противоречий по проблемам экспортных потерь Австралии, которые, в конечном итоге, получили разрешение. Обе стороны, между которыми не существует серьезных противоречий, осознали выгодность и перспективность развития двусторонних связей. Сегодня общность интересов Австралии и ЕС определяется их общим подходом к глобальным проблемам, среди которых терроризм, изменение климата, нераспространение, наркотики и многие другие. Австралия активно сотрудничает с ОБСЕ и АСЕМ, что расширяет ее контакты с Европой.

Можно согласиться с оценкой этих отношений, которую в 2012 г. дал министр иностранных дел Австралии Боб Карр, сказав, что «и ЕС, и Австралия могут гордиться тем, чего мы смогли достичь в последние 50 лет. Сегодня мир во многом стал более миролюбивым, и в некотором смысле это наша общая заслуга. Однако за мир и взаимопонимание надо продолжать борьбу. Мы живем в мире серьезных и драматических изменений. Лучшим ответом на те трудные проблемы, с которыми мы сталкиваемся, будет наша совместная работа»³⁴. Географическая отдаленность двух континентов не мешает развитию взаимовыгодных отношений в рамках процессов глобализации.

³³ Joint Declaration. Toward a closer EU–Australia Partnership. Brussels, 22/04/2015, EU External Actions. — Режим доступа: eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150422_04_enen.htm. — Дата обращения: 24 нояб. 2014.

³⁴ 50th anniversary of relations with the European Union, Australian Minister for Foreign Affairs Bob Carr, May 24, 2012.

Глава 25

ЕС – НОВАЯ ЗЕЛАНДИЯ И ОКЕАНИЯ

История отношений между ЕС и Новой Зеландией тесно связана с ходом развития связей между Европой и Австралией. Появившись на картах мира в результате экспедиций Тасмана и Кука в эпоху Великих географических открытий, Новая Зеландия стала заселяться англичанами с середины XIX в., а в 1940 г. была объявлена колонией Великобритании. Как и Австралия, Новая Зеландия в 1931 г. получила право на самостоятельность во внешних и внутренних делах. Так же как и Австралия, Новая Зеландия до сих пор идентифицирует себя с Европой, поскольку 60% населения страны считают себя не только новозеландцами, но и европейцами.

В 1960 г. посол Новой Зеландией в Брюсселе получил аккредитацию при Европейской комиссии, однако до вступления Великобритании в ЕЭС европейская внешняя политика и торговля Новой Зеландии была ориентирована, прежде всего, на Лондон. Почти через четверть века в 1984 г. в Веллингтоне в качестве представителя Брюсселя был аккредитован глава делегации ЕС в Австралии.

С середины 1970-х гг., несмотря на то, что Лондон оставался и остается до настоящего времени основным связующим звеном между Новой Зеландией и Европой, страна начала поиск расширения связей с Европейским союзом. Вступление Великобритании в ЕЭС в 1973 г. и нефтяной шок 1974 г. негативно отразились на внешней торговле Новой Зеландии и на уровне жизни страны. Уровень жизни снизился с 3-го места в мире в 1953 г. до 22-го в 1978. С 1975 г. начала создаваться система неформальных встреч между представителями обеих сторон, результатом которых явилось подписание в 1999 г.

в Страсбурге Совместной декларации об отношениях между ЕС и Новой Зеландии, которые были обновлены и расширены в 2004 и 2007 гг. С июля 2012 г. ЕС и Новая Зеландия ведут переговоры о заключении Рамочного соглашения (Framework Agreement), который заменит существующую декларацию.

В соответствии с декларацией о сотрудничестве была создана система консультаций и переговоров, между ЕС и Новой Зеландией дважды в год проводятся встречи на министерском уровне, в которых принимает участие министр иностранных дел Новой Зеландии и «тройка» со стороны ЕС, проводятся регулярные встречи на уровне министров, ежегодные встречи на уровне чиновников высокого уровня, а также встречи по конкретным вопросам торговли, сельского хозяйства, научного сотрудничества. Регулярно проводятся межпарламентские встречи. В марте 2014 г. премьер-министр Новой Зеландии Джон Кэй посетил Гаагу, где встретился с Ван Ромпеем и Баророзу, а в июле 2014 г. Кэтрин Эштон посетила Новую Зеландию.

Новая Зеландия не относится к крупным экономическим партнерам ЕС ни с точки зрения инвестирования, ни торговли. ЕС является третьим после Австралии и США инвестором в экономику Новой Зеландии. На конец 2013 г. накопленные инвестиции в ЕС составили 5,7 млрд евро. Новозеландские инвестиции в ЕС составляют 1,8 млрд евро. В 2014 г. доля Новой Зеландии в торговле ЕС не превышала 0,2%. Для Новой Зеландии ЕС является вторым после Китая импортером (16,8% от общего объема импорта) и третьим после Китая и Австралии экспортным рынком (13%). В 2014 г. импорт ЕС из Новой Зеландии составил 3,4 млрд, из которых более 70% пришлось на продукцию сельского хозяйства, включая 40% на продукцию животноводства, 14% на овощи, 10% на напитки и табак. В экспорте ЕС в Новую Зеландию, составившем 4,9 млрд евро, 25,6% пришлось на машины и оборудование, 29,7% – на транспорт, 10,5% – на химическую продукцию.

Длившийся с 1986 по 1993 гг. Уругвайский раунд по регулированию торговли определил квоты торговли Новой Зеландии с ЕС и другими странами мира, что расширило торговые возможности Новой Зеландии. Важность внешней торговли для Новой Зеландии определяется необходимостью поиска рынков для производимой ею сельскохозяйственной продукции, избыточной для 4,4 млн, живущих в стране.

На фоне расширения торговых отношений Новой Зеландии с такими странами Азии, как Китай, Республика Корея и страны АСЕАН, Веллингтон в 2001 г. подписал Соглашение о свободной торговле с Сингапуром, в 2008 г. – с Китаем, с 2011 г. с АСЕАН, а в сентябре 2015 г. Новая Зеландия и Австралия стали членами соглашения

о Транс-Тихоокеанском партнерстве ТТП (Trans-Pacific Partnership, TPP), успехи ЕС на ее рынке не выглядят сколь-либо впечатляющими. Во время визита канцлера ФРГ Ангелы Меркель в Новую Зеландию в ноябре 2014 г. она говорила о необходимости заключения соглашения о свободной торговле с ЕС.

С политической точки зрения ЕС рассматривает Новую Зеландию как страну, близкую как по менталитету, так и по отношению к демократии и правам человека. Что касается отношений в сфере безопасности, то несмотря на то, что антиядерная позиция Веллингтона привела к распаду военно-политического союза АНЗЮС и отказу участвовать в Иракской войне, страна сохраняет ориентацию на США в глобальной политике и на Австралию в безопасности региональной.

ЕС – Океания

Отношения между Европой и островами Тихого океана ведут свою историю со времени Великих географических открытий. Все острова региона были нанесены на карту мира английскими, испанскими, португальскими, голландскими и русскими¹ мореплавателями в XVI–XIX вв. До середины XX в., когда большинство этих островов и архипелагов получили самостоятельность, они были колониями европейских держав или территориями, в той или иной степени зависимыми от США. Европейские державы, а после окончания Первой мировой войны к ним присоединилась и Япония, постоянно боролись за эти территории, где достаточно часто менялись колониальные хозяева. На сегодняшний день лишь Великобритания, Франция и США сохраняют остатки своих владений в этой части мира².

¹ Русские экспедиции Беллингаузена, Лазарева, Коцебу, Крузенштерна и других в XIX в. нанесли на карту и дали имя островам и атоллам в Южной части Тихого океана, однако Россия, в отличие от других европейских стран, не участвовала в колониальных приобретениях в этом регионе.

² Великобритания имеет в Тихоокеанском регионе заморскую территорию – острова Питкэрн. На островах постоянно проживает около 40 потомков мятежников с английского судна «Баунти» и их полинезийских жен. Франция владеет в регионе так называемым Заморским сообществом Французская Полинезия, куда входят острова Товарищества с главным островом Таити, острова Туамото, Маркизские острова, острова Тубуаи, всего около 130 островов площадью 4167 кв. км., из которых на сушу приходится 3660 кв. км. Население Французской Полинезии составляет около 290 тыс. чел., из которых французов менее 5%. Еще одной французской Тихоокеанской территорией является остров Новая Каледония в Меланезии. Новая Каледония, Французская Полинезия, Уоллис и Футуна и Питкэрн имеют статус Заморских Стран и Территорий (Overseas Countries and Territories – ОСТ) и формально ассоциированы с ЕС. США сохраняют ту или

В регионе Океания, расположенном в Южной части Тихого океана, проживает 35,4 млн человек, из которых 26,9 млн проживает в Австралии и Новой Зеландии. Из 8,5 млн человек, живущих в остальных 15 островных государствах Тихого океана³ 6,6 млн человек живет в Папуа Новой Гвинее.

Внимание ЕС к Тихоокеанским государствам определяется, прежде всего, природными запасами региона, включая биоресурсные запасы Тихого океана, и той ролью, которую регион потенциально играет в таких глобальных проблемах защиты окружающей среды, как, например, сохранение тропических лесов Папуа Новой Гвинее.

Брюссель принимает участие и в проблемах политической стабильности в регионе, в создании политических институтов и обеспечении их нормального функционирования. Миссии ЕС принимали участие в наблюдении за выборами на Фиджи в 2006 г., в работе Комиссии по стабилизации ситуации на Соломоновых островах.

До 2006 г. отношения между ЕС и островными государствами стран Тихоокеанского региона строились на основе так называемого Соглашения Котону, заключенного в июне 2000 г. между 78 странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона. В мае 2006 г. Европейская комиссия представила Европарламенту документ о развитии отношений между ЕС и странами Тихоокеанского региона⁴. Основным коллективным партнером ЕС в этом регионе стал созданный в 1971 г. Форум южно-тихоокеанских стран, который с 1999 г. носит название Форум тихоокеанских островов – ФТО (Pacific Islands Forum – PIF), куда вошли 14 островных государств Южной части Тихого океана, Австралия и Новая Зеландия. В 2006 г. ЕС принял документ Стратегия ЕС по укреплению партнерства с Тихоокеанскими странами, который в 2012 г. был дополнен Новой программой Европейской комиссии по развитию партнерства между ЕС и ФТО. ЕС имеет представительства в Папуа Новой Гвинее, на Соломоновых островах, в Вануату, на Фиджи при Форуме Тихоокеанских островов.

иную степень контроля над Американским Самоа, островами Бэйкер, Джарвис, Джонстон, Кингмэн, Гуам, Мидуэй, Палау, Пальмира, Уэйк, в основном используемые вооруженными силами Америки.

³ Острова Кука, Фиджи, Кирибати, Маршалловы острова, Микронезия, Науру, Ниуэ, Палау, Папуа Новая Гвинея, Американское Самоа, Западное Самоа, Соломоновы острова, Тонга, Тувалу, Вануату.

⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of 29 May 2006. EU relations with the Pacific Islands. – A strategy for a strengthened partnership [COM(2006) 248 – Official Journal C 184 of 8 August 2006].

Стратегия ЕС в отношении Тихоокеанских островов строилась на трех основах. Во-первых, на построении более тесных политических отношений, основанных на общем интересе к глобальной безопасности, к развитию торговли, к вопросам экономического и социального развития и охраны окружающей среды. Платформой для выработки принципов политических отношений между ЕС и Тихоокеанскими островами остается Форум островов Тихого океана (Pacific Islands Forum). Во-вторых, на проведении политики, направленной на развитие регионального сотрудничества, позволяющего создать критическую массу, способствующую укреплению регионального управления и росту взаимной выгоды. В-третьих, на увеличении помощи региону, координированной с другими донорами и, прежде всего, с Австралией и Новой Зеландией.

Во внешней торговле Тихоокеанских государств доминирующие позиции занимают Австралия и Китай, а на долю ЕС в 2013 г. пришлось лишь 7,3% торговли региона. В торговле ЕС эти страны занимают крайне незначительное место. В 2014 г. импорт ЕС из региона составил 1,3 млрд евро (0,1% от объема импорта ЕС), а экспорт 1,4 млрд евро (0,1% от экспорта ЕС). В импорте ЕС 43,9% пришлось на пальмовое масло, 30,3% – на фрукты и кокосовые орехи. В экспорте 89% пришлось на продукцию общего и транспортного машиностроения. В конце декабря 2008 г. между ЕС и Тихоокеанскими странами было подписано Временное соглашение о партнерстве, в рамках которого был подписан Договор об экономическом партнерстве (Economic Partnership Agreement (EPA)).

ЕС является одним из важнейших доноров региона. С 2008 по 2013 г. ЕС оказал помощь странам Тихоокеанского региона на сумму в 750 млн евро, что включало 45 млн на нужды региональной интеграции, 40 млн на мероприятия по охране окружающей среды⁵. Остальные средства были распределены между 15 странами региона на улучшение инфраструктуры, образование, борьбу с бедностью, помощь при ликвидации последствий природных катастроф. В 2008 г. ЕС начал переговоры с Форумом о заключении Соглашения об экономическом партнерстве. Основным инструментом, оказывающим помощь ЕС странам Тихоокеанского региона является Европейский фонд развития.

В ходе 37-й сессии Совета министров ЕС и 78 стран Африки, Карибского бассейна и стран Тихого океана (African Caribbean and Pacific Group of States) в июне 2012 г. в Вануату представители Тихоокеанских

⁵ Pacific Islands – EU relations: Focus on Climate change, European Commission. Brussels, June 11, 2012.

стран выступили с критикой Брюсселя за отсутствие прогресса в заключении Соглашения об экономическом сотрудничестве со странами региона. Совет министров является высшим органом сотрудничества между ЕС и развивающимися странами в соответствии с подписанным в 2010 г. Соглашением Котану.

Часть VIII

ЕС И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Страны Евросоюза принимают активное участие в работе таких центров регулирования глобальной политики и экономики, как ООН, ВТО, МВФ, ОЭСР, ОБСЕ и во многих других, однако сам союз как организация во всех этих организациях формально не участвует, хотя в некоторых случаях в них представляется общая позиция ЕС.

ЕС представлен в работе таких глобальных объединений, как G-7, G-8, G-20. Отношения Брюссель поддерживает и с такими организациями, как АСЕАН и АСЕМ, ведя регулярный диалог по вопросам торговли и инвестиций на уровне министров и старших чиновников. Представительства ЕС находятся в 111 странах мира, делегации аккредитованы при ООН и таких его организациях, как ЮНОДК, ЮНИДО, ЮНЕСКО, при АСЕАН, Совете Европы, ОБСЕ, МАГАТЭ, Африканском союзе. ЕС проводит саммиты с такой организацией, как МЕРКОСУР, существуют комитеты сотрудничества с Андской группой и рядом других международных объединений.

Глава 26

ЕС и ООН

Отношения Европейского союза с ООН и международными организациями можно охарактеризовать как особые, базирующиеся на признании приоритетной роли «многосторонности» и международных институтов в глобальном управлении миром.

Влияние ЕС в ООН и международных организациях подкрепляется тем, что 28 государств – членов ЕС вместе с ассоциированными членами представляют собой один из мощнейших блоков при голосовании в системе ООН. ЕС, являясь не государством, а союзом государств, естественно, не является полноправным членом ООН, но имеет статус наблюдателя с повышенным статусом. Более того, доля взносов в регулярный бюджет ООН составляет почти 35% от суммы взносов; почти 36,8% вносится ЕС в бюджет Операций ООН по поддержанию мира. Кроме того, ЕС и ее члены инвестируют практически половину добровольных взносов в Программы и Фонды ООН, специализирующихся на социально-экономических и гуманитарных вопросах (ПРООН, ЮНИСЕФ и т.д.). Почти 1,5 млрд долл. США предоставляет Европейская комиссия по линии ООН на цели содействия развитию.

К этому перечню также следует добавить, что Европейский союз, опираясь на имеющиеся у него финансовые рычаги и политический вес, занимает инициативную позицию по ключевым вопросам повестки дня ООН (от проблем разоружения до гуманитарных вопросов) и оказывает реальное влияние на процесс принятия решений международного сообщества.

Хорошо известно, что принятая ЕС еще в 2003 г. Стратегия безопасности четко обозначила, что поддержка ЕС международных ор-

ганизаций является одной из ключевых целей Европейского союза. В обращении Европейской комиссии к Совету ЕС и Европейскому парламенту подчеркивалось, что «укрепление ООН, наделение ее способностями выполнять свои функции и действовать эффективно является приоритетом для ЕС»¹.

Как следует из ежегодного доклада Европейскому парламенту Высокого Представителя Европейского союза по вопросам внешней политики и безопасности от 13 октября 2013 г., ЕС неоднократно подтверждал свою приверженность глобальной цели создания сильной и эффективной ООН как центрального элемента международной системы, а также безоговорочной поддержке многосторонности, признавая тем самым, что «глобальные вызовы требуют глобальных решений»².

Что касается приоритетов деятельности Европейского союза в ООН, то они фокусируются на следующих принципиальных направлениях:

- укрепление мира и безопасности;
- продвижение международного развития на основе Целей Тысячелетия для развития;
- содействие правам человека, демократии и верховенству закона;
- повышение эффективности ООН и поддержка необходимых реформ в таких ключевых областях, как управление и менеджмент, операции по поддержанию мира и тыловая поддержка, финансовая стабильность ООН.

Важно, что при этом Брюссель рассматривает реализацию своих приоритетов в тесном сотрудничестве с ООН, понимая, что «эффективная и сильная ООН» в большей степени способна стать платформой для продвижения интересов прежде всего ЕС.

Вместе с тем, для отношений ЕС и международных организаций характерен определенный дуализм, вытекающий из самой природы Европейского союза – ведь ЕС одновременно и международная организация, носящая атрибуты региональной, и практически полноценный игрок в ООН и других международных институтах, все более требующий де-факто статуса «государства» при голосовании в ООН и международных организациях и принятии политических решений (эта тенденция значительно усилилась в последнее время под влиянием активизации интеграционных процессов в ЕС в период после Лиссабонского договора и консолидации внешнеполитических органов ЕС).

¹ European Council (2003). A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels. 12 December, 2003.

² «Council of the European Union». Brussels, October 16, 2013, 14924/13. P. 111.

Представляется, что своеобразная «юридическая раздвоенность» ЕС подталкивает Брюссель к официальному закреплению своего статуса как полноправного члена ООН как при голосовании, так и принятии политических решений. В этом, по-видимому, в ЕС видят приведение статуса Европейского сообщества в соответствие с его практическим влиянием и ролью в системе международных организаций.

Свои претензии на особое положение в ООН и международных организациях ЕС подкрепляет линией на получение «расширенного статуса своего представительства», дающего дополнительный политический вес в системе ООН.

ЕС, как региональная международная организация, пользуется статусом наблюдателя в ООН и других организациях (исключением стала только Продовольственная и Сельскохозяйственная Организация ООН, где ЕС – полноправный член). Представительство ЕС в ООН осуществлялось от имени Союза президентством (на основе ротации) или Высоким Представителем по внешней политике и безопасности. В силу того, что президентство ЕС представляет группу государств в ООН, оно получило возможность выступать в прениях на сессиях ГА ООН и Совета по правам человека в самом начале, вместе с региональными организациями арабских и африканских государств, а не в конце дебатов, как все другие региональные организации, имеющие статус наблюдателя.

По Лиссабонскому договору ЕС в целом получил статус юридического лица, и теперь ЕС в международных делах представляет Высокий представитель ЕС по внешней и оборонной политике.

В целях закрепления изменений в соответствии с Договором ЕС в практической деятельности ООН ЕС добился принятия ГА ООН резолюции об участии Европейского союза в работе ООН (A/65/276), которая де-юре зафиксировала «расширенный» статус Евросоюза.

В приложении к данной резолюции перечислялись дополнительные привилегии ЕС при представлении представителями Евросоюза своей позиции в ООН (право на внесение ЕС в список выступающих, право на самостоятельное распространение документов на сессиях ГА ООН и международных конференциях от имени ЕС; право на устное представление предложений и поправок; право на ответ и т. д.). И хотя формально в резолюции делались ссылки на то, что ЕС по-прежнему находится в рядах наблюдателей, на деле с принятием этого документа Евросоюз существенно усилил свои позиции в системе ООН³.

³ A/RES/65/276, 65th Session «Participation of the European Union in the work of the United Nations».

Проведенная ЕС реформа внешнеполитических институтов ЕС серьезно укрепила способность Союза продвигать и координировать свою внешнеполитическую стратегию многосторонности в ООН и международных организациях в целом. Особую нагрузку в этом плане в соответствии с Договором несет вновь назначенный Верховный представитель по иностранным делам и политике безопасности (в настоящее время – итальянка Ф. Могерини), который одновременно является заместителем председателя Европейской комиссии и опирается в своей деятельности на Европейскую службу внешнеполитической деятельности (ЕСВД). На него же возложены вопросы координации работы этого ведомства.

В настоящее время ЕС обладает правами члена во Всемирной организации торговли (ВТО), во Всемирной таможенной организации, Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО), а также в Комиссии «Кодекс Алиментариус», созданной под эгидой ФАО и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).

Расширенным статусом (близким к статусу полноправного участника) ЕС обладает в Комиссии по устойчивому развитию и Межправительственной группе по изменению климата. Более того, Союз традиционно выступает в качестве «полного участника» практически во всех международных конвенциях и конференциях под эгидой ООН.

Что касается Генеральной Ассамблеи ООН и ее Комитетов, спецучреждений, фондов и программ ООН, то ЕС представлен там с 1974 г. как наблюдатель. ЕС не имеет какого – либо статуса в Совете Безопасности ООН (хотя Великобритания и Франция являются его постоянными членами).

В системе ООН ЕС задействует механизм консультаций, который после Лиссабонского договора приобрел системный характер и охватывает практически все высшие органы ООН, начиная от ГА ООН и заканчивая ее шестью Комитетами. В год ЕС проводит около 1300 координационных заседаний в Нью-Йорке и 1000 в Женеве. Каждый месяц в Брюсселе собирается специальная рабочая координационная группа для обсуждения стратегии ЕС в системе ООН.

После Лиссабона акцент на координации был значительно усилен, и теперь, в соответствие со Статьей 34 (2) Договора, постоянные члены СБ ООН от ЕС должны полностью информировать всех членов ЕС и Высокого представителя о ситуации в СБ ООН и защищать общую позицию. В случае, если ЕС определил свой подход по обсуждаемым в Совете вопросам, то Великобритания или Франция должны обратиться к Председателю СБ ООН с просьбой о выступлении в Совете Высокого представителя для изложения коллективной позиции ЕС

(только в 2010 г. представитель ЕС выступал по такой схеме дважды — в январе и мае).

Партнерство ЕС с ООН базируется на заключенной 23 сентября 2003 г. Совместной Декларации ЕС—ООН о сотрудничестве в области урегулирования кризисных ситуаций. В соответствии с Декларацией был учрежден совместный консультативный механизм для изучения путей расширения сотрудничества и улучшения координации в четырех областях — планировании, подготовки кадров, связи и обмена информацией (на уровне ситуационных центров, военных и гражданских миссий связи и наблюдателей), внедрение лучшего опыта.

Вместе с тем практика международного миротворчества под «зонтиком» ООН и СБ ООН показала, что при всех плюсах кризисной дипломатии ООН ей присуща хроническая неэффективность, связанная по крайней мере с двумя факторами — чересчур длительная процедура принятия СБ ООН решений о начале миротворческой операции (необходимость консенсуса в Совете) и значительные трудности с оперативным выделением воинских контингентов и их развертыванием. Особенно это проявилось в 90-х гг. (Сомалийская операция с участием США, международные операции в Руанде, Югославии, Ираке).

В этих условиях приоритетным для ЕС вопросом стал выбор оптимальной стратегии миротворческих операций и кризисного урегулирования, которая могла бы компенсировать присущие ООН недостатки и обойти политический «фильтр» в лице СБ ООН, а также продемонстрировать эффективность и гибкость дипломатии ЕС, придать Союзу дополнительный политический авторитет.

Миротворчество: механизм принятия решений

Параллельно процессам развития концептуальных подходов к урегулированию международных кризисов в ЕС большое внимание уделялось формированию механизмов для принятия политических решений высшими органами Союза относительно участия ЕС в операциях ООН по поддержанию мира и принуждению к миру, постконфликтному восстановлению и миростроительству.

Следует отметить, что формирование механизмов принятия политических решений в ЕС в этой сфере серьезно запоздало — практически эти структуры «вступили в строй» лишь в 2001–2002 гг. с принятием ЕС соответствующих решений о назначении Высокого Представителя по вопросам внешней политики и обороне, создании Комитета ЕС по вопросам политики и безопасности, а также Военного и Штабного комитета. Запуск ЕС этого механизма позволил Со-

юзу провести в координации с ООН в течение 2001–2003 гг. несколько крупных операций по поддержанию мира (участие в международных полицейских силах ООН в Боснии и Герцеговине; в международном контингенте по предотвращению конфликта в Македонии – операция «Конкордия»; в операции по защите гражданского населения в Демократической Республике Конго).

Формирование интегрированных механизмов ЕС осложнялось и тем, что в ЕС традиционно существовали различия в подходах к международным военным и гражданским миссиям, что предполагало создание отдельных механизмов принятия решений и финансирование в Союзе для военных и гражданских целей. В соответствии с этим Совет министров ЕС мог в принципе принимать решения по военным операциям, но при этом их финансирование оставалось исключительной прерогативой государств-членов. В свою очередь Еврокомиссия имела полную свободу рук относительно принятия решений по гражданским миссиям и их финансированию. Ее прерогативы в этом плане были значительно расширены в известном постановлении Европарламента и Совета министров ЕС № 17117/2006 от 15 ноября 2006 г. (о создании т.н. «Инструмента стабильности»).

Лиссабонский договор стал новой вехой в попытках Евросоюза устранить дуализм между военными и гражданскими миссиями и упростить сам механизм принятия политических решений.

Установленная Лиссабонским договором связь между чисто военными миссиями и гражданскими миссиями (управление кризисами и превентивная дипломатия) на деле не привела к реальному упрощению сложных процедур принятия политических решений и к изменениям в организации самого механизма принятия таких решений.

Все по-прежнему упирается в то, что неизменным остается главный принцип – высшие органы ЕС (Еврокомиссия и ее директораты) наделены компетенцией принятия решений по всей гамме кризисного регулирования и оказания помощи и содействия демократии за исключением военных аспектов – здесь решения, включая финансирование, принимаются исключительно государствами-членами.

Кризисная дипломатия ЕС серьезно подкреплена финансовыми ресурсами. По некоторым данным только в период 2001–2008 гг. на цели предотвращения конфликтов и их урегулирования, кризисного реагирования, поддержки мирного процесса и консультативной помощи, посредничества, заблаговременной нейтрализации конфликтов из консолидированных фондов Еврокомиссии (бюджет Общей внешней политики и безопасности; бюджет Механизма быстрого реагирования; бюджет Инструмента Стабильности) было выделено око-

до 815 млн евро (при этом самые большие ассигнования пришлось на кризисное реагирование и подготовительные мероприятия – 98 млн евро и содействие переговорному процессу, посредничество, консультативную помощь – 116 млн евро)⁴.

В последнее время Еврокомиссия предприняла ряд шагов с целью повышения оперативности выделения средств на кризисное реагирование с учетом чрезвычайного и подчас непредсказуемого возникновения международных кризисных ситуаций. Комиссия в пределах своей компетенции может самостоятельно финансировать программы по раннему предотвращению кризисов до 18 месяцев с возможным последующим их продлением до двух лет. Структурные механизмы ЕС по принятию политических решений относительно военных и гражданских миссий все еще находятся на стадии развития, несмотря на импульс ускорения, который дал этому процессу Лиссабонский договор. Они отличаются относительной сложностью и по-прежнему ориентированы на раздельное рассмотрение и реализацию военных и гражданских задач. Синхронизация этих двух направлений обеспечивается компенсационными мерами через координацию между различными подразделениями Секретариата и высшими органами Союза.

Планированием и осуществление военных миссий, включая все их виды под эгидой ООН, занимается Военный Комитет, состоящий из представителей министров обороны и генеральных штабов государств-членов. Координация с ООН идет по линии Секретариата через создаваемые в каждом отдельном случае для этих целей неформальные рабочие группы, которые могут иметь смешанный состав (гражданские и военные специалисты). Для интеграции военных и гражданских аспектов операций ООН по поддержанию мира с участием ЕС используется «гражданская военная ячейка» Комитета по политике и безопасности.

В случаях, когда ЕС участвует в операциях ООН или в составе «коалиций заинтересованных стран» за рубежом, для начала процесса задействования ЕС требуется согласие Совета Безопасности ООН. Дипломатическая подготовка для развертывания сил ЕС в данном случае осуществляется Высоким представителем ЕС по внешней политике и обороне, а также его Спецпредставителем в данном регионе или стране и соответствующими государствами ЕС, участвующими в операции. Повседневную координационную нагрузку в этом плане несет также Комитет по политике и безопасности и Общий директорат по внешней политике.

⁴ EU–UN / Режим доступа: ec.europa.eu/external_relations/cfsp/fin/pja.htm. – Дата обращения 18 нояб. 2008.

Однако, несмотря на внушительный потенциал кризисного реагирования, имеющегося в распоряжении ЕС, реальный вклад Евросоюза в глобальное урегулирование международных конфликтов, в том числе под эгидой ООН, значительно отстает от возможностей ЕС.

По мнению некоторых экспертов, Лиссабонский договор не принес ожидаемых улучшений и каких-либо фундаментальных прорывов в этом плане.

Ахиллесовой пятой миротворческой деятельности ЕС в сотрудничестве с ООН по-прежнему остается отсутствие должной координации между Советом министров и Еврокомиссией. Обе структуры продолжают заниматься «перетягиванием канатов» за влияние на процесс принятия решений и реальный контроль за гражданскими и военными миссиями ЕС (при этом Совет министров склонен считать, что последнее слово в этих вопросах остается за государствами-членами).

Несмотря на усиление роли Высокого представителя и приданной ему для поддержки Европейской службы внешнеполитической деятельности – ЕСВД (которая должна стать связующим звеном между Советом министров и Еврокомиссией), они не в состоянии решить задачу прекращения соперничества между двумя ведущими игроками ЕС. К тому же наметились новые линии борьбы за влияние и структурных неувязок в отношении кризисного регулирования между Комитетом по делам Общей политики обороны и безопасности и ЕСВД, а также между Еврокомиссией и ЕСВД. Это говорит о том, что эти органы скорее сосуществуют, чем реально сотрудничают.

Все это не могло не сказаться на эффективности проводимых ЕС совместно с ООН гражданских и военных миссий. Иллюстрацией к этой ситуации служат последние операции, проводимые ЕС в регионе Африканского рога (EUCAP Nestor/Horn of Africa), Сахеля (EUCAP Sahel Niger), Южного Судана (EUAVSEC South Sudan), которые осуществлялись узким кругом заинтересованных государств – членов ЕС в явно ослабленном составе и к тому же отличались слабым адаптированием к стратегическим требованиям кризисных регионов⁵.

Практическое сотрудничество между ЕС и ООН в сфере миротворчества и кризисного регулирования концентрировалось вокруг операций, проводимых в Африке, способствовавших углублению сотрудничества по линии ЕС – ООН. Была достигнута высокая степень координации как на высоком политическом уровне, так и «поле» –

⁵ *Major Claudia & Molling Christian. Towards an EU Peacebuilding Strategy: The Effects of the Lisbon Treaty on the Comprehensive Approach of the EU in the Area of Civilian Crisis Management, European Foreign Affairs Review 18, 2013. P. 45–62.*

в местах развертывания сил ЕС и ООН. Создан серьезный задел для будущих совместных действий с ООН в этой сфере. Практическую обкатку получила активно используемая ЕС модель «постоянной готовности» сил ЕС для последующей переброски в регионы совместных операций с ООН.

Однако по этим же оценкам, в целом положительная динамика сотрудничества с ООН, возросшая его институализация не смогли решить главную проблему рисков, сдерживающих стратегическое партнерство между ЕС и ООН в миротворчестве — оперативное достижение консенсуса в ЕС в отношении участия в тех или иных миссиях ООН и своевременная мобилизация ресурсов для начала операций. В частности, речь идет о проблемах с согласованием Брюсселем совместной с ООН операции в ДРК в декабре 2005 г. (из-за разногласий между Францией, с одной стороны, и Финляндией, Ирландией, Нидерландами, Великобританией — с другой, вокруг подчиненности и мандата операции, ЕС так и не смог «запустить» эту миссию в ответ на обращение Генерального Секретаря ООН)⁶.

⁶ *Ingo Peters*, *Strategic Culture and Multilateralism: The Interplay of the UN in Conflict and Crisis Management*. 15 December 2011. *Contemporary Security Policy*. P. 651–653.

Глава 27

ЕС И ФАО, МАГАТЭ, ЮНЕСКО, ВОЗ

Евросоюз является крупнейшим мировым донором в области содействия развитию сельского хозяйства и чрезвычайной гуманитарной помощи, предоставляя более половины всего объема средств, выделяемых западными донорами на эти цели. Особое значение ЕС придает ООН и ее специализированным организациям, которые позиционируются Брюсселем как важнейшие партнеры.

Наиболее масштабный характер сотрудничество с ООН приобрело с 2008 г. на фоне глобального продовольственного кризиса, вызванного резкими колебаниями цен на продовольствие. Для нейтрализации негативных последствий кризиса ЕС учредил специальный фонд продовольственной помощи в 1 млрд евро (Food Facility instrument).

С 2008 по 2012 гг. ЕС выделил ООН 2,63 млрд евро на цели содействия продовольственной безопасности и обеспечения адекватного питания (1,2 млрд евро ушло на чрезвычайную продовольственную помощь; 1 млрд евро – на развитие сельского хозяйства; 245 млн евро – на безопасное питание).

Важнейший вклад специального фонда ЕС состоял в том, что его создание одновременно решало две задачи: оказание чрезвычайной гуманитарной продовольственной помощи и предоставление материальных и финансовых ресурсов развивающимся странам для повышения уровня производства сельскохозяйственных продуктов в целях поддержания адекватного уровня продовольственной безопасности. По сути дела, ЕС был создан уникальный международный инструмент, который позволил в оптимальной форме использовать сравнительные преимущества ЕС как крупнейшего западного донора и международ-

ных организаций системы ООН как обладателей экспертизы и разветвленной системы распределения помощи развитию.

Ощутимые результаты деятельности специального фонда в развивающихся странах по обеспечению продовольственной безопасности и преодолению продовольственного кризиса дали возможность ЕС сформулировать ряд выводов и рекомендаций, в том числе относительно перспектив деятельности Союза в сфере содействия развитию и координации совместных программ с международными организациями.

Наибольшая часть помощи ЕС распределяется через каналы Всемирной продовольственной Организации – ФАО (237 994 173 евро), Всемирной Продовольственной Программы – ВПП (83 877 892 евро), Международного Фонда Сельскохозяйственного Развития – ИФАР (51 682 272 евро) и Программу Развития ООН – ПРО ООН (25 693 139 евро)¹.

Показательно, что выбор ЕС в пользу привилегированного партнерства с ООН не в последнюю очередь мотивировался прагматическими соображениями. Результаты аудиторской оценки, проведенной независимыми экспертами в 2008 г., показали, что партнерство ЕС с ООН выгодно для ЕС в силу ряда причин.

Во-первых, платформа ООН дает ЕС необходимую нейтральность и легитимность в политически чувствительных вопросах помощи.

Во-вторых, ООН имеет глобальный мандат для предметного рассмотрения и решения важнейших глобальных проблем, обладает уникальной экспертизой в ключевых сферах и располагает поистине глобальной инфраструктурой по доставке помощи.

В-третьих, в распоряжении ООН имеется разветвленная система странового присутствия (представительства, миссии, наблюдатели), которая отличается своей стабильностью даже в кризисных ситуациях; кроме того, ООН поддерживает прямые политические контакты с правительствами соответствующих стран, что позволяет своевременно определить направление помощи в соответствии с национальными приоритетами принимающей стороны.

Ключевую роль в формулировании и реализации стратегии ЕС в отношении ООН и других международных организаций и институтов традиционно играют Европейский парламент, Европейская комиссия и три ее крупнейших департамента – Генеральный департамент по вопросам развития и сотрудничества (DG DEVCO), Генеральный

¹ См.: Cooperation with the European Union FAO and the EU: Unlocking Rural Potential. P. 3.

департамент по вопросам гуманитарной помощи (DG ECHO) и Генеральный департамент по сельскому хозяйству и развитию сельских районов.

Последним Департаментом руководит Комиссар по сельскому хозяйству и развитию сельских районов. Это подразделение отвечает за реализацию аграрной политики и стратегию сельскохозяйственного развития. В приоритеты его деятельности входят: стратегия ЕАП и достижение консенсуса по ее реформе, поддержка фермерских хозяйств, рыночные механизмы, развитие сельских районов и международные отношения, связанные с сельским хозяйством. Бюджет Департамента составляет примерно 59 млрд евро в год.

Основным документом, регулирующим сотрудничество между ЕС и ФАО, является «Меморандум о взаимопонимании относительно установления стратегического партнерства между ФАО и Европейской комиссией в сфере развития и гуманитарной помощи», подписанный в Брюсселе в сентябре 2004 г.

Меморандум провозглашает создание стратегического партнерства с целью повышения эффективности двустороннего сотрудничества в области содействия развитию и гуманитарной помощи. Юридической базой стратегического партнерства являются статья 302 Договора ЕС и Устав ФАО.

Согласно Меморандуму, сотрудничество сторон подчинено совместному решению проблем (на глобальном, региональном и страновом уровнях), относящихся к обеспечению продовольственной безопасности, аграрному развитию и снижению нищеты населения в сельских районах.

Для достижения провозглашенных ориентиров стороны договорились использовать такие инструменты, как расширенный политический диалог и обмен информацией, а также финансовые инвестиции в общие проекты в соответствии с приоритетами обеих организаций.

Раздел С Меморандума определяет следующие совместные области интересов в политическом диалоге:

- совместные усилия для достижения продовольственной безопасности;
- поддержка политики, направленной на стабильное аграрное развитие развивающихся стран, повышение уровня жизни в сельских районах, на улучшение функционирования институтов управления и рыночных механизмов;
- укрепление потенциала развивающихся стран в сфере безопасности продуктов питания и их качества;

- принятие совместных мер по защите окружающей среды с упором на охрану земельных и водных ресурсов, рыбных и лесных запасов;
- повышение эффективности координации в действиях донорского сообщества и ООН при реализации соответствующих программ с упором на расширение диалога с правительствами заинтересованных государств.

Меморандумом также предусмотрен механизм по поддержанию институционального диалога. На высшем политическом уровне стратегическое партнерство обеспечивается путем регулярных (ежегодных) встреч руководства ФАО (на уровне помощника генерального директора ФАО) и Европейской комиссии (генеральный директор директората по содействию развитию). Технические контакты осуществляются на рабочем уровне (представитель Департамента по техническому сотрудничеству ФАО – представитель постоянного Представительства Европейской комиссии при ФАО в Риме; представитель Бюро ФАО по связям при Европейской комиссии в Брюсселе – представитель Еврокомиссии). Этот механизм дополнен регулярными контактами в «поле» – между делегациями Еврокомиссии и представителями ФАО на местах².

ФАО входит в число международных организаций системы ООН, с которыми ЕС установил отношения «стратегического партнерства» в сфере развития и гуманитарного сотрудничества на основе специальных критериев отбора (соответствие целей ФАО, ее программной деятельности, системы управления и отчетности приоритетам ЕС). Чрезвычайно важным для ЕС является также то, что ЕС преобрел статус т. н. «полного членства» в ФАО (это дает большие возможности для влияния ЕС на программную и оперативную деятельность данной Организации).

Упор на стратегическое партнерство делается и в другом документе Комиссии – «Построение эффективного партнерства ЕС – ООН в области развития и гуманитарной помощи». Там указывается, что «Комиссия придает особое значение развитию стратегического партнерства с ООН, поскольку в этом случае эффективность сотрудничества намного возрастает в силу совпадения в мандатах обеих органи-

² Memorandum of Understanding Concerning the establishment of a Strategic Partnership between the Food and Agricultural Organization of the United Nations and the Commission of the European Communities in the field of development and humanitarian affairs, no 079, 14/09/2004. P. 1–4.

заций и дополнительных возможностей финансирования совместных программ»³.

Активное направление сотрудничества ЕС с ФАО – Комитет ФАО по продовольственной безопасности (КПБ). ЕС уделяет этому органу особое внимание, поскольку он дает возможность ЕС оказывать влияние на формирование стратегии международного сообщества в вопросах продовольственной безопасности через совместные программы с базирующимися в Риме тремя международными организациями – ФАО, ВПП и ИФАД.

Среди важнейших инициатив в области продовольственной безопасности ЕС выделяет Добровольные руководящие принципы ответственного землепользования (одобрены ФАО в мае 2012 г.) и Глобальные стратегические рамки в целях координации деятельности международного сообщества в вопросах продовольственной безопасности и продовольствия. При этом в Брюсселе полагают, что ФАО, при поддержке ВПП и ИФАД, должна играть центральную роль в реализации Глобальных рамок, используя имеющиеся у Организации сравнительные преимущества. Более того, в ЕС выступают за мобилизацию бюджетных ресурсов Римских международных организаций в целях выполнения решений Комитета по продовольственной безопасности. Политика ЕС в этой области определяется решениями Совета и указаниями Комиссии (Council conclusions on an EU policy framework to assist developing countries in addressing food security challenges – May 2010; Commission Communication An EU policy framework to assist developing food security challenges – COM (2010)127 final; Commission Communication Humanitarian Food Assistance (COM (2010) 126 final).

Особый акцент ЕС делает на вопросах мониторинга и контроля за реализацией решений Комитета, а также на необходимости определения Комитетом приоритетов в своей деятельности (ЕС активно поддерживает принятие Комитетом долгосрочных ориентиров на 2012–2013 гг.)⁴.

Эти приоритеты ЕС находят детальное отражение в ключевых документах КПБ, что свидетельствует о возросшем влиянии Брюсселя на политику КПБ.

Следует отметить, что стратегия ЕС в области сотрудничества с международными организациями тщательно структурирована и, как

³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Europeen, Edifier un partenariat efficace avec les Nations unies dans les domaines du developpement et des affaires humanitaires, Bruxelles, le 30.5.2001 COM. (2001) 231 final /2. P. 11.

⁴ Council of the European Union, Final Statement on behalf of the European Union and its member States, FAO- COORD 2013-041, Rome, 19 June 2013.

правило, подчинена приоритетам Брюсселя в содействии развитию в аграрной сфере и гуманитарной продовольственной помощи. В ряде случаев ЕС использует платформу международных организаций для продвижения и обкатки своих инициативных идей, используя значительный потенциал и инфраструктуру ООН.

Показательным в этом плане является последовательно проводимая ЕС с 2010 г. линия на изменение концепции гуманитарной продовольственной помощи путем интеграции в нее на всех стадиях (анализ ситуации, подготовка целей и задач, реализация и мониторинг) компонента насыщенности поставляемого продовольствия питательными веществами. Данный курс осуществляется ЕС в развитие Сообщения Еврокомиссии о гуманитарной продовольственной помощи (2010), которым были официально провозглашены требования «питательности» направляемой по линии ЕС (Генеральный Директорат по оказанию гуманитарной помощи – DG ECHO) гуманитарной помощи через каналы международных организаций. Такой подход ЕС объясняет тем, что традиционная продовольственная помощь не решает проблемы недоедания, которая признана одной из главных угроз здоровью населения планеты, прежде всего детскому здоровью.

Европейский совет играет одну из ведущих ролей в мобилизации международного донорского сообщества в деле обеспечения глобальной продовольственной безопасности. Важно при этом, что его усилия в этом плане сопрягаются с важнейшими решениями международных форумов, прежде всего с инициативами ООН и «восьмерки». Учреждение ЕС специального фонда для оперативного урегулирования серьезного продовольственного кризиса, возникшего в 2009–2011 гг. в результате резкого колебания мировых цен на продовольствие, было принято ЕС в развитие договоренностей международного сообщества и создало платформу для координации усилий ООН, ведущих международных организаций и ЕС в деле преодоления последствий глобального продовольственного кризиса и восстановления аграрного потенциала развивающихся стран. Вместе с тем ЕС продемонстрировал стремление к принятию инициативных решений в сфере предотвращения глобальных продовольственных кризисов, что принесло Союзу значительные политические очки в плане имиджа ЕС как крупнейшего донора.

ЕС – МАГАТЭ

ЕС придает приоритетное значение сотрудничеству с МАГАТЭ в области обеспечения ядерной безопасности. Практическое взаимодействие двух организаций осуществляется на основе следующих

базисных документов: соглашения от 1 января 1976 г., Совместного заявления (2008 г.) и недавно заключенного Меморандума о партнерстве между Европейским Сообществом по атомной энергии и МАГАТЭ в области ядерной безопасности от 5 сентября 2013 г.

К числу приоритетных направлений сотрудничества относятся:

- ядерная безопасность (стандарты безопасности и регулирующие нормы, радиационная защита, безопасное хранение и уничтожение радиоактивных отходов);
- международные стандарты ядерной безопасности;
- обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и взаимная помощь;
- расширение национальных инфраструктур в странах, заинтересованных в запуске новых программ в области ядерной энергетике.

Необходимость в подписании Меморандума с МАГАТЭ объясняется желанием ЕС поднять на качественно новый уровень координацию действий в условиях новых вызовов ядерной безопасности (в контексте аварии на Фукусиме) и ограниченности финансовых ресурсов (упор на устранении дублирования в программах сотрудничества).

В частности, Меморандум содержит конкретные положения, предусматривающие учреждение «контактных точек» (ст. II) и комитета старших должностных лиц по связям, которому поручается задача структурирования и регулирования координационных связей (ст. IV)⁵.

Впечатляющими представляются также масштабы сотрудничества ЕС и МАГАТЭ. В течение 2007–2014гг. были осуществлены следующие совместные проекты на общую сумму в 111,5 млн евро:

- созданы 6 центров технической поддержки ядерной безопасности и проведены 150 учебных курсов по этой тематике;
- в 24 государствах осуществлены проекты по вывозу радиоактивных отходов;
- в 16 странах усилены меры физической защиты ядерных объектов;
- в сорока пяти государствах усовершенствовано соответствующее законодательство и стандарты регулирования;
- в 37 странах улучшено положение дел с обнаружением источников радиации и противодействием незаконному обороту радиоактивных материалов.

⁵ Commission Decision of 5.9.2013 on the conclusion of a Memorandum of Understanding for a partnership between the European Atomic Agency on nuclear safety cooperation, European Commission, Brussels C (2013) 5641 final.

Только на поддержку совместных с МАГАТЭ региональных проектов в сфере ядерной безопасности ЕС предоставил почти 40 млн евро (приоритет в финансировании уделяется странам Средней Азии и Закавказья, а также Юго-Восточной Европы)⁶.

ЕС – ЮНЕСКО

Важным шагом в развитии стратегического партнерства между ЕС и ЮНЕСКО стало подписание в октябре 2012 г. Меморандума о понимании относительно установления партнерства между двумя организациями. Меморандум предусматривал дальнейшее углубление сотрудничества и диалога по ключевым вопросам политики и обмена информацией и данными в следующих сферах:

- образовании и культуры;
- медиа, прежде всего, ее аудиовизуальный сегмент;
- науки, технологии и инноваций;
- интегрированной морской политики;
- прав человека, в особенности свободы выражения;
- биотехнологий и этики в сфере науки и новых технологий.

Особое внимание в Меморандуме уделено вопросам повышения эффективности координации. В этих целях были учреждены «точки координации» – со стороны ЕС Директорат по вопросам глобальной и многосторонней политики; со стороны ЮНЕСКО – Бюро по стратегическому планированию (ст. D (23)). В феврале 2011 г. в Брюсселе при штаб-квартире ЕС был открыт Офис ЮНЕСКО по связям.

При этом Меморандум дал ЕС дополнительную возможность закрепить в сотрудничестве с ЮНЕСКО приоритетность тематики прав человека и связанных с ней аспектов (свобода выражения, безопасность журналистов, стабилизация демократических процессов). И хотя эта новая тематика подается Брюсселем в контексте «инклюзивного» доступа к качественному образованию и развитию, нельзя не отметить, что данный документ открывает реальное «окно возможностей» для политизации повестки работы ЮНЕСКО.

В круг совместных программ входят следующие:

- Партнерство в области образования (повышение уровня образования, в том числе профессионального, национальная стратегия повышения подготовки учителей);

⁶ EU-UN-Eropa.EU, IAEA and Nuclear Safety and Security Co-operation with the EU, Geoffrey Shaw Representative of the Director General to the UN, May 14, 2015..

- Партнерство в сфере культуры как инструмента экономического и социального развития (противодействие нелегальному обороту культурных ценностей, защита культурного многообразия и т.д.);
- Партнерство в области социальных наук (сохранение водных ресурсов, предотвращение и подготовка к климатическим и природным стихийным бедствиям, принятие мер по реагированию на климатические изменения и т.д.);
- Партнерство в сфере коммуникаций (обмен знаниями и опытом в области образования, усиления потенциала и ресурсов средств массовой информации, обеспечение безопасности журналистов, повышение уровня оценок СМИ процессов выборов)⁷.

ЕС–ВОЗ

Сотрудничество с ВОЗ осуществляется на трех географических уровнях. На глобальном – через штаб-квартиру ВОЗ в Женеве (Швейцария); на региональном – через Региональный офис ВОЗ в Европе (Копенгаген) и на страновом уровне – через контакты с Европейским центром по предотвращению и контролю за болезнями.

На начальном этапе сотрудничество ЕС с ВОЗ регулировалось договоренностью декабря 2000 г., определившей общие рамки и процедуры партнерства. Расширенные параметры сотрудничества были детализированы в Московской декларации 2010 г. на основе разработанных «дорожных карт» по его конкретным направлениям (безопасность здравоохранения, включая надзор и меры реагирования; исследования и инновации; неинфекционные заболевания и системы здравоохранения; обмен информацией).

ЕС придает большое значение контактам с ВОЗ на политическом и оперативном уровнях с целью оказания влияния на процесс принятия решений в ВОЗ и повышения координации.

На высшем политическом уровне сложилась практика регулярных встреч между Верховным комиссаром ЕС по здравоохранению и Генеральным директором ВОЗ. Однако ключевую роль в плане определения стратегических направлений глобального и регионального сотрудничества и финансирования совместных проектов играют ежегодные рабочие заседания старших должностных лиц (СДЛ) ЕС и ВОЗ. В частности, на последнем, февральском заседании (2015 г.) СДЛ детально

⁷ UNESCO in Brussels, Brussels Liaison Office. P. 1–14.

обсуждались актуальные вопросы практического взаимодействия по борьбе с Эболой, повышения безопасности здравоохранения, доступа к новому поколению антибиотиков, доступности лекарств. Состоялся также обзор проделанной совместной работы за последние 5 лет по таким ключевым направлениям сотрудничества как инновации, безопасность здравоохранения, неинфекционные заболевания, социальное неравенство в доступе к медицинским услугам и т. д. Как правило, заседания СДЛ хорошо структурированы (обзор вызовов и проблем, анализ эффективности сотрудничества и совместных программ, план дальнейших действий) и направлены на конечные результаты.

Финансирование ЕС совместных проектов с ВОЗ осуществляется по линии двух Директоратов Еврокомиссии (DG Euroraid и DG ECHO), которые предоставляют основной объем средств на эти цели.

Важно отметить, что Еврокомиссия участвует в качестве наблюдателя в ежегодных заседаниях Исполкома и Генеральной Ассамблеи ВОЗ в качестве наблюдателя, что существенно повышает статус и влияние ЕС в Организации.

* * *

Лиссабонский договор и проведенные на его основе реформы придали динамизм стратегии ЕС на повышение эффективности сотрудничества с ООН и ее международными организациями, в целом усилили влияние Союза на процесс принятия политических решений во Всемирной организации и ее системе.

Этот процесс идет по многим направлениям — повышается уровень координации и взаимодействия ЕС—ООН в сфере миротворчества и кризисной дипломатии, совершенствуется договорная база для сотрудничества и внутренняя структура, а также механизмы принятия политических решений в самом ЕС. Приобретение ЕС «расширенного статуса» в ООН и ее системе значительно повысил вес и имидж Союза в ООН, в какой-то степени выровнял уровень «инвестиций» ЕС в ООН и реальный ее статус в Организации.

Сотрудничество ЕС с ФАО и другими специализированными международными системы ООН представляется перспективной моделью в плане использования опыта Союза при разработке стратегических установок по сотрудничеству Евразийского экономического сообщества и Евразийской экономической комиссии с ООН.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Понять движущие силы интеграционных процессов в Европе, дать оценку будущего ЕС, столь важного для российской политики и будущего нашей страны, невозможно без оценки отношений Евросоюза с миром. Подводя итог анализу этих глобальных связей, необходимо сказать, что, несмотря на все сложности и противоречия, Брюсселю удалось заложить основы политического и экономического взаимодействия со всеми сколько-нибудь значимыми государствами и региональными объединениями. На фоне сложностей становления и развития внешней политики ЕС очевиден прогресс в его торгово-экономических связях с ними. Для подавляющего числа стран ЕС занимает первые места в списке крупнейших торговых партнеров и инвесторов.

Тенденция к расширению компетенции ЕС в сфере международных отношений обозначилась в начале 1990-х годов и была инициирована коренными переменами в мировой экономике и политике. В соответствии с Маастрихтским (1992) и Амстердамским (1997) договорами, были учреждены два новых направления его деятельности — Общая внешняя политика и политика безопасности и Европейская политика безопасности и обороны (соответственно, ОВПБ и ЕПБО). В 2011 г. начала функционировать европейская служба внешнеполитической деятельности как механизм осуществления ОВПБ, функционально аналогичный министерству иностранных дел. Все эти новшества отражают стремление устранить контраст между двумя образами ЕС — как «экономического гиганта», но «политического карлика». Можно назвать и другие проявления упомянутой тенденции (включение шенгенской системы в общее законодательство ЕС, все более ак-

тивная роль Еврокомиссии в решении задач энергетической безопасности и т.д.).

В последние годы активность и роль ЕС как субъекта мировой политики, несомненно, возросла. Это, в частности, отразилось и на статусе его миссий в более чем 130 государствах – членах ООН; они именуются теперь представительствами не Комиссии ЕС, а Евросоюза как такового. Но ЕС не вышел на тот уровень престижа и влияния, который он имеет в международных экономических отношениях.

Во-первых, его участники ревниво оберегают свой суверенитет в области внешней политики и обороны. Это особенно относится к Франции, Великобритании и Германии, воспринимающих себя, прежде всего, как самостоятельных субъектов мировой политики, и лишь во вторую очередь – как участников ОВПБ и ЕПБО. Активную и самостоятельную внешнюю политику проводят и другие государства – Италия, Испания, Польша и т.д.

Во-вторых, внешнеполитические приоритеты стран ЕС не одинаковы, а в своем подходе к конкретным событиям на мировой политической арене они подчас расходятся и даже занимают полярные позиции. Так было в 2003 г., когда одни государства-члены поддержали вторжение американской армии в Ирак, а другие – осудили эту акцию, и в 2011 г., когда Лондон и Париж решили начать военно-воздушные операции против режима Каддафи в Ливии, а в Берлине отказались участвовать в них. В таких случаях ЕС вообще не может осуществлять общую внешнюю политику из-за отсутствия консенсуса.

В-третьих, если говорить о проблемах, связанных с концепцией общей европейской обороны, то здесь огромную роль играет параллельное существование двух таких мощных наднациональных структур, как Евросоюз и Североатлантический альянс, в котором лидирующую военную и политическую роль играют Соединенные Штаты. С момента учреждения ЕПБО прошло четверть века, но самостоятельной военной силой Евросоюз так и не стал. Ничего не сделано и для того, чтобы увеличить его вес и влияние в НАТО. Теперь, в ответ на последние события в Европе, вспомнили о давней и надолго забытой идее создания «Европейской армии». Европейцам, давно привыкшим жить под прикрытием американского ядерного щита, предстоит резко увеличить военные расходы, а их политическим лидерам придется затратить немало усилий, чтобы убедить своих избирателей в необходимости такой жертвы. Но главной, фундаментальной для ЕС проблемой является создание новой общеевропейской системы безопасности, которую невозможно построить без участия России, и первым шагом на пути к решению этой задачи должно стать возобновление регулярного политического диалога

между Брюсселем и Москвой. Это стратегическая задача Евросоюза на ближнюю и дальнюю перспективу. И от того, когда и как она будет решена, в немалой степени будет зависеть его собственная судьба.

В-четвертых, немалую роль в принятии внешнеполитических решений играет, если так можно выразиться, бюрократическая перенасыщенность ЕС. В структурах внешней и военной политики присутствуют излишнее дублирование функций, разногласия между различными ведомствами, иные формы аппаратной неразберихи. В целом же комплекс структур и инструментов внешней политики Европейского союза представляет собой неоднозначную картину со всеми ее плюсами и минусами. Вместе с тем он функционирует и стремится посильно решать свои задачи.

В том, что касается развития внешнеэкономических связей в мире, то здесь ЕС достиг несомненных успехов, хотя и в этих процессах существуют определенные проблемы. Евросоюз очевидно отстает от участия в создании глобальной системы свободной торговли. На сегодняшний день Брюссель имеет действующие соглашения о свободной торговле с Колумбией, Мексикой, Перу, Южной Кореей, Сингапуром и Швейцарией. Ведутся переговоры о заключении таких соглашений с США, Индией, Японией. Договоренность о соглашении с Канадой находится в финальной стадии и требует лишь ратификации. Реализации тех соглашений, которые находятся в стадии переговоров, и заключению новых соглашений препятствуют как объективные, так и субъективные причины. С одной стороны, участники переговоров не всегда учитывают экономические и социальные реалии друг друга, как это происходит в переговорах между Индией и ЕС. Требования Брюсселя включить в соглашение о доступе крупных ритейлеров на индийские рынки не учитывает существующую в стране систему мелкой розничной торговли, которая не выдержит конкуренции с крупными торговыми компаниями. В то же время негативную роль в подобного рода переговорах играет чрезмерно бюрократизированная система принятия решений в ЕС и стремление Брюсселя включить в такие соглашения вопросы о правах человека и демократизации, что далеко не всегда совпадает с национальными традициями стран-партнеров по переговорам. Все это привело к тому, что ЕС оказался если не на обочине процессов глобализации торговли, то начал значительно отставать от США, АСЕАН и других стран Азии. Можно предположить, что в ближайшие годы усилия Брюсселя будут направлены на преодоление подобного разрыва.

В политике и экономике ЕС до последнего времени большую роль играли отношения с Россией. Сегодня они не отвечают интересам

обеих сторон. Кризис отношений между ЕС и Россией начался с марта 2014 г. и был связан с украинскими событиями. Сведены к минимуму политические контакты, сокращаются экономические связи. Закончился 20-летний период партнерства, сложного и противоречивого, но все же партнерства. Начался новый период – осмысления нынешнего противостояния бывших партнеров и поисков, в Брюсселе и Москве, новой концепции взаимодействия в сферах экономики, европейской и глобальной безопасности – на основе баланса прагматических интересов. Как долго он продлится и какие результаты принесет – предугадать пока невозможно.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

БАБЫНИНА Людмила Олеговна – кандидат политических наук, руководитель Центра политической интеграции Института Европы РАН, доцент Факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

БОРКО Юрий Антонович – доктор экономических наук, профессор, руководитель информационного центра Европейского Союза Института Европы РАН.

ГЕРАСИМОВА Римма Георгиевна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института Европы РАН.

ГОВОРОВА Наталья Викторовна – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН, доцент Негосударственного образовательного учреждения высшего образования Московский технологический институт.

ЖУРКИН Виталий Владимирович – доктор исторических наук, профессор, академик РАН, почетный директор Института Европы РАН, Советник Президиума РАН.

КАНДЕЛЬ Павел Ефимович – кандидат исторических наук, руководитель Центра этнополитических и межгосударственных конфликтов Института Европы РАН.

КАНУННИКОВ Анатолий Алексеевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института Европы РАН, президент Фонда «Социальная экология».

КУЗНЕЦОВ Василий Александрович – кандидат исторических наук, руководитель Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН, доцент Факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

КУЛЬКОВА Ольга Сергеевна – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института Африки РАН, Центр изучения российско-африканских отношений и внешней политики стран Африки.

МИРОНЕНКО Виктор Иванович – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН, главный редактор журнала «Современная Европа».

НОСОВ Михаил Григорьевич – доктор исторических наук, член-корреспондент РАН, заместитель директора Института Европы РАН.

ТИМОШЕНКОВА Екатерина Петровна – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН.

ШЛЫКОВ Павел Вячеславович – кандидат исторических наук, доцент Института стран Азии и Африки МГУ им. М.В. Ломоносова.

ЩЕРБАК Игорь Николаевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института Европы РАН, Чрезвычайный и Полномочный Посол России.

ЯЗЬКОВА Алла Алексеевна – доктор исторических наук, заведующая отделом Средиземноморско-Черноморских исследований Института Европы РАН.

Серия «Старый Свет — новые времена»
основана Институтом Европы РАН в 2007 году
и выпускается издательством «Весь Мир».

Основатель проекта академик РАН *Н.П. Шмелёв*.

В СЕРИИ ВЫШЛИ В СВЕТ СЛЕДУЮЩИЕ КНИГИ:

Большая Европа. Идеи, реальность, перспективы

Под ред. Ал.А. Громыко, В.П. Фёдорова. М.: Весь Мир, 2014. 704 с.

Португалия: путь от революции...

Под ред. В.Л. Верникова. М.: Весь Мир, 2014. 368 с.

Европейский Союз в XXI веке: время испытаний

Под ред. О.Ю. Потёмкиной. М.: Весь Мир, 2012. 656 с.

На перекрестке Средиземноморья:

«Итальянский сапог» перед вызовами XXI века

Под ред. Т.В. Зоновой. М.: Весь Мир, 2011. 456 с.

Безопасность Европы

Под ред. В.В. Журкина. М.: Весь Мир, 2011. 752 с.

Социальная Европа в XXI веке

Под ред. М.В. Каргаловой. М.: Весь Мир, 2010. 528 с.

Россия в многообразии цивилизаций

Под ред. Н.П. Шмелёва. М.: Весь Мир, 2010. 896 с.

Вишеградская Европа: откуда и куда?

Два десятилетия по пути реформ в Венгрии, Польше, Словакии и Чехии

Под ред. Л.Н. Шишлиной. М.: Весь Мир, 2010. 568 с.

Германия — вызовы XXI века

Под ред. В.Б. Белова. М.: Весь Мир, 2009. 792 с.

Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе

Под ред. В.Я. Швейцера. М.: Весь Мир, 2009. 544 с.

Северная Европа — регион нового развития

Под ред. Ю.С. Дерябина. М.: Весь Мир, 2008. 512 с.

Испания: анфас и в профиль

Под ред. В.Л. Верникова. М.: Весь Мир, 2007. 480 с.

Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен

Под ред. А.А. Язьковой. М.: Весь Мир, 2007. 352 с.

Франция. В поисках новых путей

Под ред. Ю.И. Рубинского. М.: Весь Мир, 2007. 624 с.

Великобритания. Эпоха реформ

Под ред. Ал.А. Громыко. М.: Весь Мир, 2007. 536 с.

По вопросам приобретения книг

обращаться в издательство «Весь Мир»:

125993, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3В

Тел.: (495) 276-02-92; e-mail: info@vesmirbooks.ru; <http://www.vesmirbooks.ru>

Современная Германия. Экономика и политика

Под общей редакцией В.Б. Белова

ISBN 978-5-7777-0596-9

2015 г.

Переплет, 720 с.



Немецкая хозяйственная и партийно-политическая модель за последние пятнадцать лет претерпела ряд значительных изменений, в первую очередь, в рамках масштабных реформ, начатых в 2003 г. Во многом это позволило относительно быстро преодолеть последствия мирового финансового кризиса 2008–2010 гг. Несмотря на определенные успехи, в Германии сохраняется необходимость дальнейшего реформирования различных социально-экономических сфер. В предлагаемой вниманию читателей коллективной монографии подробно рассматриваются различные аспекты экономики и политики современной ФРГ — одного из основных партнеров России в Евросоюзе и лидера западноевропейских интеграционных

процессов. Нынешняя Германия привлекает к себе внимание заинтересованного читателя с точки зрения возможности найти ответы на актуальные вопросы о перспективах трансформации рыночной модели, изменениях в партийно-политических механизмах, реакции правящих партий на внутренние и внешние вызовы и поиске немецким государством своего места в постоянно меняющемся глобализирующемся мире.

По вопросам приобретения книг
обращаться в издательство «Весь Мир»:
125993, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3В

Тел.: (495) 276-02-92; e-mail: info@vesmirbooks.ru; <http://www.vesmirbooks.ru>

E24 Европейский союз в поиске глобальной роли : политика, экономика, безопасность : [монография] / [Л.О. Бабынина и др.] ; под общ. ред. Ал.А. Громыко, М.Г. Носова ; Федеральное гос. бюджет. учреждение науки И-нт Европы Российской акад. наук. — М. : Весь Мир, 2015. — 592 с. — (Серия: Старый Свет — новые времена). — ISBN 978-5-7777-0597-6.

И. Бабынина, Л.О. П. Громыко, Ал.А., ред.

Среди книг Института Европы, публикуемых в серии «Старый Свет — новые времена» и посвященных, прежде всего, изучению Европейского союза, настоящая работа выделяется тем, что рассматривает не столько сам ЕС, сколько его взаимодействие с окружающим миром.

При этом внешняя политика ЕС исследуется в ее политическом, военном и экономическом аспектах. Авторы отмечают, что если ключевая роль Евросоюза в мировой экономике безусловна и неоспорима, то оценка его внешнеполитических и военных возможностей до сих пор остается намного более сдержанной. В книге раскрыты причины сложившейся ситуации, прогнозируются возможные варианты изменения такого положения.

В монографии внешняя политика Европейского союза освещена с максимально возможной для академического исследования степенью детализации. При этом помимо рассмотрения общих проблем структуры и инструментов внешней политики ЕС, подробно изучены ее основные политико-географические направления. Особое внимание уделено отношениям ЕС со странами постсоветского пространства и с Россией.

Все это делает книгу важным и весьма актуальным вкладом в изучение крупнейшего и наиболее успешного интеграционного объединения современности, каким является Европейский союз.

**УДК 061.1EU:[327+339.923](082)
ББК 66.4(4),60я43**

Серия «Старый Свет – новые времена»

**Европейский Союз в поиске глобальной роли:
политика, экономика, безопасность**

Под общей редакцией
Ал.А. Громько, М.Г. Носова

Корректор: *Феоктистова Е.В.*
Верстка: *Голодко С.А.*

Подписано в печать 16.12.2015 г.
Формат 60x90 1/16. Усл. печ. л. 37,0.
Тираж 1000 экз. Заказ №

ООО Издательство «Весь Мир»
125009, Москва, ул. Моховая, 11, строение 3 «В».
Тел./факс: (495) 276-02-92
E-mail: info@vesmirbooks.ru
[http:// vesmirbooks.ru](http://vesmirbooks.ru)

Отпечатано в ОАО «Первая Образцовая типография»
Филиал «Чеховский Печатный Двор»
142300, Московская область, г. Чехов,
ул. Полиграфистов, д. 1
Сайт: www.chpk.ru. E-mail: marketing@chpk.ru
факс 8(496) 726-54-10, тел. 8 (495) 988-63-87

ISBN 978-5-7777-0597-6



9 785777 705976 >