

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ОБРАЗОВАНИЕ • НАУКА • НОВАЯ ЭКОНОМИКА

Научный периодический журнал

ISSN 1996-7845

Периодичность выхода — 4 раза в год

Научный периодический журнал «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» издается Институтом международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ с января 2006 г. С 2009 г. публикуется ежеквартально. Каждый номер журнала является тематическим. Включен в перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (рекомендован по следующим научным специальностям: 23.00.04 Политические проблемы международных отношений и глобального развития, 08.00.14 Мировая экономика, 13.00.08 Теория и методы профессионального образования).

Миссия журнала — распространение российских и зарубежных исследований в области глобального управления, международного сотрудничества, по различным направлениям социально-экономической политики, в том числе образования, науки, новой экономики; а также создание профессиональной площадки для обсуждения тенденций и прогнозов в этих сферах.

Вестник международных организаций публикует статьи и аналитические материалы российских и зарубежных авторов о деятельности многосторонних международных институтов, прежде всего «Группы восьми», «Группы двадцати», БРИКС, ОЭСР, Всемирного банка, МВФ, ВТО, ООН, и интеграционных объединений, в первую очередь Европейского союза, Евразийского экономического союза, Шанхайской организации сотрудничества и др.

Журнал рассчитан на исследователей, аналитиков, практиков в области международных отношений и мировой экономики, а также на широкий круг читателей, интересующихся политическими проблемами международных отношений и глобального развития. Авторские права на публикуемые материалы принадлежат редакции журнала и авторам статей. Позиция редакции не обязательно совпадает с мнением авторов. Перепечатка материалов без разрешения редакции запрещена. При использовании материалов ссылка обязательна.

Подписка

Подписка на журнал «Вестник международных организаций» осуществляется во всех почтовых отделениях связи:

Каталог Агентства «Роспечать» <http://www.rosp.ru/>.

Подписной индекс: **20054**

Каталог Агентства-подписки «Интер-почта»

<http://interpochta.ru>

Подписной индекс: **11586**

Розничная продажа

В фирменном магазине НИУ ВШЭ «БукВышка»

Адрес: г. Москва, ул. Мясницкая, 20

Телефон: +7 (495) 621-49-66, 628-29-60

Научный руководитель Я.И. Кузьминов
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Главный редактор М.В. Ларионова
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Заместитель главного редактора О.В. Перфильева
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Св. Бискуп (Королевский институт международных отношений «Эгмонт», Бельгия)

Ю.А. Борко (Институт Европы РАН,
Российская Федерация)

Р. Вагенаар (Университет Гренингена, Нидерланды)

Л.М. Гохберг (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Дж. Дж. Киртон (Университет Торонто, Канада)

А.В. Кортюнов (Российский совет по международным делам, Российская Федерация)

Л.Л. Любимов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Дж. Найт (Университет Торонто, Канада)

Т.Г. Пархалина (Институт научной информации по общественным наукам РАН, Российская Федерация)

А.В. Соколов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

И.Д. Фрумин (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

П. Хайнал (Университет Торонто, Канада)

В.Д. Шадриков (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Л.И. Яковсон (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

А.А. Яковлев (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

РЕДАКЦИЯ

Выпускающий редактор А.В. Заиченко

Компьютерная верстка Ю.Н. Петрина

Художник А.М. Павлов

Адрес редакции

101000, Москва, Мясницкая, 20

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Телефон: +7 (495) 625-17-88

E-mail: iori@hse.ru

Web: <http://ioij.hse.ru/>

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, регистрационный номер ПИ № ФС 77 – 52401 от 28.12.2012

Учредитель

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Тираж 500 экз.

© Институт международных организаций и международного сотрудничества Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», 2014

© Оформление. Издательский дом Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», 2014

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL

EDUCATION • SCIENCE • NEW ECONOMY

Quarterly Journal

ISSN 1996-7845

International Organisations Research Journal (IORJ) is published by the International Organisations Research Institute (IORI) of the National Research University Higher School of Economics since January 2006. It is published quarterly since 2009. Generally, each issue is dedicated to one theme. The Journal is on the list of reviewed scholarly journals, approved by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of Russia, for publishing key research findings of PhD and Doctoral dissertations. The journal's main themes are: global governance and international affairs, world economy, international cooperation in education, science and innovation.

The journal mission is to disseminate the findings of research on global governance, international cooperation on a wide range of social and economic policies, including in the sphere of education, science and new economics; as well creating a professional framework for discussion of trends and prognoses in these areas.

International Organisations Research Journal publishes academic and analytical papers of Russian and international authors on activities of international multilateral institutions: G8, G20, BRICS, OECD, the World Bank, IMF, WTO, UN, and alliances: European Union, Eurasian Economic Union, Shanghai Cooperation Organisation and others.

The journal is aimed at researchers, analysts, practitioners in international affairs and world economics and at a wide audience interested in political issues of international affairs and global development.

Copyrights are owned by authors and editorial office. The editorial position does not necessarily reflect the authors views. The reproduction of materials without permission of the editorial office is prohibited. The reference to the materials is obligatory.

Subscription

To subscribe to the International Organisations Research Journal contact postal departments:

Rospechat'. <http://www.rosp.ru/>.

Subscription index: **20054**

Interpochta. <http://interpochta.ru>.

Subscription index: **11586**

Sale

To purchase the International Organisations Research Journal contact specialized bookshop of the Higher School of Economics Publishing House.

1/20, Myasnitskaya, Moscow, Russian Federation

Tel: +7 (495) 621-49-66, 628-29-60

Yaroslav Kuzminov, *Scientific Advisor*, Rector, HSE, Russian Federation

Marina Larionova, *Editor-in-Chief*, Director, IORI, HSE, Russian Federation

Olga Perfilieva, *Deputy Editor-in-Chief*, HSE, Russian Federation

EDITORIAL COUNCIL

Alexander Sokolov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Andrei Kortunov (Russian International Affairs Council, Russian Federation)

Andrei Yakovlev (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Isac Frumin (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Jane Knight (University of Toronto, Canada)

John Kirton (University of Toronto, Canada)

Leonid Gokhberg (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Lev Lubimov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Lev Yakobson (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Peter Hajnal (University of Toronto, Canada)

Robert Wagenaar (University of Groningen, Netherlands)

Sven Biscop (Egmont – The Royal Institute for International Relations, Belgium)

Tatiana Parkhalina (Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Science, Russian Federation)

Vladimir Shadrikov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Yuri Borko (Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation)

EDITORIAL STAFF

Executive editor – Anna Zaichenko

Pre-Press – Yulia Petrina

Designer – Andrey Pavlov

Address

National Research University Higher School of Economics

20, Myasnitskaya, 101000, Moscow, Russian Federation

Tel: +7(495) 625-17-88

E-mail: iori@hse.ru

Web: <http://iorj.hse.ru/>

Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications (ROSKOMNADZOR)

Reg.No. ПИ № ФС 77 – 52401 от 28.12.2012

Publisher

National Research University Higher School of Economics

500 copies

© International Organisations Research Institute of the National Research University Higher School of Economics, 2014

© Design. Publishing House of the National Research University Higher School of Economics, 2014

Содержание

Вступительное слово

Т.В. Бордачев

Две стороны одной монеты7

Россия и Европейский союз: переосмысливая формат отношений

Т.В. Бордачев, Е.М. Островская

Россия и Европейский союз: конкуренция от недопонимания9

Н.И. Чернышев

Влияние институционального механизма принятия политических решений в России на формирование курса внешней политики в отношениях с Европейским союзом 20

Д.С. Васфилов

Системный анализ взаимодействия России и Европейского союза на постсоветском пространстве 31

Взаимодействие России и Европейского союза в ключевых сферах социально-экономического развития

А.Б. Лихачева

Российско-европейские отношения в урегулировании водно-энергетической проблемы Центральной Азии в среднесрочной перспективе 47

Е.А. Сидорова

Культурный фактор в отношениях России и Европейского союза 68

Региональные интеграционные процессы

Е.М. Островская

Трансформация роли Европейской комиссии в системе властных отношений Европейского союза по итогам расширения 2004–2007 гг. 83

А.С. Скриба

Вызовы и перспективы Евразийской интеграции после украинского кризиса 96

Content

Keynote

<i>T. Bordachev</i> Two Sides of the Same Coin.....	7
--	---

Rethinking Russia – EU Cooperation

<i>T. Bordachev, E. Ostrovskaia</i> Russia and the European Union: Wasteful Competition	9
--	---

<i>N. Chernyshev</i> The Influence of Institutional Decision Making Mechanism in Russia on the Relations with the European Union	20
--	----

<i>D. Vasilov</i> A Systemic Analysis of the Interaction between Russia and the European Union in the Post-Soviet Space	31
---	----

Russia – EU Cooperation in Socio-Economic Area

<i>A. Likhacheva</i> EU – Russia Relations Regarding Water Resources in Central Asia.....	47
--	----

<i>E. Sidorova</i> EU – Russia Cultural Relations.....	68
---	----

Regional Integration Processes

<i>E. Ostrovskaia</i> The European Commission in the Power Relations of the European Union after the 2004–2007 Enlargement	83
--	----

<i>A. Skriba</i> Challenges of Eurasian integration after the Ukrainian Crisis	96
---	----

Вступительное слово

Две стороны одной монеты

Россия и Европа, как две стороны одной монеты, совершенно разные, но практически идеально совместимые друг с другом. Их отличия объясняются веками скрытой вражды и фундаментальным отсутствием взаимного понимания в таких базовых вопросах, как справедливость и право. Их уникальная совместимость обеспечивается тем, что они буквально выплавлены из одного металла в одной социально-политической форме феодальной «большой Европы» IX–XIII вв. Именно этот металл, глубокое, хотя часто не осознаваемое в полном объеме родство, общие культурно-цивилизационные корни всегда, даже при самом сложном развитии политико-дипломатических отношений, оставляет возможность для сближения самого высокого качества. Пока Россия и Европа воспользоваться такой возможностью оказались не готовы.

Медленное, но неуклонное снижение роли Европы в мире, подспудный кризис в отношениях России и нашего важнейшего внешнеэкономического партнера — Европейского союза — стали в последние годы достаточно общими для российской и европейской аналитики. Не был исключением и автор этого текста. Однако времена меняются. И новая историческая реальность, подчас кровавая и трагическая, подтверждает: Россия и Европа являются неизбежными и необходимыми друг для друга партнерами. Особенно сейчас, когда мир в Евразии висит на волоске.

За последние 23 года эти взаимоотношения пережили несколько подъемов и спадов. Необходимо отдавать себе отчет в том, что Россия и Европа не пришли к такому положению дел в одночасье. В практическом плане возможности для создания единого сообщества двух основных составляющих современной Европы — России и Европейского союза — и полноправного вхождения России в евро-атлантическое военно-политическое пространство были в течение последних 20 лет упущены как минимум дважды (в 1991–1994 гг. и в начале 2000-х). Хотя каждый раз проявление сторонами политической воли к созданию такого объединения позволило бы войти в него и другим европейским государствам, сформировав обширную зону общих человеческих, экономических, энергетических интересов, координируемой внешней и оборонной политики, совместной стратегии в отношении общего зарубежья.

В 1991–1994 гг. Россия, освободившаяся от коммунистического строя, и пришедшая к власти реформаторская часть элиты готовы были интегрироваться с Европой, с Западом даже на правах младшего партнера. На рубеже веков, в начале правления В. Путина, Москва снова сделала ставку на широкоформатное сближение с ЕС, но уже на равноправной основе. Во время первого «окна возможностей» Запад, поколебавшись, отказался, решив ограничиться интеграцией только стран Центральной и Восточной Европы. Началось расширение НАТО, а затем и Евросоюза. С Россией вежливо обошлись, как с побежденной державой, и предложили повестку ее конверсии по своему образцу и подобию, а не превращение России в союзника. Но Москва себя побежденной не считала. Отказ от конфронтации был результатом ее добровольного решения. И это противоречие заложило основу для многих из последовавших трудностей.

Предпринятые же в начале следующего тысячелетия попытки сближения не имели ясной общей цели, что фактически обрекало их на провал. Да и Европа, вползавшая тогда в период глубокого внутреннего кризиса и трансформации, не имела ни сил, ни желания серьезно заниматься сближением с Россией. В отсутствие стратегического воображения верх взяли узкие, сиюминутные интересы, и протянутая рука повисла в воздухе. Многие в Европе надеялись сохранить в отношениях с Москвой модель «ведущий – ведомый», сложившуюся в 1990-е годы, не желая и слышать о совместной с Россией (а не односторонней на принципах ЕС и НАТО) выработке правил сосуществования. Россия же, постепенно восстанавливающая свой стратегический и социально-экономический потенциал, эту модель категорически отвергала, действуя временами азартно и излишне жестко. На этом этапе объективные расхождения позиций сторон усугублялись субъективным фактором, а именно изрядной степенью высокомерия: ни шагу назад, добиться своего во что бы то ни стало.

Сейчас, в 2014 г., Россия и Европа блуждают в нарастающем хаосе современного мира, погруженные во мрак собственных страхов и предрассудков. На протяжении последних лет взаимодействие между ними сводилось к попыткам выиграть у партнера максимум возможного, прикрываясь громкими лозунгами «стратегического партнерства». «Игра с нулевой суммой», при которой выигрыш одного неминуемо означает поражение другого, стала правилом, а не исключением в российско-европейских отношениях. Европа ищет спасения за океаном. Россия все более уверенно поворачивается к Азии, выстраивает альтернативный Евросоюзу торгово-экономический блок Евразийского экономического союза, который с каждым месяцем приобретает все более четкие очертания. Возникает опасность того, что глубокие и разветвленные торгово-экономические связи уже в среднесрочной перспективе не смогут выполнять привычную для себя роль страховочной сетки политических отношений.

Именно поэтому сейчас наступает самое время серьезно говорить о Европе. Но не о Европе наших представлений, а о реальной, институционально правовым воплощением которой является Европейский союз, ищущий сейчас новые пути в будущее и способы повысить собственную конкурентоспособность. На повестке дня может быть новый старт в отношениях России и Европейского союза.

Мы (автор данного Вступительного слова, профессор ВШЭ и МГИМО О. Барабанов, младший научный сотрудник ЦКЕМИ А. Лихачева и группа студентов факультета мировой экономики и мировой политики) не могли, конечно, охватить все аспекты столь многогранной проблематики. Однако некоторые из них – вопросы внутренней трансформации Евросоюза и его наиболее важной институциональной составляющей, теоретические аспекты системного анализа отношений России и ЕС, влияние на них культурного фактора и национальных механизмов принятия решений, их взаимодействие в таких сложных регионах, как Центральная Азия, и, наконец, проблема конкуренции в европейской части постсоветского пространства – мы постарались изучить как на теоретическом, так и на прикладном уровне. Результаты этой работы и предлагаются вниманию уважаемого читателя.

Т.В. Бордачев

научный руководитель НУГ по системному анализу
отношений России и Европейского союза,
директор Центра комплексных европейских
и международных исследований НИУ ВШЭ

Россия и Европейский союз: переосмысливая формат отношений

Россия и Европейский союз: конкуренция от недопонимания¹

Т.В. Бордачев, Е.М. Островская

Бордачев Тимофей Вячеславович – к.полит.н., директор Центра комплексных международных и европейских исследований НИУ ВШЭ, руководитель Научно-учебной группы НИУ ВШЭ «Системный анализ отношений Россия – ЕС на постсоветском пространстве»; Российская Федерация, 115162, Москва, ул. Мытная, д. 46, стр. 5; E-mail: tbordachev@hse.ru

Островская Екатерина Максимовна – стажер-исследователь Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 115162, Москва, ул. Мытная, д. 46, стр. 5; E-mail: eostrovskaya.hse@gmail.com

Потенциал России как контрибутора безопасности и проводника экономического роста в регионе общего соседства России и Европейского союза долгое время был недооценен. Сегодня интеграционный выбор национальных элит Белоруссии, Казахстана и России создает в регионе новую политическую и институциональную реальность. Однако высокий риск развития конкуренции с Европейским союзом создает угрозу разделения региона на отдельные конкурирующие блоки, что может существенно ограничить его совокупный потенциал.

Одним из негативных факторов является снижение ресурсов конструктивного долгосрочного присутствия в регионе общего соседства Европейского союза. Последствием доминирования односторонних механизмов во взаимодействии ЕС с внешним окружением в предыдущий исторический период стала недостаточная эффективность современной европейской политики соседства. В отсутствие перспектив членства нормативное сближение стран-партнеров с Европейским союзом было поставлено в зависимость от политических режимов отдельных стран и не способствовало созданию многосторонних форматов регионального взаимодействия.

С началом процессов евразийской интеграции регион вошел в новую фазу политического и экономического развития. Однако стратегия ЕС по более дифференцированному подходу к странам-партнерам, возникшая в данный период, не смогла решить основную проблему недостаточности инструментов регионального присутствия ЕС, увеличив в ней роль нерациональных факторов.

В результате риск конкуренции за страны общего соседства не способствует эффективной реализации стратегических целей России и Европейского союза. В долгосрочной перспективе оба актора заинтересованы в создании целостной региональной подсистемы, опирающейся на многосторонние форматы регионального взаимодействия.

Ключевые слова: Восточное партнерство, российско-европейские отношения, общее соседство России и Европейского союза, евразийская интеграция

¹ В данной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 13-05-0052 при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 г.

Введение

Образование новых независимых государств на территории бывшего СССР в 90-х годах XX в. сопровождалось существенными изменениями политического, экономического и социального контекста внутри региона. Сегодня пространство общего соседства России и Европейского союза характеризуется сложным переплетением экономических и политических связей как в отдельных национальных границах, так и в общерегиональном масштабе. Неизбежная хрупкость формирующейся региональной подсистемы влечет за собой существенные риски для успешного национального развития.

Прочная институциональная основа отношений всех участников общего соседства могла бы стать залогом региональной целостности и стабильности.

Создание многосторонних форм взаимодействия потребует, прежде всего, активной вовлеченности в данный процесс двух системообразующих акторов – России и Европейского союза. Однако проблема снижения ресурсов долгосрочного европейского присутствия в регионе общего соседства оказывает негативное влияние на развитие всей региональной подсистемы. Современная Европа все более уходит в решение внутренних проблем, фактически отказываясь от необходимых реформ европейских инструментов региональной политики, а значит и долгосрочной стратегии в регионе.

Ярким контрастом активной стратегии по отношению к странам Центральной и Восточной Европы служит концептуальная размытость политики на территории вновь образовавшегося общего соседства. В отсутствие действующих многосторонних механизмов сотрудничества ЕС жертвует региональной целостностью с целью краткосрочного повышения собственного одностороннего влияния, не принимая во внимание качественно новый этап регионального развития второй половины 2000-х годов. Попытки дифференцировать участников программы «Восточного партнерства» по принципу их ценностного сближения с нормами Европейского союза ставят под угрозу европейские интересы безопасности, а также создают риск возникновения логики конкуренции в отношениях с Россией.

Тем не менее в случае конструктивной реализации политические стратегии России и Европейского союза в регионе общего соседства взаимно дополняют друг друга и не являются конкурирующими.

Россия и ЕС руководствуются различными региональными приоритетами, подразумевающими различные институциональные формы их реализации. Сегодня оба актора крайне заинтересованы в многосторонних форматах регионального взаимодействия, реализуемых с учетом предыдущей исторической и институциональной динамики. Последнее предъявляет повышенные требования к институциональному оформлению любых политических проектов, реализуемых в регионе общего соседства.

Региональные отношения в период после распада СССР

Б. Ельцин, занимавший пост президента России с 1991 по 1999 г., охарактеризовал мирное предоставление независимости бывшим советским республикам как важнейшее достижение Содружества Независимых Государств (СНГ)². Действительно, формирование в 1991 г. СНГ лидерами РСФСР, Белоруссии и Украины ознаменовало собой скорее распад прежней политической системы, нежели предложило устойчивый механизм сотрудничества бывших союзных республик.

² Цит. по: Break-up of the USSR: “civilized divorce” or tragedy? // Russia Today. 08.12.2006. Режим доступа: <http://rt.com/news/break-up-of-the-ussr-civilized-divorce-or-tragedy> (дата обращения: 29.11.2013).

Став формой «цивилизованного развода», объединение не обладало достаточной институциональной структурой для совместного развития участвующих сторон. На фоне драматического снижения экономических и социальных показателей доля внутрирегиональной торговли, по экспертным оценкам, снизилась до одной трети от прежнего объема в период с 1990 по 1993 г. [Williamson, 1992]. В 1999 г. только 27,3% от суммарного регионального экспорта составил экспорт между странами Содружества Независимых Государств (СНГ) [Zhukov, Reznikova, 2007]. Одна из главных проблем состояла в исключительной гетерогенности участников не только по уровню экономических показателей, но и по политическим приоритетам национального развития [Trenin, 2009].

Ситуация политической неопределенности усилилась после череды внутригосударственных и межнациональных конфликтов. В начале 1990-х годов в ряде новых независимых государств бывшего СССР произошли военные столкновения на национальной почве. Многие из них так и не были до конца урегулированы и перешли в статус замороженных.

Политика западных стран на территории постсоветского пространства в данный период ограничивалась вопросами региональной безопасности. В более чем двадцатилетний исторический период с конца 80-х годов европейские усилия были практически полностью сконцентрированы на подготовке внутреннего расширения на территорию стран Центральной и Восточной Европы в ущерб активности по другим направлениям [Georgiadis, 2008].

Доклад Европейской комиссии «Европа и вызов расширения», подготовленный к саммиту Европейского совета в Лиссабоне в 1992 г., не содержал каких-либо политических заявлений относительно стран постсоветского пространства. Программа технического и экономического содействия постсоветским странам ТАСИС, действовавшая с 1991 по 2006 г., также в большей степени была ориентирована на развитие сотрудничества в области приоритетных для ЕС сфер ядерной и энергетической безопасности.

По оценкам европейских представителей, на момент начала сотрудничества с новыми независимыми государствами СНГ между партнерами отсутствовали общие «институциональные процедуры, адекватные правила и регулирующие нормы, не была сформирована общая корпоративная культура» [Frenz, 2006, p. 2].

В 2002 г. Р. Проди, занимавший пост председателя Европейской комиссии, официально подтвердил негласную позицию: «Текущее расширение представляет собой наиболее значительный вклад Европейского союза в устойчивый характер стабильности и безопасности на европейском континенте за всю его историю. <...> Любое европейское государство, которое будет соответствовать Копенгагенским критериям, сможет подать заявку на вступление. Однако чтобы развеять любые сомнения, позвольте мне сказать следующее. Наличие такой перспективы не означает каких-либо <европейских> обязательств по предоставлению членства»³.

В отсутствие намерения включить постсоветские страны в состав внутренней интеграционной структуры объединения, в отношениях Европейского союза со странами постсоветского пространства исторически доминировали интересы безопасности. В этой связи потенциальное несоответствие целей европейской политики и практических инструментов их реализации на многосторонней основе приобретало все большее значение.

³ Prodi R. A Wider Europe – a Proximity Policy as the Key to Stability. Speech (SPEECH/02/619) delivered at the 6th ECSA – World conference. Brussels. 05–06.12.2002.

Для России, напротив, специфика региональных отношений на постсоветском пространстве в течение двадцатилетнего периода с момента распада СССР характеризовалась постепенным завершением пассивного периода слабоинституционализированного межгосударственного взаимодействия и переходом к созданию более активных форм организованного сотрудничества.

В начале 2000-х годов в регионе был запущен ряд проектов с российским участием, нацеленных на более глубокую экономическую и политическую интеграцию для меньшего количества заинтересованных участников. В 2000 г. вступил в силу договор о Союзном государстве Белоруссии и России. В 2001 г. было создано Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), в 2003 г. лидерами Белоруссии, России, Казахстана и Украины было подписано соглашение о намерении создать Единое экономическое пространство.

Параллельно предпринимались попытки переосмыслить потенциал организационного формата СНГ для развития сотрудничества между постсоветскими странами. В 1999 г. с целью более успешного развития отраслевого экономического взаимодействия была проведена реформа институциональной структуры региональной группировки. В 2002 г. Договор о коллективной безопасности от 1994 г. был преобразован в полноценную межправительственную организацию (ОДКБ).

Однако к середине 2000-х годов региональная интеграция не приняла по аналогии с Азиатско-Тихоокеанским регионом форму так называемого “spaghetti bowl”. В противовес азиатской многоуровневой системе перекрестных экономических обязательств на постсоветском пространстве возник риск конкуренции и изолированности региональных блоков пророссийской и прозападной ориентации.

В результате для ряда стран региона наиболее рациональной оказалась стратегия лавирования между центрами регионального влияния с целью получения дополнительных политических и экономических выгод. Распространенной проблемой стал низкий уровень имплементации государствами достигнутых межправительственных договоренностей, что позволило некоторым исследователям говорить о проблеме инертности и даже «имитации интеграционных процессов» на постсоветском пространстве [Libman, 2007, p. 402].

Особенно обозначенные риски возросли в связи с началом нового этапа регионального взаимодействия в середине 2000-х годов.

Эволюция региона общего соседства с середины 2000-х годов

События второй половины 2000-х годов свидетельствуют об окончательном завершении периода политической и экономической трансформации на постсоветском пространстве и формировании региона общего соседства России и Европейского союза. С. Караганов, размышляя о перспективах российско-европейского сотрудничества, отмечает: «...идея о создании Союза Европы – единого экономического, энергетического и человеческого пространства от французского Бреста до Владивостока с включением в него “неопределившихся” государств типа Турции или Украины – объективно отвечает интересам всех. Создавалась бы усиливающая всех европейцев и международную стабильность третья основа будущего миропорядка. Наряду с китайской и американской» [Караганов, 2013].

Тем не менее институциональное оформление конструктивной региональной реальности сталкивается с практическими трудностями, связанными с недостаточной вовлеченностью Европейского союза в многостороннюю систему отношений на тер-

ритории общего соседства. Последнее связано с продолжающимся с середины 2000-х годов ростом несоответствия между целями региональной политики ЕС и односторонними механизмами их реализации.

В 2004 г. завершился длительный процесс принятия стран Центральной и Восточной Европы в состав ЕС. Количество членов интеграционного объединения возросло до 25. Аналогичным образом увеличилась гетерогенность и его международного окружения. Европейский союз столкнулся с необходимостью развития отношений с совокупным приграничным пространством, на котором проживает 385 млн человек, объединяющим регионы Восточной Европы, Закавказья, Западных Балкан и Средиземноморья.

В 2003 г. риторика создания «кольца друзей» вокруг европейских границ была воплощена в институциональной форме Европейской политики соседства, которая объединила отношения с соседними странами в единую внешнеполитическую стратегию. В качестве одной из целей Европейской стратегии безопасности 2003 г. провозглашалось «построение безопасности в соседних регионах» при помощи создания группы «хорошо управляемых стран» в его внешнем окружении (*well-governed countries*)⁴. Первые были обозначены пределы расширения Европейского союза как средства взаимодействия со странами-партнерами.

По замыслу Европейской комиссии новая программа отношений должна была сконцентрироваться на развитии трансграничных связей в сфере экономики, инвестиций, а также проблеме обеспечения безопасности в самом широком понимании. Одновременно декларировалась ответственность Европейского союза в области развития межрегиональной и субрегиональной форм интеграции в приграничных областях, которая рассматривалась как предварительное условие политической стабильности, устойчивого экономического роста и выравнивания социальных различий на их территории. Ключевым стимулом для развития отношений со странами общего соседства выступила перспектива постепенного включения последних в пространство единого внутреннего рынка по аналогии с Барселонским процессом. Предполагалось, что проводимая политика послужит универсальным стимулом для развития отношений Европейского союза с соседними государствами и будет способствовать добровольному развитию региональной экономической интеграции и политической стабильности на его внешних границах [Harris, 2004].

Однако крайняя степень различий региональных контекстов реализации Европейской политики соседства остро поставила вопрос об эффективности выбранного формата взаимодействия. Как пишет К. Смит, «в отличие от многостороннего сотрудничества в Средиземноморье, политика ЕС в отношении стран Восточной Европы основывалась на двустороннем укреплении отношений с отдельными партнерами, формируя европейскую “политику для соседей” взамен “политики соседства”» [Smith, 2005, p. 771].

Внутренние вызовы, стоящие перед каждым из регионов, также значительно различались, что способствовало постепенному «разводу» данных направлений в европейской внешней политике, а также росту внутривнутриполитических противоречий государств-членов внутри ЕС относительно ее приоритетов.

Первой попыткой ответа на возникающие проблемы стала стратегия «Европейская политика соседства плюс», выдвинутая по инициативе немецкого председательства в 2007 г. Ключевой составляющей данной стратегии стало стремление к «боль-

⁴ A secure Europe in a better world: European Security Strategy. Council of the European Union, Brussels. 12.12.2003.

шей дифференциации пакетных соглашений» [Emerson et al., 2007, p. 1], предлагаемых странам-партнерам в качестве продвинутой системы стимулов для правового сближения.

В центре немецкого видения новой региональной политики на восточном направлении стояли вопросы безопасности и экономического развития государств. Как заявил тогдашний министр иностранных дел ФРГ Ф.В. Штайнмайер, «если Европа не укрепит стабильность, экономическое процветание и правовую систему в соседних странах, то рано или поздно окажется в ситуации импорта нестабильности “на свою собственную территорию”» [Steinmeier, 2007, p. 51].

Для достижения поставленных целей предлагалось, прежде всего, продолжить курс на расширение пространства Единого внутреннего рынка за счет создания системы соглашений о свободной торговле. Прагматичный подход в рамках данной инициативы подтверждался готовностью ЕС дифференцировать сферы предполагаемого сотрудничества с учетом интересов европейской безопасности. В частности, предпринимались попытки активного вовлечения России в региональное взаимодействие по энергетическим вопросам.

Вместе с тем общая риторика адаптации стран общего соседства к европейским стандартам к середине 2000-х годов была сохранена. Доклад по результатам заседания Совета министров 2006 г. содержит ссылку на необходимость для Европейского союза «сконцентрироваться на относительных конкурентных преимуществах “соседних стран” и скорректировать в должной мере элемент асимметрии в их отношении. Взамен государства-партнеры обязаны продолжать открытие своих экономических систем и избирательно имплементировать соответствующие части европейской правовой системы в национальное законодательство»⁵. Однако важное отличие, которое внес новый этап эволюции Европейской политики соседства, начавшийся в 2008 г., состояло в фактическом изменении дискурса региональной стратегии Европейского союза в сторону большего акцента на политической компоненте регионального сотрудничества.

Совместная польско-шведская инициатива по развитию особых отношений со странами Восточной Европы и Закавказья была поддержана по итогам заседания Европейского совета в июне 2008 г. В ходе первого саммита «Восточного партнерства», состоявшегося в Праге в мае 2009 г., стороны подтвердили, что новая региональная политика ЕС на восточном направлении должна содержать «ясное *политическое послание* (курсив наш. – Т. Б., Е. О.) “странам общего соседства” о необходимости проведения и стимулирования реформ»⁶.

Для усиления данных процессов предлагалось дополнительное участие Европейского союза в развитии механизмов эффективного управления в странах-партнерах, включая поддержку изменений в финансовом секторе, средствах регионального развития и социальной системе. В качестве дополнительных институциональных механизмов наращивания сотрудничества были введены тематические платформы, которые включали взаимодействие: (1) по демократии, (2) надлежащему управлению и стабильности, (3) экономической интеграции и сближению с политическими курсами ЕС, (4) энергетической безопасности, (5) развитию контактов между гражданами.

⁵ Strengthening the European Neighbourhood Policy Presidency Progress Report. General Affairs and External Relations Council, Brussels. 18–19.06.2007.

⁶ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. Council of the European Union, Prague. 07.05.2009.

Приоритетные области сотрудничества также были институционализированы в формате так называемых «флагманских инициатив». В список наиболее активных областей развития диалога вошло взаимодействие в сфере совместного управления границами, а также вопрос либерализации визового режима.

Более активный двусторонний курс на распространение регуляционного влияния Европейского союза был также связан с введением новой системы Соглашений об ассоциации. Последние подразумевали развитие всеобъемлющей зоны свободной торговли, в рамках которой эффект от либерализации торговых и инвестиционных потоков будет «усилен сближением правовых норм, что приведет к сближению с нормами и стандартами ЕС в целом».

Таким образом, инициатива «Восточного партнерства» не внесла каких-либо значимых институциональных изменений в реализацию Европейской политики соседства, лишь дополнив традиционные для Европейского союза инструменты региональной политики и утвердив механизм политической кондициональности как его ключевой элемент. Однако на политическом уровне после 2008 г., напротив, произошел переход от попыток создать многосторонний формат экономического взаимодействия, характерных для первоначального этапа после расширения, к акценту на политической солидарности стран-соседей с Европейским союзом.

В совместном заявлении 2010 г. министры иностранных дел Польши и Швеции Р. Сикорски и К. Бильдт упоминают важность создания четкого механизма экономической интеграции стран-соседей в пространство Единого внутреннего рынка, однако говорят об их полномочном включении в данный процесс в долгосрочной перспективе [Sikorski, Bildt, 2010]. Данный факт подтверждает предположение о смене приоритетов Восточной политики соседства и переходе экономической интеграции в кондициональное качество. В среднесрочной перспективе отношения с приграничными странами переходят на двусторонний уровень, сопровождаясь усилением роли отдельных государств-членов как вовне, так и внутри Европейского союза.

Тенденция имеет губительные последствия для развития любого долгосрочного взаимодействия, а также для достижения приоритетных целей стабилизации внешнего окружения Европейского союза в регионе общего соседства. Как пишет Смит, «исключение России из рамки регионального взаимодействия, которая была нацелена на решение сложных трансграничных вопросов, означает большой пробел в ее сердцевине» [Smith, 2005, p. 759]. Для развития российско-европейских отношений данный факт означает риск нарастания конкуренции.

Конструктивное и долгосрочное европейское участие стало особенно необходимым с развитием российских интеграционных проектов.

В 2010 г. процесс региональной интеграции с российским участием вышел на качественно новый уровень. Заработал проект таможенной интеграции Белоруссии, Казахстана и России, который в 2012 г. был дополнен более глубокой торгово-экономической интеграцией сторон в составе Единого экономического пространства. Созданный в рамках данных объединений наднациональный орган – Евразийская экономическая комиссия – получил беспрецедентно высокий в постсоветской истории уровень наднациональных полномочий по контролю над имплементацией достигнутых межправительственных договоренностей. Президент России В. Путин, рассуждая о региональных инициативах трех стран, отметил: «Интеграционный проект выходит на качественно новый уровень, открывает широкие перспективы для экономического развития, создает дополнительные конкурентные преимущества. Такое объединение

усилий позволит нам не просто вписаться в глобальную экономику и систему торговли, но и реально участвовать в процессе выработки решений, задающих правила игры и определяющих контуры будущего»⁷.

В новых условиях неэффективность программы «Восточного партнерства», усиленная в конце 2000-х годов повышением роли нерационального фактора «приверженности общим ценностям» в качестве ключевого индикатора сотрудничества, может привести к негативным последствиям для развития всего региона общего соседства. Акторам необходимо преодолеть логику конкуренции и создать механизмы эффективного диалога между европейской и евразийской интеграцией.

Инертность потенциальной конкуренции не способствует эффективной реализации стратегических целей обоих акторов.

Европейский союз вынужден жертвовать целостностью региональной системы, ставя развитие связей в сфере безопасности в зависимость от результатов нормативно-сотрудничества с конкретными политическими режимами стран общего соседства. Продолжающаяся дефрагментация региональной системы фактически не позволяет ЕС не только выстроить последовательную многостороннюю стратегию, но и «комплексно оценить результаты текущей деятельности» [Bosse, 2009].

Для России конкуренция в регионе общего соседства означает риск искусственно ускоренных темпов евразийской интеграции, что ставит под угрозу баланс ее качественной и количественной составляющих.

Заключение

Конкуренция России и Европейского союза за отдельные страны общего соседства должна уступить место эффективным многосторонним механизмам сотрудничества двух интеграционных объединений.

В период масштабных политических и экономических трансформаций, связанных с дефрагментацией региона в начале 90-х годов XX в., Европейский союз внес беспрецедентный вклад в поддержание региональной стабильности, интегрировав страны Центральной и Восточной Европы в свой состав. Однако институциональный отпечаток, который данный процесс наложил на политику ЕС на восточном направлении, способствует активной дефрагментации региона общего соседства на современной стадии его развития.

Если в первоначальный период после расширения ведущим элементом европейского дискурса стал де-факто приоритет целей региональной безопасности, то с середины 2000-х годов при сохранении традиционных недостатков институциональной структуры была предпринята попытка все более активной политической интеграции на основе ее ценностной составляющей.

В результате зрелость нормативно-правовой системы внутри ЕС продолжает парадоксально контрастировать со стагнацией сотрудничества объединения с его внешним окружением. Европейский союз сталкивается с непредсказуемостью стран-партнеров в условиях противоречия целей безопасности и ценностного сближения в своей региональной политике. В ущерб долгосрочным региональным интересам в условиях, когда Россия полностью восстановила свой потенциал в качестве проводника безопасности и экономического роста в регионе общего соседства, процессы евразийской интегра-

⁷ Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Официальный сайт газеты Известия. 03.10.2011. Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/502761> (дата обращения: 29.11.2013).

ции искусственно политизируются. Не принимается во внимание потенциал развития в регионе наднациональных институтов как гаранта отсутствия геополитических мотивов любой из участвующих сторон.

В ситуации снижения ресурсов долгосрочного участия Европейского союза в регионе общего соседства именно от российских усилий по вовлечению ЕС в конструктивный диалог зависит эффективность регионального взаимодействия. Тот факт, что сегодня и Россия, и Европейский союз объективно заинтересованы в создании многосторонних форматов отношений, положительно характеризует перспективы сотрудничества в долгосрочной перспективе.

Литература

- Караганов С.А. (2013) Европа, Россия и схватка за Украину // Ведомости. 12 ноября. Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/opinion/news/18618171/shvatka-za-ukrainu> (дата обращения: 29.11.2013).
- Bosse G. (2009) Challenges for EU governance through Neighbourhood Policy and Eastern Partnership: the values/security nexus in EU – Belarus relations // *Contemporary Politics*. Vol. 15. No. 2. P. 215–227.
- Emerson M., Noutcheva G., Popescu N. (2007) European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an “ENP plus” // CEPS Policy brief. No. 126.
- Frenz A. (2006) The European Commission’s Tacis Programme 1991–2006. A Success Story. Режим доступа: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf (дата обращения: 25.11.2013).
- Georgiadis G. (2008) “Differentiation by design” as a determinant of convergence: comparing early EU selection policies in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States // *Southeast European and Black Sea Studies*. Vol. 8. No. 4. P. 399–429.
- Harris G. (2004) *The Wider Europe // The Future of Europe Integration and Enlargement* / F. Cameron (ed.). London.
- Libman A. (2007) Regionalisation and Regionalism in the Post-Soviet Space: Current Status and Implications for Institutional Development // *Europe-Asia Studies*. Vol. 59. No. 3. P. 401–430.
- Sikorski R., Bildt K. (2010) Letter to European Union High Representative for Foreign Affairs and Security Policy European Commission Vice President for External Relations, and Mr. Stefan Füle, Commissioner for Neighbourhood and European Neighbourhood Policy // Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland website. 6 October. Режим доступа: <http://www.mfa.gov.pl/resource/31fd48f0-390d-425c-82f9-009bf9752871> (дата обращения: 30.11.2013).
- Smith K.E. (2005) The European Neighbourhood Policy // *International Affairs*. Vol. 81. No. 4. P. 757–773.
- Steinmeier F.W. (2007) Interaction and Integration. A new phase of Ostpolitik: globalization demands interaction, not isolationism // *Global Issues*. Spring. P. 50–55. Режим доступа: <https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=https%3A%2F%2Fip-journal.dgap.org%2Fen%2Farticle%2FgetFullPDF%2F20624&ei=3ViaUoHJHcOx0AXn1YGoCg&usg=AFQjCNEKO5vp8EYBSu7qymkGUkd7u6MuCg&sig2=MaDlyaFeoNPoVCeH9kV3mw&bvm=bv.57155469,d.d2k&cad=rjt> (дата обращения: 30.11.2013).
- Trenin D. (2009) Russia’s Spheres of Interest, not Influence // *Washington Quarterly*. Vol. 32. No. 2. P. 3–22.
- Williamson J. (1992) *Trade and Payments. After Soviet Disintegration*. Washington: Institute for International Economics.
- Zhukov S., Reznikova O. (2007) Economic Integration in the Post-Soviet Space // *Problems of Economic Transition*. Vol. 50. No. 7. P. 24–36.

Russia and the European Union: Wasteful Competition

T. Bordachev, E. Ostrovskaja¹

Timofei Bordachev – PhD in Political Science, Director of the Centre for Comprehensive European and International Studies, Head of Research and the Study Group on “Systemic Analysis of EU – Russia Relations in Post-Soviet Space”, National Research University Higher School of Economics; 46/5, Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: tbordachev@hse.ru

Ekaterina Ostrovskaja – Junior Researcher at the Centre for Comprehensive European and International Studies, graduate student in the Master’s Program in International Relations at the European and Asian Studies Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 46/5, Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: eostrovskaya.hse@gmail.com

Abstract

Since the collapse of the Soviet Union, Russia’s potential to contribute politically and economically to the stability of the Russia – European Union Shared Neighbourhood has been systematically undervalued. The regional integration initiated by the governments of Belarus, Kazakhstan and Russia has created a new institutional and ideological reality. However, the increased risk of political and economic competition with the European Union threatens to split the region into separate competing blocs, potentially limiting further regional development.

One of the negative factors is the long-term decline of the institutional tools that the EU can apply to sustain its presence in the region. As a consequence of previously used unilateral mechanisms, current European regional policy is ineffective. Because no prospects of membership can be offered to the countries in the Shared Neighbourhood, regulatory convergence with the EU depends increasingly on individual political regimes. This principle prevents a multilateral regional framework from emerging. The process is aggravated further by the increased role of irrational factors in EU regional policy, as opposed to security interests, since the mid 2000s.

However, since the beginning of Eurasian integration, the Shared Neighbourhood has entered a new phase of political and economic development, where irrational competition can only jeopardize the strategic goals of Russia and the EU. In the long term, both actors are interested in creating a coherent regional subsystem, based on multilateral formats of regional cooperation.

Key words: Eastern Partnership, Russia – EU relations, post-Soviet space, Eurasian integration, Shared Neighbourhood, European Neighbourhood Policy

References

- Bosse G. (2009) Challenges for EU governance through Neighbourhood Policy and Eastern Partnership: the values/security nexus in EU – Belarus relations. *Contemporary Politics*, vol. 15, no 2, pp. 215–227.
- Emerson M., Noutcheva G., Popescu N. (2007) European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an “ENP plus”. *CEPS Policy brief*, no 126.
- Frenz A. (2006) *The European Commission’s Tacis Programme 1991–2006. A Success Story*. Available at: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf (accessed 25 November 2013).
- Georgiadis G. (2008) “Differentiation by design” as a determinant of convergence: comparing early EU selection policies in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 8, no 4, pp. 399–429.

¹ The results used in this paper are obtained within the research grant № 13-05-0052 under the support of the National Research University Higher School of Economics Academic Fund Program in 2013.

- Harris G. (2004) The Wider Europe. *The Future of Europe Integration and Enlargement* (ed. F. Cameron). London.
- Karaganov S. (2013) Evropa, Rossiya i shvatka za Ukrainu [Europe, Russia and battle for Ukraine]. *Vedomosti*. Available at: <http://www.vedomosti.ru/opinion/news/18618171/shvatka-za-ukrainu> (accessed 29 November 2013).
- Libman A. (2007) Regionalisation and Regionalism in the Post-Soviet Space: Current Status and Implications for Institutional Development. *Europe-Asia Studies*, vol. 59, no 3, pp. 401–430.
- Sikorski R., Bildt C. (2010) Letter to Baroness Catherine Ashton, European Union High Representative for Foreign Affairs and Security Policy European Commission Vice President for External Relations, and Mr. Stefan Füle, Commissioner for Neighbourhood and European Neighbourhood Policy. 6 October. Available at: <http://www.mfa.gov.pl/resource/31fd48f0-390d-425c-82f9-009bf9752871> (accessed 30 November 2013).
- Smith K.E. (2005) The European Neighbourhood Policy. *International Affairs*, vol. 81, no 4, pp. 757–773.
- Steinmeier F.W. (2007) Interaction and Integration. A new phase of Ostpolitik: globalization demands interaction, not isolationism. *EU Ostpolitik Global Issues. Spring*, pp. 50-55. Available at: <https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=https%3A%2F%2Fip-journal.dgap.org%2Fen%2Farticle%2FgetFullPDF%2F20624&ei=3ViaUoHJHcOx0AXn1YGcG&usg=AFQjCNEKO5vp8EYBSu7qymkGUkd7u6MuCg&sig2=MaDlyaFeoNPoVCeH9kV3mw&bvm=bv.57155469,d.d2k&cad=rjt> (accessed 30 November 2013).
- Trenin D. (2009) Russia's Spheres of Interest, not Influence. *Washington Quarterly*, vol. 32, no 2, pp. 3–22.
- Williamson J. (1992) *Trade and Payments. After Soviet Disintegration*. Washington: Institute for International Economics.
- Zhukov S., Reznikova O. (2007) Economic Integration in the Post-Soviet Space. *Problems of Economic Transition*, vol. 50, no 7, pp. 24–36.

Влияние институционального механизма принятия политических решений в России на формирование курса внешней политики в отношениях с Европейским союзом¹

Н.И. Чернышев

Чернышев Никита Игоревич – студент Высшей школы бизнеса МГУ; Российская Федерация, 119234, Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 52; E-mail: chernyshev@gmail.com

В статье анализируется влияние внутренних факторов (таких как институты принятия политических решений, политическая культура и связь между властью и обществом) на формирование внешней политики России в отношениях с Европейским союзом в рамках неоклассического реализма. Излишняя закрытость и персонализированность сложившегося процесса принятия политических решений в России не позволяют эффективно реагировать на возникающие вызовы и негативно отражаются на возможных долгосрочных перспективах сотрудничества. Особое внимание уделено важности институциональных механизмов и их влиянию на проведение внешней политики государств в рамках теории неоклассического реализма. Также выделяются и анализируются основные этапы российско-европейских отношений и роль внутривнутриполитических факторов России, влияющих на данный процесс.

Безусловно, Россия и ЕС нацелены на долгосрочное партнерство. Однако существуют определенные трудности во взаимодействии между российским централизованным и европейским децентрализованным механизмами принятия внешнеполитических решений. Кроме того, чрезмерная концентрация власти в узких кругах российских элит не способствует развитию диалога с государствами Европы, где зачастую политический вес конкретной личности ниже и существует эффективное распределение полномочий среди институтов в данной сфере. Учитывая излишнюю централизованность российского механизма принятия политических решений, выстраивание долгосрочных отношений с партнерами, в частности с Европейским союзом, становится трудной задачей. Децентрализация власти, повышение эффективности институциональных механизмов и более активное участие гражданского общества смогут повысить общий уровень доверия и вывести диалог с Европой по ключевым вопросам на новый уровень.

Ключевые слова: внешняя политика, механизм принятия политических решений, неоклассический реализм, Россия, Европейский союз

Введение

Исторически сложилось, что процесс принятия политических решений в России является крайне закрытым и персонализированным. Со времен Российской империи и СССР глава государства лично расставлял приоритеты во внешней политике, неся персональную ответственность за принимаемые решения, в то время как остальные институты имели низкий вес и выполняли в основном вспомогательную функцию, несмотря на то, что с момента распада Советского Союза произошла смена политическо-

¹ В данной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 13-05-0052 при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 г.

го режима страны, наметилась отчетливая тенденция к демократизации и увеличению роли различных акторов во внешнеполитическом дискурсе. Большинство экспертов отмечают, что внешняя политика остается одной из наименее проработанных сфер государственного управления [Yakovlev-Golani, 2011, p. 8]. Постсоветское наследие явно проявляется в структуре существующей вертикали власти, основной характеристикой которой выступает ее излишняя централизация и роль личностных взаимоотношений на уровне политических элит.

В данной статье будет рассмотрено влияние механизма принятия политических решений в России на отношения с Европейским союзом на постсоветском пространстве. Европейский союз рассматривается в качестве единого игрока на международной арене. В качестве теоретического обоснования был выбран неоклассический реализм, позволяющий проанализировать воздействие внутренних факторов на проводимую внешнюю политику. Гипотеза исследования заключается в следующем: процесс принятия политических решений в России является высокоцентрализованным и персонализированным, и основывается на личных и корпоративных связях. Более того, существующие различия в характере механизмов принятия внешнеполитических решений России и Европы негативно отражаются на отношениях партнеров.

Цель данного исследования заключается в том, чтобы показать, как вмешивающаяся переменная (институты принятия политических решений, политическая культура и связь между властью и обществом) определяет зависимую переменную (внешнюю политику России) в отношениях с Европой в рамках неоклассического реализма. Для ее достижения вначале мы обращаем внимание на важность институциональных механизмов и их влияние на проведение внешней политики государств в рамках теории неоклассического реализма. Затем анализируем этапы российско-европейских отношений и роль внутриполитических факторов России, влияющих на данный процесс. В Заключении оцениваются перспективы трансформации текущего институционального механизма в сторону повышения его эффективности и представлены возможные пути реализации.

Роль вмешивающейся переменной в рамках теории неоклассического реализма

В 1998 г. Г. Роуз впервые использовал понятие «неоклассический реализм» в своей рецензии на научные монографии, авторы которых предлагали новый подход к анализу международных отношений. Продолжая идеи неореализма о ключевой роли системных и структурных факторов, обуславливающих положение государства на международной арене, приверженцы неоклассического реализма фокусируются главным образом на анализе поведения и процесса принятия внешнеполитических решений конкретных государств. Обладая примерно схожими характеристиками и параметрами в рамках существующей системы отношений, акторы, тем не менее, могут проводить кардинально отличающуюся внешнюю политику, что свидетельствует о влиянии определенных внутренних сил.

Также в отличие от неореалистического подхода неоклассический реализм не рассматривает государство в качестве однородного элемента и основывается на том, что внутренние политические процессы и переменные, помогающие определить реальную силу страны, выступают в качестве «приводного механизма» между внешними силами и результатами проведения внешнеполитического курса [Schweller, 2004, p. 164]. Тем не менее, рассуждая о роли принимаемых внутриполитических решений в рамках

неоклассического реализма, не стоит забывать о том, что цели и масштаб внешней политики в первую очередь определяются положением государства и его относительной силой в системе международных отношений [Rose, 1998, p. 58]. В этом и проявляется основное отличие от теории либерализма, где внутренняя политика полностью обуславливает внешнюю.

Принято считать, что неоклассический реализм определяется тремя составляющими [Романова, 2012]:

1. *Независимая переменная*, включающая внешнюю среду и систему международных отношений.
2. *Вмешивающаяся переменная*, представляющая собой комплекс внутригосударственных взаимоотношений: институциональные механизмы, диалог власти и общества, идеологические факторы. Стоит отметить, что неоклассический реализм учитывает роль, которую играют отдельные персоналии, их лидерский образ, идеологию и конкретные отличительные особенности, воздействующие на процесс принятия политических решений.
3. *Зависимая переменная*: внешняя политика страны.

Для анализа того, как вмешивающаяся переменная определяет зависимую переменную, необходимо учитывать ряд факторов, которым неоклассические реалисты придают особое значение. Во-первых, действия лиц, вовлеченных в процесс принятия политических решений, не всегда рациональны, они основываются на существующих парадигмах мышления, личном взгляде, опыте. Г. Роуз справедливо подчеркивал, что «внешнеполитические решения принимаются существующими политическими лидерами и элитами, поэтому их восприятие относительной силы государства, а не количества доступных ресурсов, действительно имеет значение» [Rose, 1998, p. 147]. Наблюдается четкая связь неоклассического реализма и конструктивизма.

Во-вторых, государства неоднородны и различаются «умением извлекать и управлять ресурсами общества» [Schmidt, Juneau, 2009, p. 15]. Чем выше данные умения и уровень консолидации между властью и обществом, тем сильнее и эффективнее государство и проводимая им внешняя политика. Поэтому выстроенная система политических механизмов с четким разделением функций и обязанностей даст позитивный импульс для внешней политики. Развитый бюрократический аппарат вкупе с демократическими процедурами не позволяет концентрировать процесс принятия решений в одних руках, вес локальных элит и отдельных лидеров во внутренней политике заметно снижается. Однако для грамотного управления требуется не только создание развитой институциональной структуры, но и мобилизация существующих ресурсов. При низком уровне доверия к власти, отсутствии единой идеологии и разобщенности осуществить это становится значительно сложнее. Напротив, работающая модель ценностей не только улучшает связь гражданского общества с государством, но и автоматически ведет к улучшению имиджа страны на международной арене.

Таким образом, проанализировав теоретические основы неоклассического реализма, можно сделать вывод, что вмешивающаяся переменная действительно воздействует на внешнюю политику государства. Более того, все внутренние факторы взаимосвязаны, изменение отдельных аспектов, например идеологии или политических институциональных механизмов, повлияет не только друг на друга, но и на зависимую переменную.

Формирование внешней политики России и ее влияние на отношения с Европейским союзом

Принятие внешнеполитических решений в России традиционно является закрытым и персонализированным процессом со слабой вовлеченностью более широкого круга экспертных и бизнес-сообществ. Ключевой фигурой в данном контексте выступает президент, который, согласно Конституции, «определяет основные направления внешней политики государства». Поэтому при анализе различных периодов российско-европейских отношений мы отталкиваемся от конкретной фигуры президента Российской Федерации и непосредственных действий Кремля.

В связи с распадом СССР и приходом к власти Б. Ельцина возник вопрос о создании нового механизма формирования внешней национальной политики. Именно в данный период были заложены конституционные основы сильной президентской власти, подчеркивалась главенствующая роль президента в процессе принятия внешнеполитических решений на стратегическом уровне. Другие существовавшие институты, по большей части унаследованные от Советского Союза, выполняли лишь вспомогательные и координирующие функции, их непосредственное влияние было серьезно ограничено. Наиболее ярко это отразилось на Министерстве иностранных дел, которое лишь за период 1991–1993 гг. было вынуждено закрыть 36 посольств и консульств во всем мире [Checkel, 1992]. Тем не менее МИД продолжает оставаться официальным проводником внешнеполитических замыслов Кремля и в наши дни, его деятельность полностью согласована с президентом Российской Федерации и встроена в вертикаль власти [Viberman, 2011–2012, p. 670]. Наряду с МИД основными исполнительными органами, принимающими участие в принятии решений в данной сфере, являются Совет Безопасности и Управление по внешней политике при Администрации Президента. Однако А. Торкунов отмечает, что «отсутствие высокоэффективного механизма выработки единой внешнеполитической стратегии приводит к тому, что практическая линия страны на международной арене обретает в ряде случаев противоречивый характер» [Торкунов, 2004, с. 264]. Это также находит отражение в современных российско-европейских отношениях.

Распад СССР также ознаменовал абсолютно новый этап взаимодействия с партнерами, России предстояло найти свое место в изменившемся мировом порядке. Внешнеполитический курс России начала 1990-х годов свидетельствовал о внутреннем кризисе, отсутствие четких национальных интересов и солидарность с действиями Запада значительно ослабили позиции государства на международной арене. Россия наряду с Европейским союзом поддержала образование новых игроков во время начального распада Югославии в 1991–1992 гг., отказавшись от вмешательства в события на Балканах. Этому также способствовала невнятная политика, проводимая тогдашним министром иностранных дел А. Козыревым, получившим от критиков прозвище «Господин “Да”». В частности, активизация США в Восточной Европе и интервенция НАТО в Боснию в 1996 г. не встретили никакого сопротивления со стороны российских элит.

Отправной точкой в российско-европейских отношениях стало заключение в 1994 г. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), имеющего обязательную юридическую силу. В предлагаемой модели взаимодействия между двумя акторами особый акцент был сделан на том, что Москва может стать равноправным партнером только при условии приверженности «общим ценностям» (уважение демократических

прав и свобод человека) и либерализации экономики². Однако ратификация Соглашения была отложена на три года из-за негативного влияния первой чеченской кампании на имидж России за рубежом.

Тем временем в России популярность президента неуклонно снижалась, а анти-западные настроения, напротив, усиливались в связи с нарастающим недовольством общества как проводимыми внутренними реформами, так и непоследовательными действиями во внешней политике, негативно отразившимися на позиции государства в мире.

Ответом на это стала отставка А. Козырева и назначение Е. Примакова министром иностранных дел в 1996 г., «слепая» солидарность с Западом закончилась, внешнеполитический курс был направлен на защиту национальных интересов. А. Богатуров справедливо отмечает, что российская внешняя политика стала одновременно прагматичной и принципиальной [Богатуров, 2007, с. 61]. Принципиальность заключалась в том, что выбранный вектор партнерства и сотрудничества с США и ЕС не ставился под сомнение. Тем не менее гибкая избирательность поддержки, базирующаяся на национальных интересах, позволила сохранить определенный прагматизм и независимость. В то же время очередная односторонняя гуманитарная интервенция НАТО в Косово обнажила проблему ограниченности применения внешнеполитических ресурсов России, ее позиция зачастую игнорировалась. Расширение структур НАТО и ЕС, сложность проведения независимой внешней политики и отстаивания своих национальных интересов в регионе и мире стали причиной дальнейшей трансформации самосознания элит в России.

Основные события российской внешней политики в XXI в. связаны с личностью В. Путина, который до сих пор играет ключевую роль в механизме принятия политических решений. Несмотря на сохраняющееся влияние окружения Б. Ельцина, новый президент принял активные меры по созданию централизованной вертикали власти не только во внутренней, но и во внешней политике. Окончательно новая институциональная система сложилась к 2004 г., к моменту ухода прежней правящей элиты из руководства страны [Аверков, 2012].

В 2000 г. в России была впервые принята «Концепция внешней политики», в которой отношения с Европейским союзом были названы ключевыми, подчеркивалась важность сотрудничества с политическим и экономическим партнером³. В то же время Россия четко обозначила свое намерение добиваться учета национальных интересов путем перехода к стратегическому партнерству, прежняя модель, при которой ЕС определял правила игры, становилась нерелевантной. За два срока президентства В. Путина Россия действительно упрочила свои позиции в регионе и мире. Вопрос об «общих ценностях» постепенно отошел на второй план, периодически возникая на повестке дня, его стало сложнее использовать для решения каких-либо насущных проблем.

Новый импульс европейско-российским отношениям придало создание концепции четырех общих пространств в 2003 г.: экономического, пространства свободы, безопасности и правосудия, пространства внешней безопасности и пространства культуры, науки и образования. Спустя два года были утверждены «дорожные карты», определяющие основные направления сотрудничества в данных сферах, например, регулирование в области энергетики, транспорта, борьба с преступностью, миграцион-

² Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Европейским союзом и Российской Федерацией, 1994 г. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121271/ (дата обращения: 11.07.2014).

³ Концепция внешней политики России, 2000 г. Режим доступа: <http://www.mid.ru/B1.nsf/arh/19DCF61BEFED61134325699C003B5FA3> (дата обращения: 18.11.2013).

ные вопросы и т.п. Кроме того, обе стороны получили статус стратегических партнеров. Это означало, что «Москва пусть и формально сделала шаг вперед, приблизившись к положению европейского инсайдера» [Караганов и др., 2005].

Д. Медведев, в 2008 г. сменивший на президентском посту В. Путина, практически сразу столкнулся с первым серьезным испытанием – вооруженным конфликтом в Южной Осетии, который непосредственно повлиял на отношения России и Европейского союза. Несмотря на жесткую критику и незначительные меры со стороны США и ЕС, победа в войне вновь утвердила Россию в роли регионального лидера на постсоветском пространстве, готового бороться за свои национальные интересы. С геополитической точки зрения ЕС не смог выработать жесткую позицию по отношению к России, более того, не последовало конкретных политических или экономических санкций. Единственной принятой мерой стала приостановка переговоров по принятию Партнерского соглашения с Россией. Они возобновились всего лишь спустя два месяца, несмотря на то, что Москва не выполнила условие ЕС по полному выводу российских войск. Тем не менее стоит отметить приложенные Европейским союзом усилия, в частности Франции, по переводу конфликта в дипломатическую плоскость.

В отношении механизма принятия политических решений и институциональной динамики процесса формирования национальной внешней политики необходимо отметить следующую тенденцию. Несмотря на безусловное усиление позиций Д. Медведева за счет конституционных полномочий и личных встреч с главами государств, В. Путин также продолжал заниматься внешнеполитическими вопросами и встречаться с политическими лидерами, в большей степени концентрируясь на вопросах и проблемах евразийской интеграции. Российская внешняя политика того периода одновременно входила в сферу интересов и президента, и премьер-министра, что влекло за собой дублирование функций. Следует отметить, что внешняя политика России всегда характеризовалась относительно высоким уровнем личных взаимоотношений российского руководства с лидерами западных стран, в том числе европейских. Если при Б. Ельцине данный фактор зачастую играл критическую роль, то при В. Путине он сохранился в отношении отдельных лидеров [Hanson et al., 2012, p. 31].

После ухода Д. Медведева с поста президента механизм принятия внешнеполитических решений стал более ясным и предсказуемым, вернув В. Путину ключевую роль в данном процессе [Turkowski, Cwiek-Karłowicz, 2012, p. 73]. Президентские выборы 2012 г. хотя и не изменили расстановку сил внутри данного институционального механизма, тем не менее в очередной раз доказали, что Европейский союз является ключевым партнером России на современном этапе. Вскоре после инаугурации В. Путин подписал Указ «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», в котором особое место уделено российско-европейским отношениям. В частности, он определил актуальные задачи российской внешней политики в отношении с Европейским союзом:

1. Выступать за достижение стратегической цели – создание единого экономического и человеческого пространства от Атлантического до Тихого океана.
2. Добиваться заключения соглашения с Европейским союзом об отмене виз при краткосрочных взаимных поездках граждан.
3. Отстаивать принципы равноправия и взаимной выгоды в работе над новым базовым соглашением между Российской Федерацией и Европейским союзом о стратегическом партнерстве.
4. Способствовать эффективной реализации программы «Партнерство для модернизации».

5. Развивать взаимовыгодное энергетическое партнерство в целях создания единого энергетического комплекса Европы, добиваясь строгого соблюдения имеющихся двусторонних и многосторонних договорных обязательств.

Очевидно, что произошедшая трансформация целей связана с усилением роли России на международной арене и в регионе, с ее готовностью отстаивать свои национальные интересы, при этом Европейский союз уже не может открыто диктовать свои условия. Тем временем России и ЕС не хватает определенного стимула, чтобы решить возникающие проблемы на пути к укреплению сотрудничества [Turkowski, Swiek-Karpowicz, 2012, p. 80]. Россия фактически связывает свои долгосрочные планы с активно развивающимся Азиатско-Тихоокеанским регионом, не сталкиваясь при этом с таким большим количеством противоречий, как в отношениях с Европой, из-за различий в характере механизмов принятия решений в России и ЕС. Официальная позиция Москвы не совпадает с ее реальными действиями. Европейский союз выражает недовольство невыполненными планами Кремля по модернизации, из-за ухудшения ситуации в еврозоне отношения с Россией также постепенно отходят на второй план. Однако для России кризис в Европе – это «шанс на качественный прорыв в отношениях», возможность для дальнейшего развития стратегического партнерства в двустороннем формате, несмотря на сохраняющуюся дистанцию между акторами [Лукьянов, 2012].

Таким образом, основы существующего процесса принятия политических решений в России были заложены при Б. Ельцине с сохранением отчетливого фокуса на главенствующей роли президента, несмотря на изменения в политических приоритетах. Централизованный характер данного механизма повысил способность России к мобилизации ресурсов в критические моменты, однако при этом повышенная значимость восприятия конкретных элит вкупе с акцентом на личные двусторонние взаимоотношения с политическими лидерами, а не на институциональные взаимодействия, может негативно сказаться на стабильности отношений с Европой. Безусловно, президент должен принимать решения по принципиальным вопросам внешней политики, в то же время отсутствие вовлеченности дополнительных акторов и чрезмерная централизация вертикали власти значительно снижают эффективность процесса формирования внешнеполитического курса на постсоветском пространстве [Кортунов, 2004].

Одна из ключевых проблем современных отношений России и Европейского союза заключается в следующем. Существующие различия в уровне централизации механизмов принятия политических решений приводят к тому, что Россия предпочитает выстраивать двусторонние отношения с европейскими государствами. Кроме того, ЕС повышенное внимание уделяет вовлечению широкого круга акторов в сферу внешней политики, что представляет определенную сложность для внешнеполитического курса России с ее высоким уровнем персонализированности.

Заключение

Выбранная теория неоклассического реализма с ее акцентом на значимости вмешивающейся переменной является эффективным инструментом для анализа, поскольку на всем протяжении современной истории России внешняя политика страны формируется и определяется ключевым политическим лидером – президентом. Кроме того, неоклассический реализм позволяет увидеть, как Россия использует разнообразные инструменты в процессе диалога с различными акторами исходя из своих национальных интересов.

Европейский союз традиционно считается основным политическим и экономическим партнером России, несмотря на сдвиг внешней политики в сторону постсоветского пространства, которое также находится под пристальным вниманием Европы. Поставленная стратегическая цель — создание единого экономического и гуманитарного пространства от Атлантики до Тихого океана — сыграет большую роль в долгосрочной перспективе и положительно скажется на динамике развития данного региона в целом. Однако для ее достижения сторонам необходимо преодолеть ряд противоречий, которые включают вопросы не только экономического и идеологического характера, но и различия в системах принятия решений.

Основные недостатки российского механизма принятия политических решений — это высокая централизованность и институционализированность, которые вкупе с главенствующей ролью отдельных лидеров и элит во внешней политике ставят под угрозу долгосрочные отношения с партнерами, в частности с Европейским союзом. Тем не менее в России наблюдается отчетливая тенденция к усложнению внутривнутриполитических реалий и идеологии, активизируются гражданское общество и бизнес, нуждающиеся в иной форме взаимодействия с государством. Вовлечение более широких групп интересов может стать одним из катализаторов изменений в российской внешней политике и позволит в перспективе развить более активное низовое сотрудничество на постсоветском пространстве, а также покажет готовность власти к новому формату диалога. Для реализации открывающихся возможностей партнерства необходимо встречное движение акторов: рост мобилизационного потенциала ЕС как одного из гарантов безопасности региона и вовлечение более широкого круга игроков в процесс выработки внешнеполитических решений в России.

Литература

- Аверков В. (2012) Принятие внешнеполитических решений в России // *Международные процессы*. Т. 10. № 2 (29). Май — август. Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/twenty-ninth/11.htm#note3> (дата обращения: 18.11.2013).
- Богатуров А. (2007) Три поколения внешнеполитических доктрин России // *Международные процессы*. Т. 5. № 1 (13). Январь — апрель. С. 54–69.
- Караганов С., Бордачёв Т., Гусейнов В., Лукьянов Ф., Суслов Д. (2005) Кризис ЕС и политика России // *Россия в глобальной политике*. № 4. Июль — Август. Режим доступа: http://www.globalaffairs.ru/number/n_5463 (дата обращения: 18.11.2013).
- Кортунов С. (2004) Принятие внешнеполитических решений в России и США // *Международные процессы*. Т. 2. № 2 (5). Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/five/005.htm> (дата обращения: 18.11.2013).
- Лукьянов Ф. (2012) Малые дела для смутного времени // *Россия в глобальной политике*. № 3. Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/redcol/Malye-dela-dlya-smutnogo-vremeni-15610> (дата обращения: 18.11.2013).
- Романова Т. (2012) О неоклассическом реализме и современной России // *Россия в глобальной политике*. № 3. Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/number/O-neoklassicheskom-realizme-i-sovremennoi-Rossii-15590> (дата обращения: 18.11.2013).
- Торкунов А. (2004) *Современные международные отношения и мировая политика*. М.: Просвещение.
- Biberman Y. (2011–2012) *The Politics of Diplomatic Service Reform in Post-Soviet Russia* // *Political Science Quarterly*. Vol. 126. No. 4. P. 669–680.
- Checkel J. (1992) *Russian Foreign Policy: Back to the Future?* // *RFE/RL Research Report* 1. No. 41.

Hanson P., Nixey J., Shevtsova L., Wood A. (2012) *Putin Again: Implication for Russia and the West* // A Chatham House report. London: Chatham House.

Rose G. (1998) *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy* // *World Politics*. Vol. 51. No. 1. P. 144–172.

Schmidt B., Juneau T. (2009) *Neoclassical Realism, Power and Influence*. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association. N. Y., 15 February.

Schweller R. (2004) *Unanswered Threats: a Neoclassical Realist Theory of Underbalancing* // *International Security*. Vol. 29. No. 2. P. 159–201.

Turkowski A., Cwiek-Karpowicz J. (2012) *Russia's Foreign Policy after the Presidential Elections* // *The Polish Quarterly of International Affairs*. No. 3. P. 72–86.

Yakovlev-Golani E. (2011) *Two Decades of the Russian Foreign Policy in the Commonwealth of Independent States: the Cases of Ukraine and Belarus* // *The European Forum at the Hebrew University of Jerusalem Working Papers*.

The Influence of Institutional Decision Making Mechanism in Russia on the Relations with the European Union

N. Chernyshev¹

Nikita Chernyshev – Master's student at the Graduate School of Business Administration, Moscow State University; 1-52 Leninskie gory, 119234 Moscow, Russian Federation; E-mail: chernyshev@gmail.com

Abstract

This article examines the influence of internal factors (such as decision-making processes, political culture, and the connection between government and society) on Russia's foreign policy toward the European Union in the context of neoclassical realism. Excessive personalization and a closed decision-making structure do not encourage effective reactions to emerging challenges and affect the possibility of cooperation in the post-Soviet space. Institutional mechanisms and their impact on a country's foreign policy are extremely important in the theory of neoclassical realism. This article also analyses EU – Russia relations over major periods and the role of internal factors in Russian policy.

Despite an orientation toward long-term cooperation between the EU and Russia, a contradiction remains between Russia's over-centralized decision-making structure and the EU's decentralized system. In addition, political leaders and elites play less of a role in the EU, where there is a real separation of powers and competencies. These factors hamper EU – Russia cooperation because Russia prefers to establish bilateral relations with each state. As a result of all these factors, long-term relations may be at risk. However, the decentralization of power, increased efficiency of political institutions and the active participation of civil society will improve the level of mutual trust and overcome the current issues in EU – Russia relations.

Key words: foreign policy, mechanism of decision making, neoclassical realism, Russia, the European Union

References

- Averkov V. (2012) Prinyatie vneshnepoliticheskikh resheniy v Rossii [Foreign policy decision making in Russia]. *Mezhdunarodnye processy*, vol. 10, no 2 (29). Available at: <http://www.intertrends.ru/twenty-ninth/11.htm#note3> (accessed 18 November 2013).
- Biberman Y. (2011–2012) The Politics of Diplomatic Service Reform in Post-Soviet Russia. *Political Science Quarterly*, vol. 126, no 4, pp. 669–680.
- Bogaturov A. (2007) Tri pokoleniya vneshnepoliticheskikh doktrin Rossii [Three generations of Russia's foreign policy doctrine]. *Mezhdunarodnye processy*, vol. 5, no 1 (13), pp. 54–69.
- Checkel J. (1992) Russian Foreign Policy: Back to the Future? *RFE/RL Research Report 1*, no 41.
- Hanson P., Nixey J., Shevtsova L., Wood A. (2012) Putin Again: Implication for Russia and the West. *A Chatham House report*. London: Chatham House.
- Karaganov S., Bordachjov T., Gusejnov V., Lukyanov F., Suslov D. (2005) Krizis ES i politika Rossii [The EU crisis and Russian policy]. *Rossija v global'noj politike*, no 4 (July/August). Available at: http://www.globalaffairs.ru/number/n_5463 (accessed 18 November 2013).
- Kortunov S. (2004) Prinjatje vneshnepoliticheskikh reshenij v Rossii i SSA [Foreign policy decision making in Russia and the United States]. *Mezhdunarodnye processy*, vol 2, no 2 (5). Available at: <http://www.intertrends.ru/five/005.htm> (accessed 18 November 2013).

¹ This study is based on findings produced by the research grant No. 13-05-0052 with the support of the National Research University Higher School of Economics Academic Fund Program in 2013.

- Lukyanov F. (2012) *Malye dela dlya smutnogo vremeni* [Small affairs for troubled times]. *Rossija v global'noj politike*, no 3 (July/August). Available at: <http://www.globalaffairs.ru/redcol/Malye-dela-dlya-smutnogo-vremeni-15610> (accessed 18 November 2013).
- Romanova T. (2012) Neoclassicism and Today's Russia. *Russia in Global Affairs*, no 3 (July/September). Available at: <http://eng.globalaffairs.ru/number/Neoclassical-Realism-and-Todays-Russia-15681> (accessed 26 July 2014).
- Rose G. (1998) Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, vol. 51, no 1, pp. 144–172.
- Schmidt B., Juneau T. (2009) Neoclassical realism, power and influence. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association. N. Y., 15 February.
- Schweller R. (2004) Unanswered Threats: a Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*, vol. 29, no 2, pp. 159–201.
- Torkunov A. (2004) *Sovremennye mezhdunarodnye otnoshenija i mirovaya politika* [Contemporary International Relations and World Politics]. Moscow: Prosveshhenie.
- Turkowski A., Ćwiek-Karpowicz J. (2012). Russia's foreign policy after the presidential elections: prospects for cooperation with the West. *Polish Quarterly of International Affairs*, no 21 (3), pp. 72–86.
- Yakovlev-Golani E. (2011) Two decades of the Russian Federation's foreign policy in the Commonwealth of Independent States: the cases of Ukraine and Belarus. *European Forum at the Hebrew University of Jerusalem Working Papers*.

Системный анализ взаимодействия России и Европейского союза на постсоветском пространстве¹

Д.С. Васфилов

Васфилов Дмитрий Сергеевич – специалист по интернет-маркетингу АБВУУ ЗА; участник НУГ «Системный анализ отношений Россия – ЕС на постсоветском пространстве» НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 127273, Москва, ул. Отрадная, д. 2Б/6; E-mail: d.vasfilov@yandex.ru

В статье анализируются отношения России и Европейского союза на территории постсоветского пространства. В качестве теоретической базы используется сравнительно новый и комплексный подход – неоклассический реализм. Согласно результатам исследования, уровень конкуренции России и ЕС на постсоветском пространстве выше, чем того требует международная система. Это происходит потому, что элиты Российской Федерации и ЕС из-за влияния ряда внутренних факторов, называемых неоклассическими реалистами вмешивающимися переменными, не в состоянии корректно обработать импульсы, посылаемые международной системой.

Число вмешивающихся переменных весьма велико, среди них необходимо отметить факторы, связанные с восприятием политическими элитами намерений друг друга и международной обстановки; факторы, связанные с недостатком информации, а также со сложной институциональной структурой акторов и различными внутривнутриполитическими проблемами. Кроме того, текущее состояние международной среды, характеризующееся высокой степенью неопределенности, способствует усилению влияния этих вмешивающихся переменных на обработку импульсов международной системы.

В результате не совсем корректной обработки этих импульсов на постсоветском пространстве возникает подсистема международных отношений, ключевой характеристикой которой является высококонкурентная среда. При этом главными акторами на постсоветском пространстве остаются Россия и Европейский союз, а остальные страны, будучи слишком слабыми, вынуждены выбирать, к какому из акторов примкнуть, и это вызывает соперничество между Россией и ЕС за влияние над данными странами.

Ключевые слова: неоклассический реализм, подсистема, Россия, Европейский союз (ЕС), постсоветское пространство

Введение

Постсоветское пространство – это обширный регион, включающий, согласно традиционному определению, территории бывших советских республик. В данной статье, однако, под постсоветским пространством понимаются территории не всех бывших советских республик, а только двенадцати из них: исключаются прибалтийские страны, ныне являющиеся членами Европейского союза.

Процессы, происходящие на постсоветском пространстве, неизменно притягивают внимание политиков, ученых и журналистов. Очевидно, что данный регион является

¹ В данной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 13-05-0052 при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 г.

местом переплетения интересов многих стран мира, однако в большинстве случаев аналитики придают особое значение только двум акторам – Российской Федерации и Европейскому союзу – интеграционному объединению, в которое входит большинство европейских государств.

К сожалению, до настоящего времени отношения ЕС и России анализировались либо с точки зрения реализма и неореализма, либо либерализма (неолиберализма). Между тем эти подходы не позволяют раскрыть всю специфику отношений между Россией и ЕС на постсоветском пространстве. Данная работа целиком выдержана в рамках теории неоклассического реализма, которая, предположительно, позволит провести исследование максимально полно и получить весьма объективные результаты, в которых будут отражены основные черты отношений России и Европейского союза на постсоветском пространстве.

Рабочая гипотеза звучит следующим образом: уровень конкуренции России и ЕС на постсоветском пространстве выше, чем того требует международная система, и это вызвано тем, что элиты РФ и ЕС из-за влияния ряда факторов не вполне корректно обрабатывают импульсы, которые международная система им посылает. В результате не совсем корректной обработки данных импульсов на постсоветском пространстве образуется своеобразная подсистема международных отношений, ключевой характеристикой которой является высококонкурентная среда.

Данная статья посвящена, во-первых, анализу основных положений неоклассического реализма, а во-вторых – доказательству вышеуказанной гипотезы. В ходе доказательства мы в общих чертах наметим системную модель взаимодействия России и ЕС на постсоветском пространстве, а в Заключении укажем основные характеристики этой модели и отметим главные причинно-следственные связи, обуславливающие текущее развитие отношений РФ и ЕС в этом регионе.

Неоклассический реализм: дальнейшее развитие реализма

Неоклассический реализм – относительно новая теория, впервые сформулированная Г. Роузом в статье, посвященной анализу пяти книг (Р. Швеллера, Т. Кристенсена, Ф. Закарии, У. Уолфорта и М. Брауна). Авторы этих книг использовали схожие подходы для анализа предметов своих исследований. Данный подход Г. Роуз предложил назвать неоклассическим реализмом.

Неоклассический реализм принимает во внимание не только общие принципы неореализма (в частности, важность влияния международной системы на действия государств), но и ряд внутренних факторов, оказывающих влияние на принятие внешне-политических решений.

Следует отметить, что влияние международной системы, согласно большинству приверженцев данного подхода, является определяющим. Так, Т.А. Романова отмечает, что в неоклассическом реализме «основными остаются давление внешней среды и системные факторы, они определяют направление действий государства в мире, и это тем более верно в контексте нарастающей в геометрической прогрессии глобализации и катастрофического падения предсказуемости мировой среды» [Романова, 2012, с. 9]. Это делает неоклассический реализм похожим на неореализм.

Однако между этими двумя подходами есть и существенные отличия. Например, неореализм, в отличие от неоклассического реализма, не придает значения процессам, происходящим внутри государства, а также факторам, обуславливающим принятие тех

или иных внешнеполитических решений. Как пишет Г. Роуз, неореализм – это теория международной политики; она содержит определенные положения относительно мотивации отдельных государств, но не дает подробного объяснения действиям тех или иных государств в конкретных ситуациях [Rose, 1998, p. 145]. Неоклассические реалисты пытаются объяснить внешнюю политику государства или конкретные внешнеполитические решения – почему государство поступило так, а не иначе, не в прямом соответствии с импульсами международной системы.

К. Уолц, описывая неореализм в своей книге «Теория международной политики», подчеркивал, что эта теория может объяснить нам, какое воздействие оказывает та или иная международная система на акторов, какие возможности она им предоставляет, но не может объяснить, каким образом и насколько эффективно акторы будут реагировать на эти ограничения и возможности [Waltz, 1979, p. 71]. Неоклассические реалисты пытаются преодолеть это ограничение неореализма.

Хотя неоклассические реалисты отчасти возвращаются к ключевым догмам классического реализма, неоклассический реализм заметно отличается и от классического подхода. Разница заключается в том, что неоклассики большое значение придают влиянию международной системы, а мотивацию принятия тех или иных внешнеполитических решений объясняют не только природой человека, но и большим количеством различных внутренних факторов, внутривнутриполитических процессов, институциональной структурой акторов. В этом смысле неореализм довольно близко подходит к неолиберализму.

Таким образом, неоклассический реализм – это качественно новый теоретический подход к анализу внешней политики государств, впитавший в себя черты многих предыдущих подходов, но достаточно серьезно отличающийся от них. Т. Романова достаточно емко определяет неореализм как поиск ответа на вопрос, почему давление глобальных и региональных факторов на государства преобразуется в такую, а не иную внешнюю политику, другими словами, исследование своего рода «приводного ремня» внешней политики [Романова, 2012, с. 9].

Стоит подчеркнуть свойственный неоклассическому реализму упор на изучении механизма «разработки» внешней политики государства, а не межгосударственных отношений. В настоящей работе, однако, предпринята попытка использовать основные положения этого подхода и для объяснения образовавшейся на постсоветском пространстве подсистемы международных отношений.

Ученые выделяют три основные составные части неоклассического реализма: независимую переменную (в роли которой выступает международная система, ее структура), вмешивающуюся переменную (внутренние факторы) и зависимую переменную (собственно внешнюю политику). Предметом исследований большинства неоклассических реалистов является изучение влияния вмешивающейся переменной на независимую и на процесс определения зависимой.

Вмешивающиеся переменные можно разделить на две категории. К первой относятся факторы, связанные с особенностями восприятия элитами импульсов международной системы и международной среды, а также факторы, связанные с недостатком информации, невозможностью принятия абсолютно рациональных решений. Согласно Т. Романовой, никто никогда не обладает всей полнотой информации, следовательно, действует, основываясь на доступных данных и домысливании остального. При этом представления о правильном и реальном, о связи известного и секретного, да и о мире вообще, обусловлены личным опытом политиков и чиновников, знаниями, парадигмами, в которых они сформировались и существуют [Там же, 2012, с. 11].

Вторая категория вмешивающихся переменных включает факторы, связанные с институциональной структурой государства (или союза государств – например, ЕС), гражданским обществом, а также отношениями элит и масс. Т. Романова утверждает, что «чем сложнее взаимодействие внутри государства, тем более изолированно и непредсказуемо функционирование “приводного ремня” [Романова, 2012, с. 12]».

Неоклассические реалисты фокусируются на изучении того, как вышеуказанные вмешивающиеся переменные способствуют интерпретации импульсов международной системы, т.е. в конечном итоге – изучении того, как они воздействуют на внешнюю политику государства. Как отмечает Г. Роуз, неоклассические реалисты полагают, что для того, чтобы понять, как именно государства будут отвечать на импульсы международной системы, необходимо определить, каким образом эти импульсы трансформируются вмешивающимися переменными – например, особенностями восприятия лиц, принимающих решения, и институциональными особенностями самого государства [Rose, 1998, p. 152].

При этом необходимо подчеркнуть, что политические элиты ограничены как внутривнутриполитическими факторами, так и внешней средой. Иными словами, состояние внешней среды может оказаться фактором, усиливающим влияние той или иной вмешивающейся переменной. Например, Г. Роуз пишет, что, как полагают неоклассические реалисты, государства отвечают на непостоянство международной системы, анархичной по сути, принимая меры, позволяющие увеличить контроль над внешними факторами, в том числе максимально увеличивая свое внешнее влияние [Ibid., p. 152].

Интересен подход Р. Швеллера, который исследовал множество кейсов, подтвердивших правильность его теоретических предположений (стоит отметить, что он разработал теорию угроз, в которой были заложены основные принципы неоклассического реализма). Р. Швеллер выделяет четыре основные вмешивающиеся переменные: во-первых, наличие среди политической элиты консенсуса относительно происхождения и сути внешней угрозы; во-вторых, уровень сплоченности элит; в-третьих, социальная сплоченность внутри государства; в-четвертых, уровень уязвимости государственного режима, его устойчивость [Ibid., p. 486]. Большое значение Р. Швеллер придает наличию консенсуса между представителями различных социальных групп, как масс, так и элит.

Подход Р. Швеллера интересен и тем, что он допускает определяющую роль вмешивающихся переменных в процессе формирования внешней политики. Так, Р. Швеллер утверждает, что переменные на уровне государства определяют, будет или не будет какое-либо государство (относительно ослабшее) предпринимать усилия по восстановлению баланса сил [Ibid., p. 486]. Это фактически означает, что вмешивающиеся переменные могут свести на нет значение импульсов, которые посылает государству международная система.

Необходимо отметить, что неоклассический реализм уже включает несколько течений. Так, Т. Онеа [Onea, 2009, p. 854] в обзоре одной из книг, посвященных неоклассическому реализму, обращает внимание на позицию авторов книги. Они полагают, что к настоящему времени неоклассический реализм – это уже семейство из трех различных подходов. Эти течения различаются подходами к оценке влияния вмешивающихся переменных на независимую переменную – влияние международной системы.

В контексте данного исследования наиболее подходящим представляется течение, приверженцы которого (Ст. Лобелл, М. Броули, Дж. Стерлинг-Фолкер, Б. Фордэм) считают, как пишет Т. Онеа, что влияние международной системы (независимая пере-

менная) и внутренних факторов (вмешивающиеся переменные) практически одинаково важно в процессе формирования внешней политики акторов, и эти переменные должны рассматриваться в тесной взаимосвязи друг с другом [Onea, 2009, p. 854].

Согласно подходу С. Лобелла, М. Броули и Дж. Стерлинг-Фолкер, неоклассический реализм может быть использован для системного объяснения той или иной внешней политики государств. В этом состоит, в частности, отличие от подхода Р. Швеллера, который сфокусирован лишь на объяснении того, почему та или иная внешняя политика государства не соответствовала требованиям международной системы. Р. Швеллер придает определяющее значение международной системе, но признает, что зачастую государства выбирают не самые лучшие стратегии поведения. Он разбирает скорее отдельные случаи (анализируя, в частности, провал политики Англии и Франции в 1930-е годы) и концентрируется на объяснении ошибок конкретных государств, но не на общем анализе их отношений, вследствие чего использование его подхода не представляется целесообразным в данной работе.

В соответствии с подходом С. Лобелла, М. Броули и Дж. Стерлинг-Фолкер, вмешивающиеся переменные могут оказывать влияние не только на выбор инструмента внешней политики, но и на характер обработки системных импульсов [Lobell et al., 2009, p. 257]. Б. Фордэм идет дальше и заявляет, что вмешивающиеся переменные оказывают влияние на формирование национальных интересов и на проведение политики по их реализации [Ibid.]. Следует особо подчеркнуть, что данное утверждение уже несовместимо с реализмом, и подход Б. Фордэма фактически находится на грани между реализмом и либерализмом. Может показаться, что это уменьшает его объясняющую силу, однако сам Фордэм заявляет, что его теория оказывается полезной для объяснения тех или иных действий государства. Но этот подход, по сути, не предназначен для анализа взаимодействия акторов на международной арене.

Так как данная работа нацелена не столько на объяснение процесса формирования внешней политики России и ЕС, сколько на системный анализ отношений между этими акторами, она выдержана в рамках реалистической парадигмы и опирается скорее на подход С. Лобелла, М. Броули и Дж. Стерлинг-Фолкер. (Следует, правда, отметить, что позиция С. Лобелла достаточно гибка и в некоторых аспектах схожа с позицией Р. Швеллера, хотя в целом подход С. Лобелла более универсален.)

По мнению С. Лобелла, М. Броули, Дж. Стерлинг-Фолкер и некоторых других исследователей, международная система дает достаточно четкую информацию о существующих угрозах и возможностях, в том числе о происходящих изменениях баланса сил, но она не дает ясной информации о том, как государства должны действовать для того, чтобы правильно ответить на эти угрозы и воспользоваться предоставляемыми возможностями [Ibid., p. 298]. Этот подход фактически является развитием реализма и неореализма. Он также предполагает, что национальные интересы государств определяются международной системой, и не отрицает высокую значимость роли международной системы, но в то же время пытается преодолеть недостатки неореализма и объяснить возникающие парадоксы, когда при очевидных системных импульсах государства проводят весьма спорную с неореалистической точки зрения внешнюю политику.

Отметим, что разные приверженцы этого течения делают акцент на разных вмешивающихся переменных. Так, например, М. Броули особое значение придает недостатку информации, а также внутривнутриполитическим факторам. Дж. Стерлинг-Фолкер подчеркивает важность политики формирования единой национальной идентичности

внутри государства (в рамках данного исследования особо интересен аспект формирования единой европейской идентичности и ее влияния на внешнюю политику ЕС, в том числе и на постсоветском пространстве). С. Лобелл отмечает значимость как социальных, так и внутривнутриполитических, институциональных факторов.

В контексте данной работы использование подхода С. Лобелла, М. Броули и Дж. Стерлинг-Фолкер представляется наиболее целесообразным, так как он позволяет четко объяснить сложившуюся в отношениях России и ЕС на постсоветском пространстве ситуацию. Подчеркивая тот факт, что роль вмешивающихся переменных (в число которых включаются как институциональные факторы, так и социальные, культурные, внутривнутриполитические) в формировании внешней политики акторов может быть решающей, данный подход не отрицает и высокой значимости роли международной системы, в том числе связывая успех внешней политики государств с корректной обработкой ее импульсов.

Подводя промежуточные итоги, можно сказать, что неоклассический реализм в целом едва ли можно назвать прямым продолжением классического реализма или неореализма. Как отмечает Т. Онеа, неоклассический реализм зашел слишком далеко в отбрасывании положений неореализма [Onea, 2009, p. 855]. В настоящее время в США и Западной Европе неоклассический реализм считается самостоятельным теоретическим направлением в науке о международных отношениях, хотя, без сомнения, оно вполне укладывается в рамки реалистической парадигмы. Кроме того, отдельные течения неоклассического реализма во многом схожи с неореализмом.

Интересно, что некоторые ученые видят в неоклассическом реализме заявку на то, чтобы превзойти по объясняющей силе прочие теоретические подходы к исследованию международных отношений. Например, Т. Онеа полагает, что неоклассический реализм претендует на то, чтобы встать над существующими теориями международных отношений: с одной стороны, он оказывается практичнее, чем неореализм, так как учитывает внутривнутриполитические факторы; с другой стороны, он учитывает и влияние системных факторов, что ставит его над либерализмом [Ibid., p. 854]. Однако не стоит забывать, что такая многосторонность рассматриваемого подхода является и одним из его уязвимых мест: объясняющая сила неоклассического реализма ставится под сомнение и неореалистами, и неолибералами.

Отношения России и Европейского союза на постсоветском пространстве: от установки на сотрудничество до открытой конкуренции

По ряду признаков (рассмотренных в данном разделе чуть ниже) политику, проводимую Россией и ЕС на постсоветском пространстве в настоящее время, можно охарактеризовать как конкурентную. Нельзя говорить об открытой конфронтации, но можно говорить о соперничестве, различных спорах и фактическом отсутствии конструктивного сотрудничества, маскируемого зачастую красивыми словами и лаконичными формулировками – по крайней мере, в политической сфере.

При этом следует отметить, что в 1990-х годах (времена «эпохи оптимизма» в отношениях между Россией и Евросоюзом, по словам Т. Бордачева [2008, с. 373]) отношения были относительно продуктивными, что давало надежду на будущее конструктивное взаимовыгодное сотрудничество по широкому спектру направлений. Однако, по мнению Т. Бордачева, уже начало 2000-х годов характеризовалось сокращением реального сотрудничества и появлением все большего числа скрытых конфликтов, которые к концу 2003 г. перешли в явную форму [Караганов, 2008, с. 373].

Между Россией и Евросоюзом развилось своего рода соревнование, некая дипломатическая игра, мешающая развитию конструктивного взаимодействия. Как писал С. Караганов в 2010 г., стороны жестко конкурировали, даже соперничали. Брюссель хотел убедить Россию в существовании своей слабеющей внешнеполитической субъектности. Россия наносила ответные и превентивные дипломатические удары. Более того, С. Караганов считает, что конкуренция между Россией и ЕС нагнетается искусственным образом, обусловлена системными импульсами и, таким образом, зачастую не имеет под собой реальных оснований [Караганов, 2010].

В 2000-х годах, в процессе дальнейшего развития и укрепления России, отношения с ЕС в политической сфере становились в целом все менее продуктивными. Так, Т. Бордачев указывает, что отношения России и Европейского союза в 1991–2007 гг. претерпели трансформацию от оптимистической установки на скорейшее сближение в рамках единого идеологического и политико-экономического пространства до заявлений о наличии пока непреодолимых ценностных различий и попытки перехода к «прагматическому сотрудничеству» преимущественно в сфере экономики [Караганов, 2008, с. 373].

Однако даже в экономической и энергетической сферах существует ряд вопросов, по которым у России и Евросоюза до сих пор имеются существенные разногласия. В настоящее время, как отмечает Д. Суслов, Европейский союз проводит политику дипломатического и экономического сдерживания, открыто противодействуя подъему России и Китая, препятствует коррекции правил игры в мировой энергетике в пользу России и других производителей [Караганов, 2008, с. 150].

В частности, планы Евросоюза по разработке новых технологий в сфере энергетики, производству и использованию биотоплива вместо традиционных источников энергии, поиск альтернативных поставщиков энергоносителей показывают, что Евросоюз обозначает свое намерение диверсифицировать источники используемой энергии, возможно, в надежде показать России, что может снизить уровень зависимости от поставок российских энергоносителей.

Политика России по отношению к Евросоюзу отличается жесткостью и прагматичностью, стремлением нейтрализовать возможную экспансию ЕС на постсоветском пространстве, в том числе и посредством оказания негативного внешнего влияния на уровень доверия в отношениях между странами – членами Европейского союза. В частности, Т. Грэм пишет, что Россия предпочитает вести дела не с Европейским союзом в целом, а с европейскими странами на двусторонней основе, стремясь столкнуть их друг с другом ради продвижения своих интересов [Грэм, 2010, с. 72].

Таким образом, приходится констатировать, что в настоящее время отношения России и ЕС как в целом, так и на постсоветском пространстве отличаются достаточно высоким уровнем конкуренции, причем в последнее десятилетие он планомерно возрастал.

Отношения России и Европейского союза на постсоветском пространстве сквозь призму неоклассического реализма

Проанализируем теперь отношения России и ЕС с точки зрения неоклассического реализма. Для этого необходимо сначала определить основные импульсы международной системы, затем кратко (так как в цели данной статьи входит скорее рамочный, чем детальный анализ вмешивающихся переменных) обозначить внутренние факторы, которые не позволяют России и ЕС корректно реагировать на эти импульсы, и, нако-

нец, определить основные черты отношений этих двух акторов на постсоветском пространстве.

Нужно отметить, что современная международная система не посылает России и Европейскому союзу импульсов для наращивания конкуренции. Более того, целый ряд системных факторов указывает на то, что конкуренция ЕС и России на постсоветском пространстве должна была бы снижаться. Среди этих факторов представляется целесообразным выделить достаточно большие амбиции США и Китая, международный политический кризис, рост нестабильности практически во всех сферах международной жизни, неспособность государств эффективно использовать международные организации и институты для поддержания порядка в мире и осуществления своих интересов.

США до сих пор являются самым крупным и сильным (по крайней мере с точки зрения вооружений — как в количественном, так и в качественном аспекте) государством в мире. Эта держава имеет интересы во всех регионах мира, представляющих хоть какую-либо геополитическую важность. Среди стремлений США можно выделить и стремление сдерживать рост влияния России и Евросоюза. Так, Д. Суслов указывает, что одним из положений американской политики в Европе является мягкое противодействие интеграции ЕС в сфере внешней политики и безопасности, превращению Евросоюза в независимый полюс силы [Караганов, 2008, с. 341].

Китай является второй экономикой мира² и пытается наращивать свое влияние во многих регионах, пока довольно плавно, но вполне уверенно. Согласно Ф. Закарии, Китай становится все более напористым, оказывает все большее влияние на регион и на весь мир [Закария, 2009, с. 108]. Постсоветское пространство привлекает Китай, и это делает данную державу вполне реальным конкурентом Евросоюза и России. Огромное население Китая и постоянно нарастающая экономическая мощь создают угрозу постепенного «захвата» Китаем инициативы в данном регионе.

В относительно обозримом будущем Китай может приобрести значительное влияние в мире и занять одно из главных мест в международной иерархии — не только экономической, но и политической. Ф. Закария подчеркивает, что «хотя Китаю вряд ли удастся обойти США в ближайшие 10 лет по экономическим, военным и политическим показателям, шаг за шагом он становится второй по значимости страной в мире, что добавляет совершенно новый элемент в международную систему» [Ibid.].

Намерения обоих акторов — и США, и Китая — вполне серьезны, и более того, у них имеется широкий спектр возможностей для проведения этих намерений в жизнь. Т. Бордачев полагает, что внешнеполитическое поведение США и Китая относительно предсказуемо и состоит в укреплении своего могущества вне зависимости от прогнозируемых последствий для других участников международных отношений [Бордачев, 2008, с. 188]. С. Караганов даже заявляет о том, что Россия, «если не объединит усилия с Европой, неизбежно будет дрейфовать к роли сырьевого, а потом и политического придатка Китая [Караганов, 2010].

Экспансионизм США и Китая, а также усиление позиций Китая в международной иерархии — один из системных факторов, который должен был бы способствовать снижению конкуренции России и Евросоюза на постсоветском пространстве. Весьма вероятно, что Китай представляет для России заметно большую угрозу в данном регионе, чем Евросоюз, который слабее как в военном отношении, так и в политическом,

² The World Factbook. China // Central Intelligence Agency. 2013. Режим доступа: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> (дата обращения: 11.07.2014).

обладает гораздо меньшим населением и заметно меньшим экспансионистским потенциалом. США, также проявляющие интерес к постсоветскому пространству, представляются потенциально не столь опасными, но вполне реальными конкурентами, способными помешать осуществлению интересов как России, так и Евросоюза.

Несмотря на необходимость (для России и ЕС) противостояния США и Китая на постсоветском пространстве, маловероятно, что международная система диктует необходимость создания политического и (или) военного союза России и ЕС. В данном случае можно говорить скорее о появлении необходимости более конструктивного взаимодействия на основе объективной оценки системных тенденций и о стимуле к снижению конкуренции, но не к активизации полноценного сотрудничества по всем направлениям.

Следующий фактор, который указывает на наличие импульса к снижению конкуренции России и ЕС на постсоветском пространстве, – международный политический кризис. Он заключается прежде всего в уменьшении способности ведущих центров силы влиять на средние и небольшие государства, находящиеся в геополитически значимых регионах. Многие крупные страны уже не могут эффективно контролировать процессы, происходящие в соседних (и более слабых) государствах и, соответственно, теряют способность оказывать эффективное влияние на их внешнюю политику. В ряде случаев актерам лучше осуществлять совместные усилия для решения тех задач, где их интересы по большей части совпадают. Не требуется создание полноценных союзов; требуется проявление прагматичности и способности идти на разумные уступки для реализации хотя бы части своих интересов.

Кроме того, в настоящее время в мире происходит рост нестабильности. Международная система после окончания периода биполярности вошла в так называемую переходную фазу, фазу трансформации, и, очевидно, пребывает в ней до сих пор. Эта фаза характеризуется ростом анархии, неопределенности, отсутствием четкой иерархии государств и тенденцией к масштабному перераспределению силы между крупными актерами.

Все это усложняет структуру международной системы и уменьшает предсказуемость развития ее основных тенденций. Соответственно, усложняется и процесс решения разнообразных внешнеполитических задач. Как отмечает Г. Киссинджер, «никогда еще компоненты мирового порядка, их взаимодействие друг с другом, задачи, которые нам надо решать, не менялись столь быстро, не были столь глубоки или столь глобальны, как сейчас» [Киссинджер, 1997, с. 734]. Это опять же диктует необходимость более конструктивного взаимодействия России и ЕС, совместной работы над решением вопросов, важных для обоих акторов.

Помимо того, последние десятилетия показали неспособность государств эффективно использовать международные организации и институты для реализации своих интересов. Как отмечает С. Караганов [Караганов, 2012], большинство институтов глобального управления в последние два десятилетия слабеют. Мечты американских реакционных идеалистов 1990-х годов о наступлении после казавшейся победы в «холодной войне» «американского века», «однополярного мира» съезились почти мгновенно – к началу следующего десятилетия.

Стала очевидной необходимость разработки собственной, самостоятельной политики, лишь с частичной опорой на такие организации, как ООН. Международная система, которая, по К. Уолцу [Waltz, 1979, p. 106], относится к типу «помоги себе сам», диктует необходимость двустороннего взаимодействия, которое более эффективно хотя бы потому, что двоим договориться легче, чем, скажем, десятерым. Следовательно

но, можно говорить о существовании системного импульса к развитию все того же конструктивного, реального и (по мере возможностей) эффективного взаимодействия ЕС и России, в том числе и на постсоветском пространстве, в том числе и в политической сфере.

Таким образом, можно сказать, что в настоящее время международная система не способствует усилению конкуренции между Россией и Евросоюзом вообще и отдельных противоречий между этими акторами в частности. В то же время на практике мы наблюдаем обратную ситуацию: конкуренция не ослабевает, а скорее планомерно нарастает. Становится очевидно, что существуют определенные факторы, как отмечалось ранее, в неореализме они называются вмешивающимися переменными, которые оказывают значительное влияние на процесс интерпретации импульсов международной системы элитами России и Евросоюза.

Вмешивающиеся переменные

Как указывалось выше, вмешивающиеся переменные можно разделить на две группы. К первой группе относятся те факторы, которые связаны – в той или иной степени – с особенностями человеческой психики, а соответственно, и с особенностями человеческой природы. Интересно, что классики реализма считают, что именно человеческая природа обуславливает конкурентность и анархичность международных отношений. Г. Моргентхау, основатель теории реализма, на постулатах которого в значительной степени базируется и теория неоклассического реализма, утверждал, что «политика, подобно обществу в целом, определяется естественными законами, которые обусловлены самой природой человека. <...> Человеческая природа остается неизменной с тех пор, как китайские и индийские философы открыли основные ее принципы и основания» [Morgenthau, 1998, p. 5].

Рассмотрим подробнее первую группу факторов. Согласно мнению многих неоклассических реалистов, к этой категории относится в первую очередь неабсолютная рациональность действий политиков (им, как и всем людям, свойственно ошибаться, принимать решения под давлением мнения своих соратников, иногда даже под воздействием эмоций, убеждений, стереотипов, принципов). Кроме того, к первой группе относится и такой фактор, как недостаток данных. Очень редко удается собрать всю информацию, имеющую отношение к тому или иному делу, необходимую для принятия верного решения. Помимо этого, нередко человеческий разум подсознательно отбрасывает ту информацию, те факты, которые ему не хочется признавать, или те факты, которые ему кажутся совершенно ненужными.

Необходимо заметить, что вмешивающиеся переменные первой категории чрезвычайно многообразны, их можно анализировать очень долго и глубоко, так как к ним относятся и такие факторы, как культурно-цивилизационный, исторический (в частности, историческая память), психологический (особенности восприятия и т.д.). Однако в рамках данной работы это представляется не вполне целесообразным, так как она посвящена обзору общей картины отношений России и ЕС.

Ко второй группе вмешивающихся переменных неоклассические реалисты относят институциональную структуру государств, особенности отношений между элитами и массами, между правящей элитой и оппозицией, особенности гражданского общества. Некоторые неоклассические реалисты, например, Р. Швеллер, придают второй группе переменных определяющее значение, уделяя первой группе заметно меньшее внимание.

Так как данная работа не ставит своей целью детальное рассмотрение влияния вмешивающихся переменных, а фокусируется на анализе общей картины, укажем только основные аспекты влияния факторов второй категории. Прежде всего эта группа вмешивающихся переменных играет огромную роль при обработке импульсов международной системы элитами Евросоюза.

Европейский союз обладает сложной институциональной структурой и состоит из независимых в политическом плане государств, каждое из которых обладает собственной институциональной структурой, развитым гражданским обществом, сложными внутривнутриполитическими отношениями. Внутри ЕС существует немало противоречий, мешающих формированию целостной, рациональной внешней политики объединения на постсоветском пространстве, политики, которая бы в полной мере отражала «требования» международной системы. Поэтому нет ничего удивительного в том, что импульсы международной системы в процессе интерпретации претерпевают существенные изменения и «материализуются» подчас в совершенно неожиданную (с точки зрения неореалистов) внешнюю политику.

Российская Федерация является гораздо более монолитным актором, нежели Европейский союз. Построенная В. Путиным сильная «вертикаль власти» отличается определенностью, продуманностью и в некотором смысле монолитностью, однако и она не исключает заметного искажения системных импульсов на пути формирования внешней политики.

Кроме того, необходимо отметить еще один фактор, который не относится ни к первой, ни ко второй группе. Это особенности внешней среды, особенности международной системы. Так, Т. Романова [2012, с. 10] утверждает, что давление системы, глобализирующегося мира может повышать влияние отдельных внутривнутриполитических факторов. В настоящее время высокая степень анархичности и неопределенности, нестабильность международной системы обуславливают высокую конкурентность отношений России и Евросоюза на постсоветском пространстве. Политические элиты России и ЕС, не обладая информацией о том, что может произойти даже в ближайшем будущем, предпочитают не рисковать и принимают меры исключительно по укреплению собственных позиций, не развивая конструктивное взаимодействие.

Можно сказать, что неопределенность порождает у элит боязнь развивать взаимодействие вообще с кем бы то ни было – во избежание поражения. Так, Т. Бордачев полагает, что «в условиях, когда мир каждый день по-разному опасен... внешние партнеры рассматриваются либо как потенциальные хищники, либо как потенциальная добыча, а в обществе нет понимания того, что партнер находится перед лицом тех же вызовов и должен решать такие же по содержанию, если не по масштабу задачи» [Бордачев, 2008, с. 185].

Таким образом, элиты России и Европейского союза не могут адекватно обработать импульсы международной системы из-за большого количества вмешивающихся переменных, связанных как с психологическими особенностями человека, так и со сложной институциональной структурой обоих акторов (особенно Евросоюза), недостатком информации. Значение этих вмешивающихся переменных еще более усиливается из-за неопределенности и нестабильности международной среды.

Подсистема международных отношений на постсоветском пространстве

В результате значительного искажения элитами России и ЕС системных импульсов на постсоветском пространстве возникает своеобразная подсистема международ-

ных отношений. Импульсы международной системы, обработанные и трансформированные элитами России и Евросоюза, воплощаются в различных действиях и мерах, предпринимаемых этими элитами относительно как взаимодействия друг с другом, так и со странами постсоветского пространства. Возникает новая локальная реальность, которую предлагается назвать подсистемой международных отношений на постсоветском пространстве.

Данная подсистема представляет собой некую миниатюрную систему координат со своими закономерностями. Международная система влияет на постсоветское пространство и его подсистему косвенно — через импульсы, которая она посылает элитам России и ЕС; ее влияние не всегда является определяющим, так как проходит через своеобразные фильтры — вмешивающиеся переменные.

Весьма вероятно, что подсистема, которая в значительной степени формируется внешнеполитическими решениями элит России и ЕС, оказывает на эти элиты как косвенное, так и прямое влияние. Дело в том, что так или иначе результаты взаимодействия России и Евросоюза в рамках подсистемы откладываются в сознании правящих элит, а также в сознании оппозиции и гражданского общества и затем сознательно или подсознательно принимаются во внимание при разработке последующих внешнеполитических решений. Это проявление косвенного влияния.

Прямое влияние подсистемы на элиты выражается в импульсах, которые она посылает элитам; импульсы формируются как следствие тех или иных внешнеполитических актов на постсоветском пространстве. Кроме того, эти внешнеполитические акты могут воздействовать и на международную систему в целом, которая, получая новые «сигналы» и импульсы от элит (точнее, от взаимодействий элит), образно говоря, корректирует и дополняет посылаемые этим элитам импульсы.

Внутри указанной подсистемы отношений России и ЕС на постсоветском пространстве действуют определенные закономерности, которые с некоторой долей условности можно назвать правилами или даже законами. Эти закономерности только предстоит изучить, но уже сейчас очевидно, что ключевой особенностью данной подсистемы является конкурентная среда. Помимо этого, можно сказать, что в рамках этой подсистемы действуют основные «законы» международной системы (анархия, борьба за выживание и т.д.).

Необходимо добавить, что страны постсоветского пространства (кроме России, разумеется) выступают не столько в качестве субъектов международной политики, сколько в качестве объектов, в частности, объектов конкуренции России и Европейского союза. Данные страны слишком слабы для того, чтобы предлагать и продвигать собственные проекты, они лишь могут выбирать, на чью сторону и на каких условиях становиться.

Следует отметить, что эта ситуация вполне типична. Все страны постсоветского пространства — мелкие либо средние государства, только Россия является очень крупной державой, по мнению некоторых экспертов — сверхдержавой. А согласно А. Богатурову, соединения усилий малых и средних стран недостаточно, чтобы навязать свою волю более сильным игрокам [Богатуров, 2006, с. 12]. Иными словами, даже если предположить, что бывшие советские республики отбросят свои амбиции и захотят создать какое-либо интеграционное объединение или просто союз, то без России или крупных европейских держав такое объединение будет нежизнеспособным, или же его влияние на постсоветском пространстве не будет определяющим.

В этой ситуации у бывших советских республик не остается другого пути, кроме как поиск путей тесного сотрудничества с Россией или Евросоюзом. Соответственно,

какие-то государства склонны примкнуть к России (Белоруссия, Казахстан, Киргизия), какие-то – к Евросоюзу (Украина, Молдова). Особо стоит отметить неопределенные государства, за влияние над которыми между Россией и Евросоюзом идет своеобразная борьба; кроме того, борьба идет и между различными политическими силами внутри таких государств. Украина – государство именно такого рода.

Надо отметить, что еще П. Хааке указывал, что каждое государство при осуществлении внешней политики преследует фактически только одну цель: кооперироваться с естественными союзниками против естественных врагов. В роли первых выступают государства, сила которых необходима для уравновешивания силы последних. Это единственная максима, которой необходимо руководствоваться в международных отношениях [Haas, 1953, p. 470]. Можно сказать, что этот принцип Хааке вполне работает и на постсоветском пространстве.

Соответственно, рассматривать мелкие и средние страны постсоветского пространства отдельно смысла не имеет, их действия нужно анализировать исключительно в контексте взаимодействия двух ключевых акторов – России и Европейского союза – в рамках сложившейся на постсоветском пространстве подсистемы международных отношений.

Заключение

Взаимодействие России и Европейского союза на постсоветском пространстве происходит в рамках особой подсистемы международных отношений, которая обладает некоторыми специфическими характеристиками. Рассматривать эту подсистему необходимо в контексте общей схемы взаимодействия России и ЕС, которое, в свою очередь, наиболее целесообразно анализировать в рамках неоклассического реализма. Отметим основные связи, которые характеризуют взаимодействие рассматриваемых акторов на постсоветском пространстве.

Во-первых, международная система посылает импульсы элитам России и ЕС. Следует отметить, что эти импульсы не призывают Российскую Федерацию и Евросоюз к активной конкуренции на постсоветском пространстве; скорее наоборот, в последнее время сила импульсов к конкуренции снижается.

Во-вторых, на процесс принятия элитами России и ЕС внешнеполитических решений влияют вмешивающиеся переменные, связанные с недостатком информации, сложной институциональной структурой акторов, особенностями человеческой психики. Эти факторы составляют механизм обработки импульсов международной системы, и в настоящее время они увеличивают у элит стимул к проведению более конкурентной политики на постсоветском пространстве. Кроме того, вероятно, что значение этих факторов усиливается высокой степенью неопределенности международной среды, наблюдаемой в настоящее время.

В-третьих, после обработки импульсов международной системы элитами (на которые воздействуют вышеуказанные факторы), Россия и ЕС предпринимают определенные действия по отношению друг к другу и к странам постсоветского пространства. Эти страны – мелкие и средние государства – в свою очередь вступают во взаимодействие с Россией и Евросоюзом, и тоже под воздействием целого ряда факторов, некоторые из которых указаны выше. В результате образуется подсистема международных отношений на постсоветском пространстве, которая посылает элитам России и ЕС обратные импульсы, а также «участвует» в трансформации ряда факторов (вмешивающихся переменных).

В-четвертых, действия элит по организации взаимодействия России и ЕС на постсоветском пространстве влияют на международную (глобальную) систему. Но надо отметить, что в настоящее время это влияние скорее номинальное, и оно не оказывает существенного воздействия ни на структуру международной системы в целом, ни на суть импульсов, которые международная система посылает России и Евросоюзу.

Подводя общий итог, можно сказать, что взаимодействие России и ЕС на постсоветском пространстве характеризуется высокой конкурентностью, что противоречит импульсам международной системы и является результатом влияния на процесс формирования внешней политики акторов ряда вменяющихся переменных – внутриполитических, психологических и иных факторов.

Литература

- Богатуров А.Д. (2006) Лидерство и децентрализация в международной системе // *Международные процессы*. Т. 4. № 3. С. 5–14.
- Бордачев Т.В. (2008) Пределы рационального выбора // *Россия в глобальной политике*. № 5. С. 174–188.
- Грэм Т. (2010) Трансатлантическая безопасность: нужна ли ревизия? // *Россия в глобальной политике*. № 3. С. 67–78.
- Закария Ф. (2009) *Постамериканский мир будущего*. М.: Европа.
- Караганов (ред.) (2008) *Россия и мир. Новая эпоха. 12 лет, которые могут все изменить* / под ред. С.А. Караганова. М.: АСТ, Русь-Олимп.
- Караганов С.А. (2010) Союз Европы: последний шанс? // *Российская газета*. № 5229. 9 июля.
- Караганов С.А. (2012) Россия в мире: противоречие противоречий // *Ведомости*. № 196 (3210). 16 октября.
- Киссинджер Г. (1997) *Дипломатия*. М.: Ладомир.
- Романова Т.А. (2012) О неоклассическом реализме и современной России // *Россия в глобальной политике*. Т. 10. № 3. С. 8–21.
- Наас Е.В. (1953) The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda // *World Politics*. Vol. 5. No. 4. P. 442–477.
- Lobell S.E., Ripsman N.M., Taliaferro J.W. (2009) *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenthau H.J. (1998) *Politics among nations: the struggle for power and peace*. N. Y.: McGraw-Hill.
- Onea T. (2009) Review of book *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* by Lobell S.E., Ripsman N., Taliaferro J.W. // *International Journal*. Vol. 64. No. 3. P. 853–855.
- Rose G. (1998) Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy // *World Politics*. Vol. 51. No. 1. P. 144–172.
- Roth A.I. (2006) A Bold Move Forward for Neoclassical Realism. Review of the article *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* by R. Schweller // *International Studies Review*. Vol. 8. No. 3. P. 486–488.
- Waltz K.N. (1979) *Theory of International Politics*. N. Y.: McGraw-Hill.

A Systemic Analysis of the Interaction between Russia and the European Union in the Post-Soviet Space

D. Vasfilov¹

Dmitry Vasfilov – Researcher of Study Group on Multilevel Analysis of Post-Soviet Russia-EU Relations, National Research University Higher School of Economics; Internet Marketing Specialist in ABBYY 3A; 2B/6 Otradnaya Street, 127273 Moscow, Russian Federation; E-mail: d.vasfilov@yandex.ru

Abstract

The article analyzes post-Soviet relations between Russia and the European Union using the theoretical framework of neoclassical realism. It finds that the post-Soviet level of competition between Russia and the EU is higher than required by the international system. The reason is rooted in the influence of a number of internal factors (or intervening variables). Consequently, elites in both Russia and the EU are not able to adequately understand the signals sent by the international system.

There is a wide variety of intervening variables; for example, there are factors caused by the political elites' perceptions of each other's intentions and of the international situation, factors related to inadequate information, factors related to the complex institutional structure of the EU and factors related to domestic political issues. In addition, the current international environment, characterized by a high degree of uncertainty, increases the effects of these intervening variables.

These effects result in inaccurate and incorrect processing of the signals of the international system by Russian and European elites. As a result, a subsystem of international relations has arisen in the post-Soviet space, featuring a highly competitive environment. However, there are only two major actors in the region: Russia and the EU. Small countries are too weak, so must choose to align themselves with one or the other. This causes a rivalry between Russia and the EU for influence on small and medium-sized countries in the post-Soviet space.

Key words: neoclassical realism, international system, subsystem, Russia, the European Union, post-Soviet space

References

- Bogaturov A.D. (2006) Liderstvo i decentralizacija v mezhdunarodnoj sisteme [Leadership and Decentralization in the International System]. *Mezhdunarodnye processy*, vol. 4, no 3, pp. 5–14.
- Bordachev T.V. (2008) Predely racional'nogo vybora [The Limits of Rational Choice]. *Rossija v global'noj politike*, no 5, pp. 174–188.
- Graham T. (2010) Transatlanticheskaja bezopasnost': nuzhna li revizija? [The Transatlantic Security: is there a Need for Revision?]. *Rossija v global'noj politike*, no 3, pp. 67–78.
- Haas E.B. (1953) The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda. *World Politics*, vol. 5, no 4, pp. 442–477.
- Karaganov S.A. (2010) Sojuz Evropy: poslednij shans? [The European Union: the Last chance?]. *Rossijskaja gazeta*, no 5229. 9 July.
- Karaganov S.A. (2012) Rossija v mire: protivorechie protivorechij [Russia in the World: the Contradiction of Contradictions]. *Vedomosti*, no 196 (3210). 16 October.
- Karaganov S.A. (ed.) (2008). *Rossija i mir. Novaja jepoha. 12 let, kotorye mogut vse izmenit'* [Russia and the World: the New Era. 12 Years, which Could Change Everything]. Moscow: AST, Rus'-Olimp.

¹ This study is based on findings produced by the research grant No. 13-05-0052 with the support of the National Research University Higher School of Economics Academic Fund Program in 2013.

- Kissindzher G. (1997) *Diplomatija*. [The Diplomacy]. Moscow: Ladomir.
- Lobell S.E., Ripsman N.M., Taliaferro J.W. (2009) *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenthau H.J. (1998) *Politics among nations: the struggle for power and peace*. N. Y.: McGraw-Hill.
- Onea T. (2009) Review of book “Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy” by Lobell S.E., Ripsman N., Taliaferro J.W. *International Journal*, vol. 64, no 3, pp. 853–855.
- Romanova T.A. (2012) O neoklassicheskom realizma i sovremennoj Rossii [About Neoclassical Realism and Modern Russia]. *Rossija v global'noj politike*, vol. 10, no 3, pp. 8–21.
- Rose G. (1998) Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, vol. 51, no 1, pp. 144–172.
- Roth A.I. (2006) A Bold Move Forward for Neoclassical Realism. Review of the article “Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power” by R. Schweller. *International Studies Review*, vol. 8, no 3, pp. 486–488.
- Waltz K.N. (1979) *Theory of International Politics*. N. Y.: McGraw-Hill.
- Zakarija F. (2009) *Postamerikanskij mir budushhego*. [The Post-American World]. Moscow: Evropa.

Взаимодействие России и Европейского союза в ключевых сферах социально-экономического развития

Российско-европейские отношения в урегулировании водно-энергетической проблемы Центральной Азии в среднесрочной перспективе¹

А.Б. Лихачева

Лихачева Анастасия Борисовна – м.н.с. МНО Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ; аспирант кафедры мировой политики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 115162, Москва, ул. Мытная, д. 46, стр. 5; E-mail: alikhacheva@hse.ru

В Центральной Азии дефицит воды и водно-энергетическая проблема остаются одними из самых острых и противоречивых вызовов как устойчивому развитию региона, так и региональной безопасности. В силу затянувшегося статус-кво, неспособности пяти республик выработать консенсуальное решение самостоятельно и растущей зависимости региона от внешнеэкономической деятельности, возможности ведущих акторов и ключевых торговых и инвестиционных партнеров, в том числе России и ЕС, влиять на эти сферы играют важнейшую роль. Более того, взаимодействие внешних игроков обусловлено комплементарным характером ресурсов России и ЕС в данном направлении. Европейский союз обладает передовыми технологиями и его страны-члены имеют доступ на рынки долгосрочного капитала, в то время как Россия располагает рычагами влияния, лежащими в сфере безопасности, миграционного регулирования и обладает значительным политическим весом для оказания посреднических услуг всем пяти центральноазиатским республикам.

Цель работы состояла в определении перспектив российско-европейских отношений по данному направлению в среднесрочной перспективе. Рассмотрение предмета в первом приближении уже демонстрирует, что деятельность России и ЕС сильно отличается по уровню и инструментарию. Сравнительный анализ возможностей России и ЕС показал, что в среднесрочной перспективе комплементарный характер отношений сохранится. Россия будет брать ответственность за модерацию принципиальных вопросов (строительство Рогунской и Камбаратинской ГЭС), что сопряжено с предоставлением гарантий безопасности. ЕС будет действовать через механизмы поддержки малых и средних проектов, популяризацию принципов Водной инициативы ЕС, инвестиционную политику. Пересечение интересов России и ЕС возможно в ситуациях, когда России будет необходимо участие внешнего арбитра, т.е. субъекта, способного предоставить гарантии, связанные с ценностями: соблюдение прав человека (при переселении больших групп населения), поддержка экосистем, экспертиза – все эти вопросы неизбежно возникают при реализации крупных инфраструктурных гидротехнических проектов. На эту роль ЕС претендует и в более широком спектре вопросов.

Ключевые слова: водно-энергетический баланс Центральной Азии, отношения ЕС – Центральная Азия, отношения Россия – Центральная Азия, постсоветское пространство

¹ В данной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 13-05-0052 при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 г.

Водная проблема в Центральной Азии

Традиционно водная проблематика рассматривается в контексте устойчивого развития, защиты окружающей среды, реализации права человека на воду и санитарии, официально признанного Генеральной Ассамблеей ООН 28 июля 2010 г. Но уникальность центральноазиатского кейса заключается в том, что для данного региона урегулирование водной проблемы – вопрос системного функционирования экономик Таджикистана, Киргизии и Узбекистана, и в значительной степени это фактор, оказывающий влияние на Туркмению и Казахстан [Smith, 1995]. Кратко основные аспекты проблемы представлены в табл. 1.

Таблица 1. Ключевые аспекты водно-энергетической проблемы в Центральной Азии

Фактор	Казахстан / Узбекистан / Туркмения	Киргизия / Таджикистан
Сезон максимального спроса	Весна – лето	Зима
Основное направление расходования воды	Ирригация	Генерация энергии
Источник энергии	Углеводороды	Гидроэнергетика
Последствия некооперативного поведения	Наводнения зимой. Нехватка воды в ирригационный период. Деградация окружающей среды (засоление почв, эрозия)	Нехватка энергии зимой (отключение электричества, отопления). Экономическое давление и региональная блокада

Источник: [ЕАБР, 2008], анализ автора.

В Центральной Азии мир наблюдает последние двадцать лет тяжелейшие последствия децентрализации систем, которые изначально создавались как интегрированные и взаимодополняющие: это единая энергетическая сеть (не только Центральной Азии, но и всего СССР) и система контролируемого стока рек: Сырдарья и Амударья. Водная система была организована таким образом, что благодаря каскадам ГЭС, во время повышенного спроса на воду в сезоны ирригации в долинах, можно было спускать дополнительные объемы воды, а зимой, когда странам, расположенным в верховьях рек, Таджикистану и Киргизии, требовалась энергия, по единому энергетическому кольцу ее перебрасывали из других регионов, чтобы сберечь воду для весеннего полива. С развалом СССР система не просто рухнула, но и породила конфликт интересов, который не удалось преодолеть и за 20 лет [Гусейнов, Гончаренко, 2010].

В регионе не оказалось страны, обладающей достаточными ресурсами для осуществления лидерства, а авторитарные режимы пяти республик оказались не способны сформировать эффективный наднациональный орган для урегулирования водно-энергетического конфликта, поскольку это, во-первых, требовало делегирования части суверенных полномочий и, во-вторых, лишало бы режимы мощного ресурса во внутренней политике: и в Узбекистане, и в Таджикистане бескомпромиссное решение водного вопроса остается практически национальной идеей². Эти две страны указаны неслучайно: самый острый конфликт – это противостояние Узбекистана с Таджи-

² Battle Lines Drawn in Central Asian Water Dispute // Radio Free Europe. 18.07.2014. Режим доступа: http://www.rferl.org/content/Battle_Lines_Being_Drawn_In_Central_Asian_Water_Dispute/1611679.html (дата обращения: 19.04.2009).

кистаном и Киргизией, расположенными выше по течению. К этому примешиваются амбиции Узбекистана на позицию регионального лидера [Смирнов, 2009], которым в равной мере не дают сбыться ни «водные гегемоны», ни Казахстан. Экономика Казахстана в значительно меньшей степени зависима от сельского хозяйства по сравнению с узбекской, к тому же страна обладает дополнительными водными ресурсами – по ее территории протекает Иртыш. Туркменистан располагает значительными доходами от экспорта углеводородов, имеет самое маленькое население из всех республик региона и менее зависим от регулирования стока.

В итоге сложилась абсолютно тупиковая ситуация: с одной стороны, существуют идеальные условия для развития рынка или бартерного обмена (по схеме «вода в обмен на углеводороды») [Shatalov, 2008], с другой – ни одна из сторон не готова на это пойти. Проблема усугубляется общей напряженностью между странами, нежеланием авторитарных режимов впасть в зависимость от других центральноазиатских республик, недоговороспособностью стран [Лихачева, 2014].

Но если на протяжении долгого времени регион рассматривался как «черная дыра» Евразии, в решение его проблем никто не был готов вовлекаться, то в последние годы произошел перелом данной тенденции [Ашимбаев, 2005]. Ресурсная база Центральной Азии, активизация интеграционных процессов в Евразии, буферное положение относительно Афганистана, потенциальный источник нестабильности для России и Китая – все эти факторы привели к тому, что Центральная Азия активно вошла в текущую внешнеполитическую повестку и соседних государств (России, Китая, Ирана), и глобальных игроков – США и ЕС³ [Peugrouse, Laguelle, 2013]. В силу того, что центральноазиатские республики традиционно реализуют многовекторную внешнюю политику, такая активизация внешних игроков в регионе оказалась благотворной и для них.

Поскольку водный вопрос для Центральной Азии чрезвычайно важен, с высокой долей вероятности можно утверждать, что страны, намеренные играть заметную роль в регионе, неминуемо должны будут столкнуться с данным вопросом и участвовать в его урегулировании. Это крайне интересный кейс с точки зрения практики развития межгосударственного сотрудничества в водном секторе: внешние игроки, расположенные вне бассейна, многократно превосходящие все страны региона по экономическому, политическому и человеческому потенциалу, участвуют в решении водного вопроса.

Но у данного кейса есть еще один очень любопытный аспект: это отношения Россия – ЕС на постсоветском пространстве. Однако в отличие от европейской части постсоветского пространства, в Центральной Азии действуют иные закономерности и правила игры. И если политика и России, и ЕС в регионе нередко пересекается, наблюдается конкуренция во многих областях (политика, энергоресурсы), то водный вопрос – один из немногих примеров, где интересы России и ЕС не противоречили друг другу, и на протяжении последнего десятилетия их действия носили несогласованный, но взаимодополняющий характер. Статья структурно разделена на две части: первая посвящена анализу политики России и ЕС в данном направлении за прошедшее десятилетие, а вторая – оценке перспектив.

Основное внимание в первой части уделено использованию воды как перспективного экономического ресурса. Поэтому в данной работе мы практически не рассматриваем деятельность по спасению Аральского моря, поскольку данная антропогенная катастрофа необратима, и сегодня попытки минимизации негативных эффектов катастрофы Аральского моря связаны только с защитой окружающей среды. Это принци-

³ The new great game in Central Asia // European council on foreign relations. Asia Centre. 06.09.2011.

пиально другая тематика, которая исследуется широким кругом экспертов из разных стран.

Наднациональные решения водного вопроса в Центральной Азии

Нельзя сказать, что республики не предпринимали попыток урегулировать водный вопрос через международные организации. Первый шаг к этому был сделан по итогам Ташкентской конференции в октябре 1991 г.: уже в феврале 1992 г. все пять республик подписали Соглашение об управлении, использовании и защите трансграничных водных ресурсов. Позднее, в 1998 г., было подписано водно-энергетическое соглашение по Сырдарье между Казахстаном, Киргизией, Узбекистаном и Таджикистаном, в 1998–2004 гг. был подписан ряд двусторонних договоров, но они оказались неэффективными. «Точкой невозврата» стала зима 2008 г. – самая холодная за многие десятилетия – в результате в регионе развернулся глубочайший водно-энергетический кризис [Libert et al., 2008].

Самая известная структура, Международный фонд спасения Аральского моря, включает все пять республик. Однако его деятельность сложно признать эффективной, так как она не раз сопровождалась международными скандалами [Ferguson, 2005]. Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии, созданная под эгидой Фонда, – структура, которая формально регулирует операционное распределение вод Сырдарьи и Амударьи⁴ по соглашению 1992 г. При Комиссии действует Научный и информационный центр, также функционируют Организации управления водными ресурсами бассейнов Сырдарьи и Амударьи. Однако деятельность всех указанных структур неэффективна. Не удается решить фундаментальную проблему – оптимизировать разносезонный спрос на воду.

Единственный успешный пример эффективного регулирования трансграничных водных ресурсов между «верхней» и «нижней» республикой в Центральной Азии – это соглашение между Киргизией и Казахстаном об использовании вод рек Чу и Талас, подписанное в 2000 г. [Маматалиев, 2012]. Главный акцент в соглашении был сделан на совместном обслуживании и ремонте водной инфраструктуры на указанных реках. Казахстан взял на себя обязательства софинансировать ремонт и обслуживание ряда каналов, плотин и водохранилищ, принадлежащих Киргизии, как часть общей системы распределения воды, обслуживающей обе страны. Соглашение было успешно выполнено: двусторонняя Комиссия по управлению водами рек Чу и Талас при поддержке Европейской экономической комиссии ООН и ОБСЕ утвердила два принципа:

- график и объемы водозабора для обеих стран регулируются по нормам советской эпохи;
- государство, расположенное ниже по течению, т.е. Казахстан, обязано компенсировать «верхней» стране, т.е. Киргизии, часть расходов за обслуживание водной инфраструктуры пропорционально объемам водозабора, взятого из данной инфраструктуры.

Однако попытки применения аналогичного инструментария в более напряженном диалоге между Узбекистаном и Таджикистаном не дали результатов.

⁴ Interstate Commission for Water Coordination of Central Asia. Режим доступа: <http://www.icwcc-aral.uz/> (дата обращения: 25.04.2014).

Россия

Что касается России, то в течение постсоветского периода взаимодействие со всеми пятью республиками Центральной Азии строилось преимущественно в двустороннем формате, несмотря на совместную работу в международных организациях. Вплоть до 2001 г. Россия рассматривалась как главный партнер региона и гарант внешней безопасности [Чернявский, 2010], однако война в Афганистане повысила риски нестабильности, создала для республик Центральной Азии новые возможности для многовекторной политики, а наращивание экспорта углеводородов из стран Центральной Азии в Китай и ЕС привело к дополнительному ослаблению российских позиций.

Тем не менее Россия по-прежнему остается единственной страной, способной и готовой предоставлять гарантии безопасности для стран Центральной Азии (исходя в первую очередь из национальных интересов защиты собственных южных регионов), а урегулирование водного вопроса неразрывно с данными гарантиями связано [Боришполец, 2010]. Это одна из главных причин, почему Китай – главный экономический партнер Центральной Азии с 2010 г. (до этого, по данным UNCTAD, первое место по совокупному товарообороту занимал ЕС⁵), имеющий опыт строительства уникальных гидротехнических сооружений (каналы Черного Иртыша, гидроузел «Три ущелья», опреснительные заводы и др.), никак не участвует в спорных проектах в Киргизии и Таджикистане и не стремится выступать посредником в переговорах республик по данному вопросу.

После объективного снижения активности России в регионе в 1990-е годы на фоне внутренних проблем Москва вернулась к проблемам водно-энергетического баланса в республиках, причем сразу с заметными инициативами [Чуфрин, 2010]. Основное участие российских компаний было нацелено на реализацию крупных инвестиционных проектов: строительство Рогунской (в Таджикистане) и Камбаратинской (в Киргизии) ГЭС. Необходимым приложением к такой политике стали регулярные попытки «успокоения» республик, расположенных ниже по течению, в первую очередь Узбекистана. Краткое сравнение основных параметров двух ГЭС приведено в табл. 2.

Российско-таджикская эпопея с Рогуном тянется с 2004 г., когда были подписаны межправительственные соглашения, по которым Россия намеревалась развивать гидроэнергетический потенциал Таджикистана сразу через несколько проектов: грандиозный Рогун (примерная стоимость достройки – 2,2 млрд долл.) и Сантундинскую ГЭС (проект оценивался в 200 млн долл., в итоге был завершен, правда, с трехкратным превышением сметы) [Куртов, 2013а]. Срыв проектов стал результатом целого комплекса факторов: мировой экономической конъюнктуры, политики многовекторности, которой Таджикистан на определенном этапе слишком сильно «увлекся». Российская компания «Русал», которая, согласно контракту, должна была достроить Рогун, увязывала строительство станции с алюминиевым заводом в Таджикистане, на который и предполагалось направить энергию Рогуна [Куртов, 2013б]. Однако таджикская сторона, воодушевленная быстрым ростом цен на алюминий в тот период (2004–2008 гг.) – с 1500 до 2575 долл. за тонну, неоднократно меняла условия контракта, и в результате поставила «Русал» в положение, когда об алюминиевых заводах можно было забыть (им был присвоен статус стратегических объектов, что запрещает передачу в частную собственность), и на фоне общего охлаждения отношений между странами «Русал» вышел из проекта. После этого таджикские власти попытались привлечь другого инвестора,

⁵ International trade in goods and services // UNCTAD. Режим доступа: <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx> (дата обращения: 23.07.2014).

Таблица 2. Основные параметры крупнейших гидротехнических проектов Центральной Азии, Рогунской и Камбаратинской ГЭС

Параметр	Рогун	Камбарата 1–2
Страна	Таджикистан	Киргизия
Река	Вакш	Нарын
Главная функция	Изначально – регулирование ирригации, сегодня – генерация энергии	Генерация энергии
Особенности	Планировалась как самая высокая плотина в мире. Строительство начато еще при СССР	Каскадная ГЭС, расположенная выше Токтогульской ГЭС и ряда других
Ожидаемые капитальные затраты	2,2 млрд долл.	2 млрд долл.
	Риск перерасхода (свыше 50%) оценивается как очень высокий	
Мощность	3600 МВт	1900 + 360 МВт
Текущая стадия	Таджикистан пытается привлечь инвесторов	В 2012 г. подписаны соглашения между Россией и Киргизией. Начата независимая экспертиза проекта
Трансграничные споры	Узбекистан продолжает противиться строительству Рогуна и настаивает на международных гарантиях. Экспертиза Всемирного банка в процессе. На данный момент завершён только первый этап, не запретивший и не одобрявший строительство	«Нижние» государства приглашены к инвестиционному участию в проекте. Узбекистан относит свои основные опасения на период наполнения водохранилища

однако на фоне неэффективности таджикской экономики, обострившихся протестов Узбекистана и развязанной им торговой блокады, незащищенных прав собственности в республике и мирового финансового кризиса этого добиться не удалось.

В 2012 г. выстраивание водно-энергетического баланса в Центральной Азии получило интенсивное развитие. Конечно, ряд шагов для решения этой проблемы предпринимался и в течение прошедших 20 лет, но 2012 г. стал во многом переломным. Так, в рамках поездки в Центральную Азию В. Путин 20 сентября 2012 г. подписал шесть соглашений с Киргизией о сотрудничестве в сфере гидроэнергетики и объявил о намерении России «выстроить новый водно-энергетический баланс в Центральной Азии»⁶.

Особенностью Камбараты-1, планы строительства которой готовились еще в Советском Союзе, является ее верхнее расположение в каскаде действующих ГЭС на территории Киргизии и изначальная нацеленность на генерацию энергии, а не регулирование ирригации (как исторически было запланировано на Рогунской ГЭС). Таким образом, появится техническая возможность сливать воду в зимний период для выработки электричества и задерживать ее в водохранилищах, расположенных ниже по течению – Шамалды-Сайском, Учкурганском и Токтогульском. Благодаря этому

⁶ Визит в Киргизию // Официальный сайт Президента РФ. 20.09.2012. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/16509> (дата обращения: 11.04.2014).

государства, расположенные вниз по течению, не будут страдать от зимних паводков, и появится возможность регулировать весенний сток в период ирригации. Для России реализация этого проекта может носить также имиджевый характер, поскольку затянувшийся на десятилетие проект строительства Рогунской ГЭС с участием российского «Русала» [Куртов, 2013a,b] создает негативный образ российских подрядчиков за рубежом. В августе 2013 г. в ходе визита президента Таджикистана в Москву была также подтверждена заинтересованность республики в строительстве четырех ГЭС средней мощности при участии России — данные проекты значительно уступают Рогуну по масштабу и не сопряжены с международными скандалами.

Очевидно, что активная экспансия в Центральную Азию не может быть безоблачной. Россия сталкивается с проблемой ограниченности ресурсов — и финансовых, и политических, и человеческих. К тому же очевидно, что страны региона не стремятся полностью переориентировать свою политику на Россию, прекрасно понимая выгоды сотрудничества сразу с несколькими партнерами, а китайские инвестиции и дешевые кредиты, европейское участие, интерес Индии, Ирана, Турции и стратегические интересы США в данном регионе этому только способствуют.

Европейский союз

Первым значительным шагом в институционализации отношений ЕС со странами Центральной Азии стало подписанное в 1996 г. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Казахстаном, Киргизией и Узбекистаном. В 1998 г. аналогичное соглашение было заключено с Туркменией, а в 2004 г. с Таджикистаном [Дадабаева, 2011].

После 2001 г., на фоне афганской кампании, внимание Запада в целом к Центральной Азии резко усилилось, а европейские страны попытались укрепить собственную энергетическую безопасность за счет диверсификации поставщиков газа: в 2000-е годы активно прорабатывалась идея строительства газопровода «Набукко» из Туркменистана в обход России. В 2007 г. была подписана Стратегия нового партнерства между ЕС и странами Центральной Азии⁷. Стратегия среднесрочная, принята на шесть лет до 2013 г. и включает в себя шесть приоритетов. Среди них: безопасность, экономические реформы, энергетический диалог, окружающая среда, защита прав человека, образовательная реформа. Наиболее важными для целей данной статьи представляются пункты о реформе водоснабжения и участии европейских инвестиционных структур в инфраструктурных проектах в Центральной Азии. Хотя энергетическая компонента остается главным интересом ЕС, в Брюсселе уделяют внимание водной проблеме, осознавая ее системное влияние на весь регион. В широком смысле реализация Стратегии позволила институционализировать отношения между ЕС и странами Центральной Азии, были открыты представительства ЕС в регионе, налажена система встреч представителей ЕС с главами республик, запущены целевые инвестиционные, образовательные программы, программы по противодействию наркоторговле, верховенству права и т.д. [Болгова, 2010; UNDP, 2010].

Поскольку роль ЕС в водном вопросе, особенно на начальном этапе, носила скорее посреднический характер, первые шаги в данном направлении были сделаны на многосторонних встречах в Ташкенте, Париже и Ашхабаде. Так, 3 декабря 2008 г. в Ашхабаде состоялась встреча на высоком уровне, организованная правительством

⁷ European Union and Central Asia: Strategy for a new Partnership. EU Council. Brussels, 2007 // EU External Action website. Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_CtrlAsia_EN-RU.pdf (дата обращения: 11.04.2014).

Туркменистана, под сопредседательством Италии в качестве координатора ЕС и при поддержке Европейской комиссии, в которой принимали участие представители правительств всех республик Центральной Азии и стран – членов ЕС, по итогам которой участники обсудили проект документа «Укрепление регионального сотрудничества ЕС – Центральная Азия по вопросам окружающей среды и водных ресурсов». В 2010 г. вновь в Ашхабаде прошел уже многосторонний семинар по управлению водными ресурсами в регионе.

Сегодня ЕС пытается участвовать в регулировании водного вопроса через инструмент Водной инициативы. Проект ЕЕССА (Eastern Europe, Caucasus, Central Asia) – один из компонентов европейской инициативы (EUWI – ЕЕССА). Цели данной программы соотносятся с Целями тысячелетия ООН (доступ к чистой воде и санитарии), а также направлены на обеспечение комплексного управления водными ресурсами согласно концепции Комплексного управления водными ресурсами (КУВР), предложенной еще в 1992 г. на саммите в Рио-де-Жанейро. В тексте программы отмечается, что «водные ресурсы занимают центральное место в деятельности ЕС по защите окружающей среды в Центральной Азии». Последняя встреча состоялась в Брюсселе в 2013 г.⁸ На встрече отмечался прогресс в адаптации национальных водных политик Центральной Азии к принципам Водной инициативы, обсуждалось развитие сотрудничества в Киргизии, инвестиционные планы в Таджикистане.

Как отмечается в докладе «Европейский союз и Центральная Азия: новое партнерство в действии»⁹, в части развития водных ресурсов ЕС намерен способствовать трансграничному использованию речных бассейнов и экологическим инициативам (в частности, в рамках «Экологической конвенции по Каспийскому морю», Киотского протокола, «Конвенции ООН по биологическому разнообразию и борьбе с опустыниванием», сотрудничеству с Региональным экологическим центром Центральной Азии), приоритетно поддерживать проекты внедрения технологии водосбережения и водоэффективности, интегрированное использование трансграничных водных ресурсов. Отдельно подчеркивается готовность расширять инвестиционную поддержку подобных проектов за счет привлечения средств третьей стороны (о прямой финансовой поддержке ЕС не упоминается). Наконец, ЕС декларирует готовность поддерживать освоение регионального гидроэнергетического потенциала.

И развитие гидроэнергетики (в котором активна Россия), и новые технологии (главное поле деятельности ЕС) принципиально важны, поскольку реализация подобных проектов могла бы значительно снизить конфликтный потенциал водной проблемы. Сегодня до 79% всего водозабора в ирригации используется неэффективно, т.е. попросту теряется¹⁰. В каналах без обкладки русла вода впитывается в сухие почвы, капельное орошение развито слабо, что приводит к большим объемам водозабора, к тому же вода испаряется с незакрытых поверхностей каналов. Печально знаменитый Каракумский канал в Туркмении – один из мировых символов неэффективного водопользования: ирригационное КПД составляет около 0,6–0,9%, т.е. на каждый литр, необходимый растению, приходится 110–170 литров, пропадающих впустую [Кувалдин, 2006].

⁸ Overview of the EUWI – EECSSA status Annual report // Aqua Know. 23.01.2013. Режим доступа: <http://www.aquaknow.net/en/system/files/EUWI-EECCA-region.pdf> (дата обращения: 11.04.2014).

⁹ Европейский союз и Центральная Азия: новое партнерство в действии (июнь 2009) // EU External Action website. Режим доступа: http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_ru.pdf (дата обращения: 11.04.2014).

¹⁰ European Union and Central Asia: Strategy for a new Partnership. EU Council. Brussels, 2007 // EU External Action website. Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_CtrlAsia_EN-RU.pdf (дата обращения: 11.04.2014).

В 2010 г. был запущен Инвестиционный инструмент для Центральной Азии (The Investment Facility for Central Asia (IFCA)), в рамках которого в 2010–2013 гг. было выделено 65 млн евро. Часть средств была направлена на проекты по улучшению водной санитарии в Таджикистане¹¹. Также ЕС финансирует строительство ГЭС малой мощности в Таджикистане. Развиваются двусторонние диалоги в рамках Водной инициативы. Один из наиболее развитых – между ЕС и Киргизией: начатый в 2008 г. диалог прервался на фоне политических трансформаций в республике, но был восстановлен в 2010 г. В рамках диалога обсуждаются водное законодательство, управление и реализация совместных проектов, в частности на озере Иссык-Куль¹². Формат национальных некрупных проектов пока остается наиболее близким для ЕС: на протяжении всего постсоветского периода ЕС ни разу не пытался участвовать в крупных многосторонних проектах в Центральной Азии, за исключением экологических инициатив.

Итоги «нулевых» для двустороннего формата Россия – Европейский союз

На протяжении всего указанного периода Россия и ЕС в урегулировании водно-энергетической проблемы действовали по принципиально разным сценариям и на разных уровнях, и отношений как таковых по данному вопросу не возникло. С 2000 г. роль Европейского союза в водных делах региона была лишь опосредованной и малозначимой. Однако с 2007 г., по мере принятия ряда соглашений и программ сотрудничества, ситуация начала меняться, и 2010–2012 гг. стали в некоторой степени переломными моментами. ЕС продвигал принципы Комплексного регулирования водных ресурсов (IWRM) в рамках Водной инициативы и пытался содействовать созданию наднационального многостороннего управления бассейнами, однако последнее начинание не удалось институционализировать.

Россия ориентировалась на формат двусторонних переговоров и участие в инфраструктурных проектах и значительно активизировалась в 2012 г.: заключила ряд принципиальных соглашений в сфере гидроэнергетики с Киргизией и провела успешные переговоры с Таджикистаном, т.е. открыто поддержала проекты в республиках, контролирующих почти 100% речного стока Центральной Азии.

Помимо всего прочего, намеченный на 2014 г. вывод контингента НАТО из Афганистана представляется серьезнейшей угрозой стабильности в Центральной Азии, и параллельное усугубление водных конфликтов может иметь непредсказуемые последствия.

Стратегии республик Центральной Азии и возможности России и Европейского союза

Масштабы участия третьих стран в водном вопросе Центральной Азии можно представить через матрицу кооперативных и некооперативных стратегий пяти республик.

¹¹ Regional cooperation in Central Asia // European Commission, 2012. Режим доступа: http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/index_en.htm (дата обращения: 11.04.2014).

¹² Renewal of EU Water Initiative activities in Kyrgyzstan – UNECE and OECD support water sector reform // UNECE, 2011. Режим доступа: <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/water/areas-of-work-of-the-convention/european-union-water-initiative-and-national-policy-dialogues/envwaterpd-news/renewal-of-eu-water-initiative-activities-in-kyrgyzstan.html> (дата обращения: 11.04.2014).

Поскольку Китай в принципе дистанцируется от урегулирования водного вопроса (предпочитая позиционировать себя исключительно как экономического, а не политического партнера) [Peugouse, 2012; Swanström, 2007], такими третьими странами для Центральной Азии остаются Россия [Боришполец, 2010] и ЕС [Peugouse et al., 2012]. Интересы США не распространяются на урегулирование внутренних противоречий между республиками по водному вопросу, а остальные державы, потенциально заинтересованные в регионе, пока обладают слишком слабым влиянием: это, прежде всего, Индия, Иран, в меньшей степени – Турция (ее активность во внутренних делах Центральной Азии имеет слишком сильную тюркскую привязку) [Ашимбаев, 2005].

При анализе стратегий мы ориентировались на основные критерии для оценки конфликтного потенциала международных водотоков, предложенные А. Вульфом, П. Гликом, концепцию виртуальной воды Дж. Аллана, работы по водным войнам М. Лови, С. Садофф и др. Для анализа стратегий в рамках концепции гидрогегемонии мы использовали методологию М. Зейтуна, разработанную им в рамках Лондонской рабочей водной группы. Отметим, что в данной статье под конфликтом понимаются невооруженные конфликты. Вооруженный конфликт, перерастающий в полномасштабную войну, не рассматривается как допустимая стратегия, несмотря на заявления президента Узбекистана И. Каримова: «...ситуация может обостриться до такой степени, что есть вероятность, что все придет не только к противостоянию, но и к войне»¹³. Ни одна из мировых держав не заинтересована в войне в Центральной Азии на фоне растущей нестабильности в Афганистане. Более того, попытки разрушения гидротехнических сооружений на территории Таджикистана, контролирующего значительную часть своего стока (более 80%), неминуемо вызовут серьезнейшие разрушения на территории Узбекистана, при этом особо пострадает ирригационная система. В связи с этим заявления Узбекистана рассматриваются как одна из форм внешнеполитического торга. Некооперативные стратегии игроков представлены в табл. 3.

Таблица 3. Некооперативные стратегии игроков в Центральной Азии

	Казахстан / Узбекистан / Туркмения	Киргизия / Таджикистан	Третья сторона
Тактический политический торг	Экономическое давление на «верхние» республики	Транзитный шантаж	–
	Ставка на обладающих властью партнеров вне бассейна, способных блокировать проекты «верхних» соседей	Обеспечение международных гарантий по проектам на трансграничных реках	Прямое политическое воздействие
Стратегический политический торг	Строительство водохранилищ	Строительство независимых источников энергии	Инвестиции, технологии, спрос на товары, гарантии безопасности
	Использование подземных водных горизонтов	Бартерная торговля по схеме «вода за энергию» с новыми партнерами	

¹³ Ислам Каримов: в регионе может начаться война // BBCUzbek.com. Режим доступа: <http://inosmi.ru/sngbaltia/20120913/199096072.html> (дата обращения: 29.09.2014).

Некооперативные стратегии условно можно разделить на две группы: нацеленные на реализацию тактических или стратегических целей. Объекты стратегий – это либо страны, расположенные выше по течению, условно называемые «верхние» (Киргизия, Таджикистан), и страны, расположенные ниже по течению, условно называемые «нижние» (Казахстан, Узбекистан, Туркмения). Применительно к последним в краткосрочном периоде возможны два основных инструментария: «транзитный шантаж» (на фоне растущей важности Киргизии и Таджикистана как логистического узла для Китая на пути к Афганистану и Ирану) и одностороннее обеспечение международных гарантий по проектам на трансграничных реках.

Китай рассматривает Таджикистан как недостающее звено для налаживания полноценных связей с Афганистаном: прямой коридор слишком труднодоступен [Reugouse, 2012]. Сегодня большая часть китайских товаров, поступающих на север Афганистана, идет именно через Таджикистан. Новая транзитная роль республики позволяет привлекать все больше инвестиций для строительства инфраструктурных объектов, главным образом автомобильных и железных дорог [Vinson, 2012].

Что касается обеспечения международных гарантий по проектам на трансграничных реках, Таджикистан как раз реализует такую стратегию: с 2012 г. Всемирным банком начата независимая экспертиза проекта «Рогунская ГЭС». Необходимо подчеркнуть, что некооперативная стратегия может иметь положительный эффект (это неконфликтная стратегия), но ее реализация все равно может вызывать недовольство второй стороны. Так, Узбекистан де-факто саботирует площадки, которые организует Всемирный банк для обеспечения многостороннего диалога по Рогуну – главного «камня преткновения» в таджикско-узбекских отношениях. Экспертиза Всемирного банка осталась одним из немногих доступных форматов неполитизированной оценки перспективности и безопасности Рогунского проекта, без которого примирить конфликтующие стороны представляется невозможным. Так, 6–7 ноября 2012 г. в Алма-Ате состоялась встреча представителей Всемирного банка с представителями правительств Афганистана, Казахстана, Киргизии, Таджикистана и Туркмении. Представители Узбекистана приняли участие только во втором дне встречи, на уровне гражданских организаций и муниципальных властей. В сентябре 2013 г. вышла первая часть докладов Всемирного банка¹⁴, по сути, они не содержали ни рекомендаций для строительства, ни обоснований для его запрета. При принятии комплекса стабилизационных мер, направленных на обеспечение безопасности почв и укрепление заграждений, можно продолжить строительство в безопасном режиме [Jamestown Foundation, 2013]. Таким образом, дискуссия остается открытой.

Однако потенциал тактического политического торга со стороны «нижних» республик значительно шире. Узбекистан регулярно оказывает экономическое давление на Киргизию и Таджикистан. Это и экономическая блокада, и задержки с поставкой энергоносителей, особенно в зимний период, и блокировка главной железной дороги. «Эффективность» таких мер связана с заметно превосходящими экономическими ресурсами «нижних» стран. Но помимо абсолютных показателей, большую роль играет и структурная неразвитость таджикской экономики, и обоюдная зависимость от импорта энергоносителей и Киргизии, и Таджикистана. Структурная неразвитость, а именно сильнейшая зависимость от экспорта алюминия, оборачивается эффективным рычагом для шантажа, поскольку алюминиевое производство относится к категории непре-

¹⁴ Assessment Studies for Proposed Rogun Hydropower Project in Tajikistan // Worldbank.org. Режим доступа: <http://www.worldbank.org/en/region/eca/brief/rogun-assessment-studies> (дата обращения: 21.07.2014).

рывного цикла. При остывании плавильных печей более чем на 16 часов, потребуется до 200 тыс. долл., а полное восстановление цикла стоит около 500 млн долл. и может занять до трех лет¹⁵. Зависимость от импорта энергии для бедных стран имеет не только экономические, но и колоссальные социальные последствия. «Нижние» республики при ограничении водотока вынуждены резко сокращать посевы водоемких культур (главным образом хлопка) в пользу менее водоемких и более дешевых (зерновых и кормовых растений) – страдает только экономическое водопользование. Киргизия и Таджикистан в случае ресурсной блокады не просто останавливают производства, а вынуждены держать жителей без электричества и в неотапливаемых домах зимой, когда температура опускается ниже нуля.

Второй тактический прием, который, безусловно, имеется в распоряжении «нижних» республик, – это ставка на обладающих властью партнеров вне бассейна, способных блокировать проекты «верхних» соседей [Холоден, 2010]. В силу отсутствия явного лидера в самой Центральной Азии, внешние игроки имеют значительный ресурс для участия во внутренних делах региона. Однако проблема для «нижних» стран связана с тем, что Россия явно поддерживает развитие гидропотенциала Киргизии и Таджикистана, Китай дистанцируется от спорных инвестиционных проектов, требующих предоставления гарантий безопасности, ЕС также декларирует стремление поддерживать развитие гидропотенциала в регионе и развитие комплексного управления международными водотоками. США пока дистанцированы от данной проблематики. Единственным возможным вариантом их вовлечения могла бы быть угроза появления очага нестабильности в регионе в связи с конфликтом вокруг Рогуна на фоне выхода из Афганистана в 2014 г. Но здесь, скорее всего, стоит ожидать, что США применит весь свой сдерживающий потенциал для недопущения такого конфликта¹⁶, и тем самым выступит союзником Узбекистана и окажет давление на Таджикистан или Киргизию.

Таким образом, при применении тактического инструментария роль третьих стран либо отсутствует (при экономических войнах), либо речь идет о прямом политическом воздействии. Собственно, в силу того что на протяжении двадцати лет республики применяли преимущественно тактический инструментарий, обоюдно неэффективное статус-кво практически не менялось, происходило лишь постепенное обострение ситуации в силу экзогенных причин. Аральское море продолжает негативно влиять на весь регион: интенсивное засоление почв, их эрозия и таяние ледников, на которых оседает соль, – результаты главной антропогенной катастрофы XX в. Параллельно глобальное изменение климата в Центральной Азии проявляется в резком увеличении периодов засух, более холодных и суровых зимах [ЕАБР, 2008] и также способствует интенсивному таянию ледников Памира. По оценкам гляциологов, за вторую половину XX в. объемы ледников сократились на четверть, а к 2025 г. площадь ледников Таджикистана уменьшится еще на 20%, что приведет к сокращению ледникового стока на 25%¹⁷. Уже сегодня сток таджикских рек уменьшился на 7%.

¹⁵ Узбекистан возобновил поставки газа в Таджикистан // Centrasia.ru. 16.04.2012. Режим доступа: www.centrasia.ru/newsA.php?st=1334558880 (дата обращения: 11.04.2014).

¹⁶ Avoiding water wars: Water scarcity and Central Asia's Growing importance for stability in Afghanistan and Pakistan. Report for 112th Congress 1st Session Committee on Foreign Relations United States Senate. 22.02.2011.

¹⁷ Glaciers of Tajikistan and Global Warming // Grid-Arendal, the centre collaborating with UNEP, 2007. Режим доступа: http://enrin.grida.no/htmls/tadjik/vitalgraphics/eng/html/text_u3.htm (дата обращения: 11.04.2014).

Стратегические шаги и «верхних» и «нижних» республик требуют активного участия третьих стран в форме инвестиций, технологий, спроса на товары, гарантий безопасности. Рассмотрим четыре основных варианта такой стратегии.

Для противодействия «нижним» республикам Киргизия и Таджикистан должны урегулировать главную проблему – зависимость от импорта энергоресурсов из других стран Центральной Азии. Это можно сделать двумя способами: за счет развития собственного гидроэнергетического потенциала (по оценкам ООН, Таджикистан занимает восьмое место в мире по данному показателю), либо развивая бартерную торговлю по схеме «вода за энергию» с новыми партнерами – Ираном, в перспективе – Афганистаном. Если последний – это весьма отдаленная перспектива, то весной 2012 г. стало известно о переговорах Ирана с Таджикистаном о возможности импорта 1 млрд куб. м воды в год. Наличие общего языка, простая и понятная программа сотрудничества (вода в обмен на энергоресурсы и инфраструктуру) создают благоприятные условия для полноценного участия Ирана в центральноазиатской игре. Помимо политических аспектов, Ирану требуются значительные объемы пресной воды для развития ядерной энергетики уже сегодня, а возможности диверсификации источников воды для него сильно ограничены в сравнении с возможностями Китая и России диверсифицировать торговлю топливом¹⁸. На фоне ожидаемого ослабления санкций после подписания договора с «шестеркой» в ноябре 2013 г. этот проект, вероятно, получит продолжение. Другая потенциально заинтересованная в развитии такой формы кооперации страна – это Китай, который мог бы выкупать гидроэнергию при решении развивать приграничные с Таджикистаном территории. Но на данный момент о такой программе речь не идет в силу географической удаленности имеющихся и запланированных ГЭС от Китая – ЛЭП придется прокладывать по труднодоступному высокогорью. Здесь как раз более вероятным представляется интерес Китая к Киргизии и инвестиции в таджикские ГЭС, энергопотребителями которых станут китайские компании, работающие в стране [Stern, 2008].

Для Узбекистана, Казахстана и Туркмении стратегические некооперативные решения лежат в плоскости эффективного управления водными ресурсами и развития независимого регулирования водотока. Помимо применения водосберегающих технологий, это строительство водных резервуаров и освоение подземных водных горизонтов. Все три инструмента постепенно внедряются, однако странам не хватает ни технологий, ни кадров, ни инвестиций в данные проекты.

Кооперативные стратегии в Центральной Азии

Полная независимость «верхних» и «нижних» республик в водноэнергетическом вопросе практически нереализуема, поэтому стратегическое развитие региона так или иначе потребует сотрудничества или навязывания определенного режима функционирования бассейна, выгодного более сильному игроку. Говоря о кооперативных стратегиях, нужно отметить, что заключение договора советского образца, регулирующего одновременно и водный, и энергетический баланс, сегодня представляется упущенной возможностью: двадцать лет конфликта сделали даже теоретическую возможность такого всеобъемлющего договора несбыточной, а постепенная диверсификация внеш-

¹⁸ Iran may import 1bn cubic meters of potable water from Tajikistan // Tehran Times international daily. 27.05.2012. Режим доступа: <http://tehrantimes.com/economy-and-business/98283-iran-may-import-1bn-cubic-meters-of-potable-water-from-tajikistan> (дата обращения: 11.04.2014).

неэкономических партнеров всех стран Центральной Азии делает такое «закрытое» соглашение все менее привлекательным. Матрица решений представлена в табл. 4.

Таблица 4. Кооперативные стратегии игроков в Центральной Азии

	Казахстан / Узбекистан / Туркмения	Киргизия / Таджикистан	Третья сторона
Упущенная возможность	Договор советского образца, одновременно регулирующий и водный, и энергетический цикл в регионе		—
Актуальная возможность	Инвестиционное участие в проектах другой стороны		Посредничество
Будущие вызовы	Устойчивое сотрудничество под давлением внешних гегемонов		Принуждение к сотрудничеству

Возможность для сотрудничества, которая сегодня действительно есть, — это механизм инвестиционного участия в проектах другой стороны. Речь идет о софинансировании проектов по развитию гидроэнергетического потенциала в Киргизии и Таджикистане, инвестициях в водную инфраструктуру на международных реках. Пример такого маломасштабного, но успешного взаимодействия уже был: это соглашение между Казахстаном и Киргизией по рекам Чу и Талас, подписанное в 2000 г. Аналогичная схема используется в бассейне реки Меконг, где Лаос отдает подряд на строительство национальной ГЭС тайской строительной компании и привлекает финансирование из тайских банков¹⁹. Помимо пропорционального распределения доходов от использования плотины, инвесторы могут претендовать на часть генерируемой электроэнергии. В Центральной Азии речь могла бы идти и об энергетическом бартере (гидроэнергия значительно дешевле и могла бы использоваться внутри страны, а углеводороды в большем объеме Узбекистан мог бы направлять на экспорт), и о бартере водозабора. Применяемый в некоторых бассейнах механизм оплаты дополнительных квот водозабора, как, например, на реке Нил, в Центральной Азии вряд ли удастся запустить в среднесрочной перспективе — позиция «нижних» республик не допускает физической платы за воду, а наличие эффективных инструментов тактического шантажа позволяет придерживаться этой позиции длительное время.

Наконец, наиболее благоприятный сценарий развития с точки зрения интегрированного управления водными ресурсами региона, оптимизации водозабора и урегулирования водно-энергетической проблемы — это «принуждение к сотрудничеству» внешним актором, заинтересованным в данном вопросе. Либо с точки зрения национальной безопасности (здесь более вероятно участие России), либо — экономической стабильности и непрерывности импорта из региона (помимо России, вероятен интерес Китая и ЕС), либо в случае, если водная проблема станет катализатором масштабных военных действий, что приведет к резкому разрастанию очага нестабильности и будет угрожать глобальной безопасности — тогда региональные вопросы попадут в сферу национальных интересов и США. Участие международных организаций возможно, но именно как инструмент реализации интересов крупных держав, поскольку сама по

¹⁹ Proposed Xayaburi Dam Project — Mekong River. Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement (PNPCA). Mekong River Commission Secretariat, 2011. Режим доступа: <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/consultations/xayaburi-hydropower-project-prior-consultation-process/> (дата обращения: 21.07.2014).

себе подобная кампания по налаживанию сотрудничества – крайне дорогое и ресурсоемкое мероприятие.

Двусторонние форматы взаимодействия Европейского союза со странами Центральной Азии по водному вопросу

Несмотря на преобладание энергетического интереса ЕС в регионе, значительные усилия Брюссель направляет и на решение проблем, которые представляются важными для продвижения ценностей ЕС²⁰: верховенство права, образование, борьба с нарко-трафиком и прямая гуманитарная помощь. Особое место занимает экологическая политика и водные ресурсы. Продвижение принципов Водной инициативы благотворно влияет на ситуацию за счет формирования конструктивного дискурса. Пока сложно назвать эти шаги высокоэффективными, но постепенно их эффект, помноженный на инвестиции в водный сектор из стран ЕС и привлеченных им международных финансовых институтов, будет накапливаться. Однако данный регион – не главный стратегический партнер для ЕС и вряд ли стоит ожидать масштабных инвестиций в среднесрочной перспективе [Болгова, 2010]. Для сравнения, на всю малую инвестиционную программу поддержки технологических проектов в сфере водных ресурсов и энергосбережения ЕС потратил за период 2008–2010 гг. 65 млн евро. Оценочная стоимость Рогунской и Камбаратинской ГЭС превышает 2 млрд долл. США.

Вероятна поддержка проектов по развитию ГЭС малой и средней мощности в Таджикистане, которая оказывает быстрый и прямой эффект на благосостояние местных жителей. В разработке проект на киргизском озере Иссык-Куль. В целом ЕС признает необходимость планирования и спонсирования национальных водных диалогов через программу европейской водной инициативы – ЕЕССА. Важным фактором эффективности работы таких диалогов в будущем признается политическое лидерство ЕС в данном диалоге и подчинение национальных задач решению более широких целей (Целей тысячелетия ООН, развитию политики соседства ЕС, Стратегии ЕС со странами Центральной Азии)²¹.

В Казахстане и Узбекистане идет интенсивное освоение подземных водных горизонтов и строительство водохранилищ (что очень затратно и не очень эффективно в жарком и солнечном Узбекистане – вода очень быстро испаряется, а крытые или подземные водохранилища дороги), и здесь ЕС может скорее предложить технологии, чем инвестиции: проекты достаточно дорогостоящие. Для «нижних» республик большой потенциал открывается в сотрудничестве с ЕС в части водосберегающих технологий: резервы для повышения эффективного водопользования в регионе одни из самых больших на планете: сегодня почти 80% воды расходуется впустую. Большой уровень потерь характерен только для стран Африки к Югу от Сахары.

Принимая во внимание усилия ЕС по популяризации принципов Водной инициативы, высока вероятность того, что в среднесрочной перспективе будет подготовлено широкое заявление, которое объединит все страны бассейна, подтвердит важность водных ресурсов для региона и поддержит принципы Водной инициативы ЕС. Однако носить оно может преимущественно декларативный характер, поскольку рычагов для

²⁰ The new great game in Central Asia // ECFR, 2011. Режим доступа: http://www.ecfr.eu/page/-/China%20Analysis_The%20new%20Great%20Game%20in%20Central%20Asia_September2011.pdf (дата обращения: 11.04.2014).

²¹ Overview of the EUWI – EECCA status Annual report // Aqua Know. 23.01.2013. Режим доступа: <http://www.aquaknow.net/en/system/files/EUWI-EECCA-region.pdf> (дата обращения: 11.04.2014).

создания эффективного механизма наднационального регулирования центральноазиатскими водными бассейнами у ЕС нет.

Двусторонние форматы взаимодействия России со странами Центральной Азии по водному вопросу

Водный вопрос нельзя исключать из широкого контекста российской внешней политики в Центральной Азии [Чуфрин, 2010]. На фоне стремления привлечь Таджикистан и Киргизию в Таможенный союз внимание России к наиболее острой проблеме республик – гидроэнергетическому потенциалу – будет велико. В части реализации гидропроектов можно с высокой долей вероятности предположить, что Россия пока не будет возобновлять строительство Рогунской ГЭС, но продолжит способствовать проведению внешней экспертизы для укрепления сотрудничества с Таджикистаном. На фоне низких цен на алюминий (и отсутствия признаков скорого подъема отрасли), строить ГЭС, основная энергия от которой должна пойти на алюминиевые производства, – слишком дорогая политическая инициатива. Ко всему прочему, финансовое положение крупных российских металлургических компаний также далеко от докризисного: Рогунский проект технически очень сложный, рискованный и дорогой. Начальная стоимость, по оценкам экспертов, может быть превышена в 1,5–2 раза. Проект в Киргизии находится в более выгодном положении, по нему уже подписаны межправительственные соглашения, однако в ближайшие два-три года дальше разработки проектной документации, экспертизы и согласования проект не продвинется. У Камбаратинской ГЭС есть и еще одно достоинство – это каскадная ГЭС, которая расположена выше по течению, и за счет сброса воды из «нижних» водохранилищ существует возможность, что процесс наполнения Камбаратинского пройдет менее чувствительно для Узбекистана. В целом протесты Узбекистана имеют под собой основание, и пока опосредованное участие России в Рогуне отчасти имеет схожие основания. Протесты в связи с Рогунской стройкой связаны главным образом с двумя факторами. Во-первых, высокая сейсмичность региона может привести к непоправимой катастрофе, резервуар Рогунского водохранилища очень большой, а высота плотины – самая высокая в мире, и если конструкция не выдержит землетрясения, поток воды смочет все на сотни километров. Второй проблемный аспект – это период наполнения водохранилища – на это время сброс воды, очевидно, сократится, что нанесет урон узбекской экономике. А период наполнения резервуара может составить порядка десяти лет, что в условиях непрозрачности реализации проекта (соответственно, масштабах сокращения сбросов) и информационной войны вокруг Рогунского водохранилища негативно скажется на Узбекистане. При поддержке со стороны Москвы любой негативный этап проекта (не говоря о катастрофе) будет напрямую связан с Россией и использоваться для дискредитации страны на международной арене.

Институционализация бассейнового управления

В интересах расширения прецедентной базы Россия может оказывать посреднические услуги с целью заключения дополнительных соглашений между «низинным» Казахстаном и Киргизией, совместных заявлений Киргизии и Таджикистана о применении современных технологий гидротехнического строительства, минимизирующих урон для стран, расположенных ниже по течению.

Заключение двусторонних договоров со странами Центральной Азии скорее будет оставаться частью общего контекста российской внешней политики в регионе, как, например, межправительственное соглашение о строительстве 4 ГЭС средней мощности в Таджикистане, подписанное в октябре 2012 г. вместе с Договором о размещении российской военной базы.

Хотя водная ось Китай – Казахстан – Россия находится вне рамок данной статьи, стоит отметить, что в будущем в рамках Евразийского союза возможны попытки России принять общий документ, регламентирующий использование трансграничных рек в Союзе, поскольку это позволит выступать единым блоком в переговорах с Китаем по использованию вод Иртыша. При вступлении Киргизии и Таджикистана в Евразийский союз принятие такого документа может стать важным прецедентом и способствовать постепенному переходу водного вопроса в правовое поле: сегодня это сделать крайне трудно, поскольку ни Таджикистан, ни Киргизия не признают реки, протекающие по своей территории, международными и, соответственно, рассматривают их полностью в терминах национального суверенитета, который не требует согласования водной политики с другими странами.

Научное сотрудничество

Технологическая и экспертная поддержка важна для всех республик Центральной Азии, и в данном направлении Россия ведет активную работу. Российские гидрологи, экологи, гляциологи, специалисты по изменению климата активно участвуют в проектах в Центральной Азии. И на этом направлении наблюдается сотрудничество со странами ЕС, предоставляющими гранты на подобные исследования.

Заключение

Анализ возможных стратегий всех сторон водного конфликта в Центральной Азии позволяет сделать выводы о возможных перспективах российского и европейского участия в водном секторе региона. Проведенный анализ выявил, что хотя третьи страны могут реализовывать практически все типы стратегий, роли России и ЕС по-прежнему будут разноплановыми и практически непересекающимися, соответственно, двустороннего взаимодействия, не возникшего в период 2000–2012 гг., сложно ожидать и в среднесрочной перспективе. ЕС не обладает достаточными ресурсами для прямого политического воздействия, его интерес к региону не столь силен для принуждения всех сторон к сотрудничеству. Поэтому ЕС будет продолжать действовать на уровне поддержки независимых стратегических проектов стран региона через следующие форматы: инвестиции и технологии для малых и средних проектов (гарантии безопасности ЕС предоставить не может, а интерес к водоемким товарам из региона (сельхозпродукции и хлопку) проявляет в малой степени); посредничество для обеспечения инвестиционного участия «нижних» стран в проектах Киргизии и Таджикистана.

Россия может участвовать на всех уровнях, однако с наибольшей долей вероятности, как страна, связывающая с регионом свои стратегические интересы, будет готова на ресурсоемкую политику в регионе: прямое политическое воздействие, обеспечение международных гарантий инфраструктурным проектам со своим участием, предоставление гарантий безопасности, спрос на товары (и торговые преференции в более широком контексте евразийской интеграции), технологии и кадры для крупного инфраструктурного строительства, а при резком обострении ситуации в регионе может

выступать внешним гегемоном и использовать механизмы экономического и политического воздействия для стимулирования кооперативного поведения сторон.

Литература

- Ашимбаев М. (2005) Современная геополитическая ситуация в Центральной Азии в контексте интересов мировых и региональных держав // Казахстан в глобальных процессах. № 2.
- Болгова И.В. (2010) Центральноеазиатский вектор внешней политики Европейского союза: нормативный аспект // Центральная Азия: актуальные акценты международного сотрудничества. М.: МГИМО-Университет.
- Боришполец К.П. (2010) Водохозяйственные проблемы стран Центральной Азии и российская внешняя политика // Центральная Азия: актуальные акценты международного сотрудничества. М.: МГИМО-Университет.
- Гусейнов В., Гончаренко А. (2010) Водные ресурсы ЦАР // Центральная Азия. Геополитика и экономика региона. М.: Институт стратегических оценок и анализа. Режим доступа: http://www.isoa.ru/docs/central_asia-book.pdf (дата обращения: 21.07.2014).
- Дадабаева З.А. (2011) Новая европейская политика в Центральной Азии // Актуальные проблемы Европы. № 3. С. 153–179.
- ЕАБР (2008) Водно-энергетические ресурсы Центральной Азии: проблемы использования и освоения. Отраслевой обзор.
- Кувалдин С. (2006) Водный мир «золотого века» // Портал знаний о водных ресурсах и экологии Центральной Азии CAWater-Info. Режим доступа: http://www.cawater-info.net/review/turkmen_lake_3.htm (дата обращения: 25.07.2006).
- Куртов А. (2013a) Водные ресурсы как причина конфликтов в Центральной Азии // Свободная мысль. № 3 (1639).
- Куртов А. (2013b) Водные ресурсы как причина конфликтов в Центральной Азии // Свободная мысль. № 4 (1640).
- Лихачева А.Б. (2014) Водная проблема Центральной Азии: роль России, Китая и Ирана // Азия и Африка сегодня. № 3.
- Маматалиев Н.П. (2012) Проблемы трансграничного руководства Чу – Талас // Сеть водохозяйственных организаций стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Режим доступа: <http://www.eecca-water.net/file/mamataliev-present-kiiev12.pdf> (дата обращения: 25.07.2014).
- Смирнов С. (2009) Разорвать нельзя оставить // Эксперт Казахстан. 30 ноября.
- Холоден П. (2010) Динамика изменения внешних устремлений в отношении региона // Центральная Азия. Геополитика и экономика региона. М.: Институт стратегических оценок и анализа. Режим доступа: http://www.isoa.ru/docs/central_asia-book.pdf (дата обращения: 21.07.2014).
- Чернявский С.И. (2010) Российские приоритеты в Центральной Азии // Центральная Азия: актуальные акценты международного сотрудничества. М.: МГИМО-Университет.
- Чуфрин Г.И. (2010) Россия в Центральной Азии. Алматы: Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан.
- Ferguson R. (2005) *The Devil and the Disappearing Sea: A True Story About the Aral Sea Catastrophe*. Vancouver: Raincoast Books.
- Jamestown Foundation (2013) Controversy over Rogun Dam Complicates CASA-1000. Plans in Central Asia // Eurasia Daily Monitor. Vol. 10. Issue 188.
- Libert B., Orolbaev E., Steklov Y. (2008) Water and Energy Crisis in Central Asia // China and Eurasia Forum Quarterly. Vol. 6. No. 3. P. 9–20.
- Peyrouse S. (2012) Economic Trends as an Identity Marker? The Pamiri Trade Niche with China and Afghanistan // Problems of Post-Communism. Vol. 59. No. 4. P. 3–14.

Peyrouse S. (2012) Europe's involvement in East Asian Security: how to engage China //Agora Asia-Europe FRIDE Policy Brief. September. No. 12.

Peyrouse S., Boonstra J., Laruelle M. (2012) Security and development in Central Asia. The EU compared to China and Russia // EUCAM Working Paper. May. No. 11.

Peyrouse S., Laruelle M. (2013) Globalizing Central Asia. Geopolitics and the Challenges of Economic Development. Armonk: M.E. Sharpe.

Shatalov S. (2008) Water Energy Nexus in Central Asia. Country Manager for Kazakhstan and Department for Sustainable Development. World Bank Presentation at SPECA Economic Forum Moscow.

Smith D. (1995) Environmental Security and Shared Water Resources in Post-Soviet Central Asia // Post-Soviet Geography. Vol. 36. Issue 6.

Stern D. (2008) Tajikistan Hopes Water Will Power Its Ambitions // New York Times. 31 August.

Swanström N. (2007) China's Role in Central Asia: Soft and Hard Power // Global Dialogue. Winter – Spring. Vol. 9. No. 1–2.

UNDP (2010) Regional Water Intelligence Report Central Asia. UNDP Water Governance Facility. March. Stockholm. Режим доступа: http://www.watergovernance.org/documents/WGF/Reports/Paper-15_RWIR_Aral_Sea.pdf (дата обращения: 11.04.2014).

Vinson M. (2012) Road Projects in Tajikistan Impact Its Strategic Geography // Eurasia Daily Monitor. Vol. 9. Issue 202.

EU – Russia Relations Regarding Water Resources in Central Asia

A. Likhacheva¹

Anastasia Likhacheva – Junior Research Fellow at the Centre for Comprehensive European and International Studies, PhD Student of the Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: alikhacheva@hse.ru

Abstract

In Central Asia, the water deficit and water-energy problem have been among the most acute and conflict-ridden challenges for the sustainable development of the region and for regional security. Key trade and investment partners, including Russia and the European Union, could play a considerable role in influencing this issue, due to the long-lasting status quo, the inability to find a solution through intra-regional dialogue and the region's rising dependence on foreign trade. Indeed, water-related interactions between Russia and the EU have been developing in a complementary manner. The EU possesses new technologies and its members have access to long-term capital markets, while Russia carries influence through providing security, regulating migration and holding a favourable political position for offering mediation services to the republics of Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan.

This article examines EU – Russia relations regarding water issues in Central Asia over the medium term. By analyzing cooperative and non-cooperative strategies used by the major stakeholders in the water conflict (the five republics and the third parties of Russia and the EU), it confirms the continuous complementary character of EU and Russian activities in this context. Russia will take responsibility for moderating the principal questions (as with the construction of big dams such as Rogun or Kamarata), as they relate to the provision of security guarantees. The EU will act through providing support for water companies from small and medium-sized enterprises, and promoting the European Water Initiative principles and by developing its investment policy. The intersection of interests is possible if Russia attracts an independent arbiter, such as an actor available to provide guarantees related to the values of professional objectivism, human rights support and environment protection. These issues inevitably arise with relation to big infrastructure projects.

Key words: water resources in Central Asia, EU – Central Asia relations, Russia-Central Asia relations, post-Soviet space, EU – Russia relations

References

- Ashimbaev M. (2005) Sovremennaja geopoliticheskaja situacija v Central'noj Azii v kontekste interesov mirovyh i regional'nyh derzhav [The contemporary geopolitical situation in Central Asia in the context of the interests of world and regional powers]. *Kazahstan v global'nyh processah*, no 2.
- Bolgova I.V. (2010) Central'noaziatskij vektor vneshnej politiki Evropejskogo Sojuza: normativnyj aspekt [The Central Asian vector of EU foreign policy: the normative aspect]. *Central'naja Azija: aktual'nye akcenty mezhdunarodnogo sotrudnichestva*. Moscow: MGIMO-Universitet.
- Borishpolets K.P. (2010) Vodokhozyaystvennyye problemy stran Tsentral'noj Azii i rossijskaya vneshnyaya politika [Water management challenges in Central Asia and Russian foreign policy]. *Tsentral'naya Azija: aktual'nye akcenty mezhdunarodnogo sotrudnichestva*. Moscow: MGIMO-Universitet.
- Cherniavsky S.I. (2010) Rossijskiye prioritety v Tsentral'noj Azii. [Russian priorities in Central Asia]. *Tsentral'naya Azija: aktual'nye akcenty mezhdunarodnogo sotrudnichestva*. Moscow: MGIMO-Universitet.
- Chufrin G.I. (2010) *Rossija v Tsentral'noj Azii* [Russia in Central Asia]. Almaty: KISI.
- Dadabaeva Z.A. (2011). Novaya yevropejskaya politika v Tsentral'noj Azii [New European policy in Central Asia]. *Aktual'nye problemy Yevropy*, no 3, pp. 153–79.

¹ This study is based on findings produced by the research grant No. 13-05-0052 with the support of the National Research University Higher School of Economics Academic Fund Program in 2013.

- Eurasian Development Bank (2008) *Vodno-ehnergeticheskie resursy Tsentral'noy Azii: problemy ispol'zovanie i razvitie* [Water and Energy Resources in Central Asia: Utilization and Development]. Industry Report. Almaty: EABD.
- Ferguson R. (2005) *The Devil and the Disappearing Sea: A True Story About the Aral Sea Catastrophe*. Raincoast Books.
- Guseynov V., Goncharenko A. (2010) *Vodnye resursy CAR* [Water resources of Central Asian Republics] *Tsentral'naya aziya: geopolitika i ekonomika regiona*. Moscow: Institute of Strategic Studies and Analysis. Available at: http://www.isoa.ru/docs/central_asia-book.pdf (accessed 1 August 2014).
- Holoden P. (2010) *Dinamika izmeneniya vneshnikh ustremleniy v otnoshenii regiona* [The dynamics of change in the region's external aspirations]. *Tsentral'naya Aziya: geopolitika i ekonomika regiona*. Moscow: Institute of Strategic Studies and Analysis. Available at: http://www.isoa.ru/docs/central_asia-book.pdf (accessed 21 July 2014).
- Jamestown Foundation (2013) *Controversy over Rogun Dam Complicates CASA-1000. Plans in Central Asia*. *Eurasia Daily Monitor*, vol. 10. Issue 188.
- Kurtov A. (2013a) *Vodnye resursy kak prichina konfliktov v Tsentral'noy Azii* [Water as a cause of conflict in Central Asia]. *Svobodnaya mysl'*, no 3 (April).
- Kurtov A. (2013b) *Vodnye resursy kak prichina konfliktov v Tsentral'noy Azii* [Water as a cause of conflict in Central Asia] *Svobodnaya mysl'*, no 4 (July).
- Kuvaldin S. (2006). *Vodnyy mir "zolotogo veka"* [The golden age of the world of water]. CAWater-Info. Available at: http://www.cawater-info.net/review/turkmen_lake_3.htm (accessed 11 April 2014).
- Laruelle M., Peyrouse S. (2013) *Globalizing Central Asia: geopolitics and the challenges of economic development*. Armonk N. Y.: M.E. Sharpe.
- Libert B., Orolbaev E., Steklov Y. (2008) *Water and Energy Crisis in Central Asia*. *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 6, no 3, pp. 9–20.
- Lihacheva A.B. (2014) *Vodnaja problema Central'noj Azii: rol' Rossii, Kitaja i Irana* [Water Problems in Central Asia: the role of Russia, China and Iran]. *Azija i Afrika segodnja*, no 3, pp. 56–62.
- Mamataliev N.P. (2012) *Problemy transgranichnogo rukovodstva Chuj-Talas* [Problems of transboundary water management at the Chu and Talas rivers]. Presentation to the Conference of the Network of (Basin) Water Organizations from Eastern Europe, Caucasus and Central Asia on Challenges and Progress in Water Management and Land Reclamation in EECCA Countries. Kiev, 7 November 2012. Available at: <http://www.eecca-water.net/file/mamataliev-present-kiev12.pdf> (accessed 11 April 2014).
- Peyrouse S. (2012a) *Economic Trends as an Identity Marker? The Pamiri Trade Niche with China and Afghanistan*. *Problems of Post-Communism*, vol. 59, no 4, pp. 3–14.
- Peyrouse S. (2012b) *Europe's involvement in East Asian Security: how to engage China*. *Agora Asia-Europe FRIDE Policy Brief*, no 12. September.
- Peyrouse S., Boonstra J., Laruelle M. (2012) *Security and development in Central Asia. The EU compared to China and Russia*. *EUCAM Working Paper*, no 11.
- Shatalov S. (2008) *Water Energy Nexus in Central Asia*. Presentation to the *2008 SPECA Economic Forum*. Moscow, 20 October.
- Smirnov S. (2009) *Razorvat' nel'zya ostavit'* [To break or to keep]. *Ekspert Kazakhstan*, no 46 (237). 30 November.
- Smith D. (1995) *Environmental Security and Shared Water Resources in Post-Soviet Central Asia*. *Post-Soviet Geography*, vol. 36. Issue 6, pp. 351–370.
- Stern D. (2008) *Tajikistan Hopes Water Will Power Its Ambitions*. *New York Times*. 31 August.
- Swanström N. (2007) *China's Role in Central Asia: Soft and Hard Power*. *Global Dialogue*, vol. 9, no 1–2. Winter/Spring.
- UNDP (2010) *Regional Water Intelligence Report Central Asia*. *UNDP Water Governance Facility*. Stockholm. March. Available at: http://www.watergovernance.org/documents/WGF/Reports/Paper-15_RWIR_Aral_Sea.pdf (accessed 11 April 2014).
- Vinson M. (2012) *Road Projects in Tajikistan Impact Its Strategic Geography*. *Eurasia Daily Monitor*, vol. 9. Issue 202.

Культурный фактор в отношениях России и Европейского союза¹

Е.А. Сидорова

Сидорова Елена Александровна – стажер-исследователь Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 115162, Москва, ул. Мытная, д. 46, стр. 5; E-mail: ellen.sidorova@gmail.com

Работа посвящена анализу культурного фактора в отношениях между Россией и Европейским союзом. Актуальность исследования обусловлена тем, что культурный компонент помогает выявить сходства и различия между российским и европейским обществами, прямо или косвенно влияя на общий характер российско-европейских отношений. В работе показывается связь между культурой и дипломатией. Исследуются особенности общего российско-европейского пространства науки, образования и культуры, а также основы гуманитарного сотрудничества России и Европейского союза. Рассматриваются основные составляющие внешней политики России в области культуры и этапы формирования культурной политики в Европейском союзе, анализируются культурные отношения России и Европейского союза на европейской части постсоветского пространства, изучаются перспективы сотрудничества России и Европейского союза в области культуры и в гуманитарной сфере.

В работе подчеркивается, что Россия и ЕС официально придерживаются долгосрочной стратегии партнерства как в области культуры, науки и образования, так и в гуманитарной сфере. Автор приходит к выводу, что, с одной стороны, будущее российско-европейских культурных отношений представляется перспективным. Однако, с другой стороны, в области культуры, как и в политической и экономической областях, у России и Европейского союза есть немало претензий друг к другу.

Ключевые слова: Европейский союз, отношения России и Европейского союза, сотрудничество в области культуры

Культура и дипломатия

Международные отношения и диалог цивилизаций невозможно представить без культуры. Наряду с политикой и экономикой культура образует классическую триаду факторов, определяющих характер внешнеполитической государственной деятельности, и по праву рассматривается в качестве неотъемлемой и полноценной части стратегии действий той или иной страны на международной арене. Всестороннее и эффективное развитие международных культурных связей способствует защите взаимосвязанных интересов личности, общества и государства.

Культурная дипломатия является важной областью дипломатической деятельности многих государств. Страны, исходящие в своей внешней политике из принципа мирного сосуществования и доброй воли, используют культурную дипломатию для популяризации своего культурного наследия и пропаганды национальных достижений в области культуры, науки и образования. Культурная дипломатия служит и для «при-

¹ В данной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 13-05-0052 при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 г.

кладных» целей: укрепления геополитических позиций, решения внешнеполитических и экономических задач государств.

Под влиянием процессов глобализации мир становится более целостным. В то же время появляются новые проблемы и вызовы, общие для всего человечества. С одной стороны, происходит усиление глобальной взаимозависимости национальных экономик, а с другой — между странами становится больше различий в ресурсном и социально-культурном плане. В результате глобальный социум сталкивается с принципиально новой ситуацией, которая требует поиска новых эффективных диалоговых стратегий, способствующих росту взаимопонимания между акторами международных отношений. Культурная дипломатия как диалоговая стратегия обладает широкими возможностями: диалоговые стратегии, в основе которых лежит культурная составляющая, могут свести к минимуму разделение человеческого сообщества по принципу «свой — чужой», сблизить национальные культуры, способствовать росту взаимопонимания и интенсификации двустороннего диалога между странами. По сути культурная дипломатия представляет собой общественный институт, позволяющий на время передавать культурные ценности другим странам с целью пропаганды мира и взаимопонимания между народами [Гурбангельдыев, 2012]. Традиционной формой культурной дипломатии является проведение международных и региональных выставок, форумов, фестивалей, конференций. При этом культурная дипломатия как одна из сфер дипломатической деятельности связана с использованием культуры в качестве объекта и средства достижения основополагающих целей внешней политики государства, выражения его национальных интересов, создания благоприятного образа страны за рубежом. Поэтому культура, будучи одним из инструментов внешней политики государства, может оказывать дестабилизирующее воздействие как на состояние международной системы в целом, так и на характер межгосударственных отношений в частности [Лебедева, 2012].

Отношения России и Европейского союза развиваются не только в сфере политики и экономики, но также и в культурной сфере. Культурный компонент помогает выявить сходства и различия между российским и европейским обществами, прямо или косвенно влияет на общий характер российско-европейских отношений. Культурные связи России и Европейского союза позволяют сблизить позиции сторон по некоторым ключевым вопросам двустороннего сотрудничества, привести в российско-европейские отношения более глубокое понимание и взаимоуважение, взаимное принятие идей, ценностей и культурных особенностей партнера по диалогу. Вместе с тем построение российско-европейского диалога в культурно-цивилизационном плане сталкивается с затруднениями как в ЕС, так и в России [Логинов, 2008, с. 274–275]. Европейская идентичность находится в стадии формирования, причем с расширением ЕС перспективы образования наднациональной общеевропейской идентичности становятся все более туманными. Иными словами, со стороны ЕС российско-европейский культурный диалог затрудняется тем, что страны ЕС не всегда признают наличие универсальной европейской культуры и отстаивают главенство своей собственной национальной культуры внутри общеевропейского «культурного поля». В России также не существует общественного консенсуса по вопросу об основных социальных, политических и культурно-цивилизационных ценностях и ориентирах. Россия не отождествляет себя полностью ни с Западом, ни с Востоком, указывая на свое исключительное место среди мировых культур и цивилизаций. Таким образом, между РФ и ЕС существует определенный ценностный разрыв, который дестабилизирует двусторонние отношения в культурной сфере и, как следствие, негативно влияет на общий характер российско-европейского политического и экономического диалога. Кроме того, сотрудничество России и ЕС

является политически мотивированным: природные ресурсы России важны для Европы, тогда как Россия нуждается в европейских технологиях, высокоточной продукции и инвестициях. Культурный фактор в отношениях России и ЕС играет второстепенную роль, уступая место политической повестке дня и экономическим связям. Однако культурная дипломатия при определенных условиях может как улучшить, так и ухудшить российско-европейский диалог.

Построение общего российско-европейского пространства науки, образования и культуры

В настоящее время основой отношений России и Европейского союза является концепция четырех «общих пространств», договоренности о которых были достигнуты на саммите Россия – ЕС в Санкт-Петербурге в мае 2003 г. На московском саммите Россия – ЕС, состоявшемся в мае 2005 г., была достигнута договоренность о выработке «дорожных карт» – инструментов для претворения в жизнь концепции этих «общих пространств».

Четыре «общих пространства» России и ЕС охватывают следующие сферы:

- экономику, в том числе экологию;
- свободу, внутреннюю безопасность, правосудие;
- внешнюю безопасность;
- научные исследования и образование, включая культурные аспекты.

Четвертое «общее пространство» – общее пространство науки, образования и культуры, или общее пространство научных исследований и образования, включая культурные аспекты, – многие эксперты рассматривают как самую перспективную область российско-европейского сотрудничества на высшем уровне [Иванов, 2013, с. 50–51]. Из всех двусторонних пространств оно считается наименее спорным, наиболее полезным и практичным для обеих сторон. Оно направлено на укрепление российско-европейских культурных, научных и образовательных связей посредством различных программ обмена. Такие программы усиливают объединенный интеллектуальный потенциал сторон, позволяют поддерживать контакты и улучшают взаимопонимание между россиянами и европейцами.

Сотрудничество России и ЕС в сфере науки, образования и культуры, с одной стороны, крайне выгодно для обеих сторон. Россия как преемница СССР сохраняет передовые позиции во многих областях научных исследований, таких как ракетостроение, ядерная энергетика, освоение и использование космического пространства. Российская классическая литература и музыка, российское изобразительное искусство – часть не только европейского, но и всемирного культурного наследия. Европа, в свою очередь, является одним из мировых лидеров в области технических и компьютерных инноваций, а также обладает богатым творческим, научным и образовательным потенциалом. Поэтому построение самых разнообразных форм интеграции и кооперации между Россией и ЕС в сфере науки, образования и культуры базируется на твердом фундаменте взаимной выгоды и заинтересованности. Однако, с другой стороны, сотрудничество в культурной сфере нередко обременено конъюнктурными политическими кризисами, что привносит элемент нестабильности в партнерство РФ и ЕС в этой области.

Отношения России и ЕС по общему пространству науки, образования и культуры регулируются в рамках соответствующей «дорожной карты», которая по своей структуре разделена на три части [Энтин, 2006].

Первая часть «дорожной карты» посвящена сотрудничеству в области исследований, науки и технологий. Задачи, которые стоят перед Россией и ЕС в этой сфере, включают построение в России и Европе общества, основанного на знаниях, рост конкурентоспособности, поддержание высоких темпов экономического развития, модернизацию национальных экономик, повышение эффективности венчурной деятельности. Особое внимание в этом разделе уделено организационному обеспечению сотрудничества. В качестве высшего органа по координации действий и принятию решений назначается Постоянный совет партнерства. На рабочем уровне действует совместный комитет Россия – ЕС, образованный по Соглашению о сотрудничестве в области науки и технологий, подписанному в 2000 г. и продленному в 2003 г. Одновременно с этим в первой части подчеркивается значимость совместного использования уже действующих национальных, региональных и международных исследовательских программ, таких как Рамочные программы ЕС, ИНТАС, МНТП, ТАСИС, «Эврика» и российские федеральные исследовательские программы. Выражается надежда на то, что общее пространство научных исследований между Россией и ЕС могло бы сформироваться на их основе.

Во второй части «дорожной карты» рассматриваются вопросы, касающиеся построения общего образовательного пространства. В области высшего образования сотрудничество России и ЕС практически полностью ориентировано на Болонский процесс. По этой причине повестка дня в этой сфере определяется требованиями проведения реформ в странах, участвующих в Болонском процессе. Несмотря на то что Болонская программа имеет добровольный характер, она постепенно приводит к трансформации российской системы высшего образования. В большинстве вузов уже введены степени «бакалавр» и «магистр», в некоторых – осуществлен переход к европейской системе зачетных единиц, введена модульная система обучения, поддерживаются различные совместные с ЕС программы академической мобильности (например, программа Erasmus Mundus), выдается европейское Приложение к диплому, введен контроль качества высшего образования (рейтинговая система студентов и преподавателей). Вместе с тем России пока не удалось перейти на единую научную степень доктора философии. Институционально реализация второй части заключается в проведении регулярных министерских встреч стран-участниц и заседаний международной Болонской группы.

Третья часть «дорожной карты» затрагивает сотрудничество в области культуры. Один из недостатков российско-европейского диалога в области культуры состоит в отказе сторон признать целесообразность создания специфических органов управления, что затрудняет создание общего культурного пространства. В 2006 г. Россия выступила с предложением о создании Постоянного совета партнерства в области культуры. В настоящее время руководящие органы ЕС все еще рассматривают это предложение. Среди целей культурного сотрудничества между Россией и ЕС, перечисленных в третьей части «дорожной карты», можно выделить углубление знаний о культуре друг друга, укрепление европейской идентичности, поиск синергетического эффекта от двустороннего сотрудничества в области культуры.

В целом «дорожная карта» по общему пространству науки, образования и культуры представляет собой достаточно расплывчатый и самый общий документ, роль которого не стоит преувеличивать. Этот документ не имеет обязывающей силы и не связывает стороны формально. Однако его не стоит недооценивать, поскольку именно он отражает общую точку зрения Москвы и Брюсселя на то, каким должно быть российско-европейское сотрудничество по данному «общему пространству». Кроме того, «дорож-

ная карта» по общему пространству науки, образования и культуры компактна, логична и проста для восприятия. Главная цель ее реализации сформулирована в преамбуле и гласит, что Россия и ЕС должны использовать свое богатое интеллектуальное наследие и накопленные знания для содействия экономическому росту и повышения конкурентоспособности своих экономик, а также для активизации связей и обменов [Энтин, 2006]. Тот факт, что основная задача российско-европейского диалога в сфере науки, образования и культуры состоит в улучшении экономических показателей, свидетельствует о прикладном характере этого «общего пространства». Иными словами, для политических элит России и ЕС культура и наука являются лишь средством достижения других политических и экономических задач.

Помимо построения общего пространства в области науки, образования и культуры с Европейским союзом как региональной организацией, Россия активно налаживает двусторонние культурные связи с отдельными странами – членами ЕС. При этом не все страны ЕС проявляют равный интерес к сотрудничеству с Россией в этой области. Так, 28 стран – участниц евроинтеграции можно разделить на пять групп в зависимости от того, какую позицию они занимают по отношению к России [Логинов, 2008, с. 264]. Первая группа называется «Троянские кони». В нее входят Греция и Кипр. Эти страны ввиду экономической, культурной и религиозной близости поддерживают с Россией тесные связи и позитивно относятся к россиянам. Вторая группа носит название «Прагматичные друзья». Эту группу образуют Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Люксембург, Мальта, Португалия, Словакия, Словения и Финляндия. Страны из второй группы лояльны к России, экономически тесно с ней связаны, но могут позволить себе действия, которые в Москве не всегда оценивают как дружественные. Третья группа – это «Обеспокоенные прагматики». Среди них выделяются Великобритания, Дания, Ирландия, Латвия, Нидерланды, Румыния, Швеция, Чехия и Эстония. Эти государства выигрывают от сотрудничества с Россией, но не любят ее доминирования в двусторонних отношениях. Четвертая группа называется «Стратегические партнеры». К этой группе относятся Германия, Испания, Италия и Франция. Страны из четвертой группы поддерживают отношения с Россией исходя из собственных стратегических целей и выгод. Наконец, пятая группа получила наименование «Бойцы холодной войны». Эту группу образуют Литва и Польша. Эти две страны не очень приветствуют выстраивание долгосрочных партнерских отношений с Россией, но ввиду своей географической близости с российским государством вынуждены с ним сотрудничать.

Гуманитарное сотрудничество России и Европейского союза

Одной из составляющих культурной дипломатии является гуманитарное сотрудничество. Следует отметить, что в ЕС и России понятие «гуманитарное сотрудничество» трактуют по-разному [Зонова, 2012]. Европейцы понимают под гуманитарным сотрудничеством комплекс мер, направленных на противодействие нарушению прав человека и насилию, оказание помощи в чрезвычайных ситуациях. В России же гуманитарное сотрудничество охватывает более широкий круг мероприятий, включающий налаживание культурных связей, межцивилизационного диалога и диалога гражданских обществ, а также поддержание связей с соотечественниками за рубежом. Несмотря на различия в трактовке, российско-европейские отношения в гуманитарной сфере развиваются достаточно успешно. Россия и ЕС укрепляют сотрудничество в области борьбы с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, финансированием террористических организаций, нелегальной миграцией и киберпреступ-

ностью. Российские власти выступают за создание единого общеевропейского правового пространства и единой системы защиты прав человека на основе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанной в 1950 г. в Риме.

Частично российско-европейское сотрудничество в гуманитарной сфере осуществляется в рамках «дорожной карты» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия. Целесообразность такого партнерства обусловлена тем, что Россия и ЕС сталкиваются с общими вызовами (терроризм, международная преступность, незаконная миграция, торговля людьми, наркобизнес), для адекватного ответа на которые необходима совместная работа не только гражданских обществ, но и судебных и правоохранительных органов. Наиболее ощутимыми достижениями в рамках общего пространства свободы, безопасности и правосудия считаются вступление в силу упрощенного визового режима (соглашение принято в 2011 г.) и Договора о реадмиссии 2007 г. В то же время обе стороны убеждены в том, что стремление к обеспечению безопасности не должно создавать барьеры для законного взаимодействия между гражданскими обществами России и ЕС. Для поощрения прямого диалога рядовых европейцев с рядовыми россиянами политическое руководство ЕС на переговорах о создании «общих пространств» в 2003 г. (саммит Россия – ЕС в Санкт-Петербурге) предложило образовать пятое «общее пространство» – демократии и прав человека. Российские власти отвергли это предложение, что говорит о неготовности России расширять и углублять российско-европейское партнерство в гуманитарной сфере.

На данный момент большинство российско-европейских проектов в гуманитарной области, как и в культурной сфере, инициируется на двусторонней основе, поскольку среди стран ЕС нет консенсуса по поводу целесообразности выстраивания долгосрочного гуманитарного партнерства с Россией. Отсутствие единой общеевропейской стратегии взаимоотношений между ЕС и Россией в гуманитарной сфере свидетельствует о наличии дефицита доверия европейских стран к России. Дефицит доверия обусловлен рядом причин.

Во-первых, регулярно проводимые опросы общественного мнения свидетельствуют о достаточно настороженном отношении значительного числа европейцев к россиянам. Например, итальянская газета *Corriere della Serra* в 2010 г. опубликовала «Карты стереотипов», разработанные проживающим в Лондоне болгарским художником Я. Цветковым. На этих картах на основе результатов опросов общественного мнения европейцев, проведенных различными академическими институтами и статистическими агентствами, показано стереотипное восприятие европейцами каждой страны ЕС, а также некоторых граничащих с ЕС стран. Россия, в частности, ассоциируется с такими стереотипами, как «параноидальная нефтяная империя», «мечта Наполеона», «Газпром», «большой брат», «транжиры»². Стереотипы восприятия другого народа и чужой культуры существуют во всем мире. На стереотипное отношение европейцев к России оказывает влияние обеспокоенность большинства стран ЕС по поводу возможного прекращения поставок российского топлива в разгар зимних холодов, несоблюдения в России прав человека, включая несоблюдение прав сексуальных меньшинств, коррупционных скандалов в российской правящей элите, высокой степени монополизированности многих отраслей российской экономики. В России же, наоборот, многие не приемлют европейской политической корректности, не признают право на однополые браки, не доверяют мультикультурной европейской толерантности [Тюлин, 2004].

² Tortora F. Ecco le cartine irriverenti che mappano gli stereotipi europei // *Corriere della Serra*. Режим доступа: http://www.corriere.it/cronache/10_settembre_21/tortora-mappe-luoghi-comuni_24ab6bc0-c57b-11df-b273-00144f02aabe.shtml (дата обращения: 21.09.2010).

В целом стереотипное восприятие серьезно затрудняет развитие российско-европейских отношений не только в гуманитарной сфере, но и в других областях сотрудничества.

Во-вторых, огромную роль в развитии гуманитарного сотрудничества играет публичная дипломатия, проводимая как правительством, так и неправительственными организациями, творческими коллективами и отдельными личностями. Среди российских неправительственных организаций на этом направлении активно работают Российский совет по международным делам, Фонд поддержки публичной дипломатии им. А.М. Горчакова, независимая экспертная организация Центр ЕС – Россия. Основная цель этих организаций – усилить взаимодействие между российским и европейским гражданскими обществами и создать позитивный образ России не только на уровне политической элиты ЕС, но и среди рядовых европейцев. Теоретически публичная дипломатия способствует постепенному устранению стереотипов, которые сложились у европейцев о России, и позволяет создать естественные предпосылки для более тесного взаимодействия между гражданами ЕС и России. Однако на практике центры публичной дипломатии нередко выражают интересы национальных политических элит, которые могут быть вовсе не заинтересованы в построении устойчивых партнерских отношений и которым по внутривнутриполитическим причинам выгодно сохранение неопределенности и нестабильности в отношениях с другой стороной.

В-третьих, дефицит доверия европейцев по отношению к России можно объяснить отсутствием у них глубоких знаний о современном российском обществе и современной российской культуре. С одной стороны, европейские студенты не проявляют массового интереса к изучению русского языка, российской экономики, политики и культуры, поскольку считают, что данное направление подготовки является в профессиональном плане неперспективным. С другой стороны, в Европе все же есть узкий круг студентов, специализирующихся на изучении российско-европейских отношений. Однако зачастую они не могут получить объективных знаний о России ввиду высокой степени политизированности научной литературы по данной тематике. В плане распространения знаний о России за рубежом значительная роль принадлежит научно-экспертному сообществу. Для этих целей правительство РФ приняло Федеральную целевую программу «Русский язык», рассчитанную на 2011–2015 гг. [Зонова, 2012]. Эта программа предполагает присутствие российских ученых, преподавателей и экспертов в европейском образовательном пространстве, а также дистанционное обучение европейских студентов основам русского языка и российской культуры. Прямой обмен идеями и знаниями может в краткосрочном периоде способствовать преодолению разногласий, вызванных культурными различиями между россиянами и европейцами. Однако в долгосрочном периоде перспективы «культурного сближения» между РФ и ЕС остаются неясными.

Европейский союз как масштабный культурный проект

Вопросы культуры долгое время оставались на вторых ролях в европейском интеграционном проекте, где приоритет экономики над другими сферами общественной деятельности был неоспорим и очевиден. Совместные обсуждения вопросов культуры между главами государств и правительств стран – членов Европейского экономического сообщества (ЕЭС) начались лишь в 1970-е годы. В 1974 г. Европейский парламент впервые сформировал Комитет по вопросам культуры. В 1980-х годах были осуществлены общеевропейский культурный проект «Европейские города культуры» и крупнейшая реставрационная программа «Эмблематик». Поворотным моментом в области

институционально-правового оформления пространства общеевропейской культурной политики стал доклад Европейской комиссии от 1987 г. «Свежие веяния для культуры в Европейском сообществе», в котором подчеркивалась значимость культуры в европейском интеграционном проекте. Официальный юридический статус культурная политика ЕС получила в Договорах о ЕС 1992 г. (Маастрихтский договор) и 1997 г. (Амстердамский договор). Эти два договора определяют место и роль Европейского союза в европейском культурном пространстве и ставят четыре общеевропейские цели в области культуры [Водопьянова, 2008, с. 116]:

- содействие расцвету культур государств – членов ЕС, которые отражают их национальное и региональное разнообразие и одновременно выдвигают на передний план их общее культурное наследие;
- поддержка современного культурного творчества;
- учет реалий культурной политики во всех сферах политики Евросоюза;
- поощрение сотрудничества в области культуры между государствами – членами ЕС и третьими странами, а также с международными организациями.

Евросоюз содействует мерам по расширению сотрудничества между деятелями культуры из различных государств-членов и поддерживает их инициативы в этой сфере, но не требует от государств-членов гармонизации национальных культурных политик. Таким образом, на данный момент политика ЕС в области культуры, согласно Лиссабонскому договору от 2007 г., представляет собой межгосударственный подход и предполагает, что культурная политика остается в границах компетенции стран-членов при дополнительном контроле со стороны ЕС. На практике Евросоюз может только финансировать различные межнациональные проекты в области культуры, осуществляемые правительствами, компаниями, ассоциациями, региональными властями, университетами, исследовательскими центрами, некоммерческими организациями из различных стран – членов ЕС. Главные же компетенции в сфере осуществления культурной политики находятся в руках национальных государств, которые в этом случае распоряжаются своими и европейскими финансовыми ресурсами.

Вместе с тем действия ЕС в области культурной политики могут осуществляться в форме специфических мер, разработанных департаментом Европейской комиссии по образованию и культуре. Эти меры охватывают четыре сферы [Там же, с. 117]:

- совершенствование и распространение знаний о европейской истории и культуре;
- сохранение общеевропейского культурного наследия;
- поддержка некоммерческих культурных обменов;
- развитие художественного и культурного творчества, включая аудиовизуальный сектор.

В целом ЕС – это не только результат экономической, политической и правовой интеграции, но и масштабный социальный и культурный проект. Цели европейской культурной политики сегодня состоят в том, чтобы вывести на первый план необъятное общеевропейское культурное наследие, повысить чувство принадлежности к нему каждого европейца, но при этом сохранить уважение к культурным, национальным и религиозным различиям, существующим внутри ЕС. Такой подход отражает основы европейской интеграции и фундаментальные культурные ценности и особенности менталитета европейцев. Европейцы отмечают, что именно культура является центральным звеном в развитии человеческой цивилизации и европейского общества, препятствует росту межнациональной напряженности, стимулирует межкультурный диалог и от-

крывает путь к «единству в разнообразии». Культура рассматривается как катализатор креативности и инноваций.

Европейцы также стремятся к тому, чтобы европейские ценности нашли свое отражение во внешней политике и дипломатии ЕС. Официально в Европейском союзе выделяются четыре стратегии экспорта европейских норм, ценностей и стандартов [Потемкина и др., 2012, с. 620–621]. Первая стратегия называется «Экспорт норм и ценностей через расширение Европейского союза» и подразумевает поощрение извне внутренней трансформации государств, которые в более или менее отдаленной перспективе готовятся к вступлению в ЕС. Вторая стратегия – «Экспорт норм и принципов в сопредельные государства, не имеющие перспектив членства в ЕС» – заключается в приближении ближайшей периферии ЕС к уровню социального и экономического развития ЕС через различные инструменты влияния. Эта стратегия распространяется на европейские страны постсоветского пространства (Украину, Белоруссию, Молдавию, Армению, Азербайджан и Грузию) и бывшие североафриканские колонии Европы. Третья стратегия – «Поддержка региональных интеграционных объединений» – предполагает поощрение субрегиональной экономической интеграции на принципах экономического либерализма в Латинской Америке и Африке. Целью четвертой стратегии под названием «Экспорт норм и ценностей через международные организации» является наращивание влияния ЕС в рамках существующих международных организаций с целью проведения собственной повестки дня или их реформирования в интересах объединенной Европы. По отношению к России подобные стратегии не применяются.

Культурная самобытность России

Выражая самобытность и духовно-эстетическое своеобразие своего государства, российская культура олицетворяет универсальные ценности всего мирового сообщества и составляет часть глобального культурно-исторического наследия человечества. Российская культура немыслима без мировой культуры. Но и мировую культуру невозможно представить без культуры России.

В разные исторические эпохи союз дипломатии и культуры служил национальным интересам России. После распада СССР международная политика России в области культуры была нацелена на укрепление авторитета страны за рубежом, ее доброго имени, демонстрацию открытости российского общества, служила свидетельством возрождения России, ее развития в качестве свободного и демократического государства. Растущий вес культуры во внешней политике побудил российскую дипломатию ввести во внешнеполитический оборот новый термин – «внешняя культурная политика» [Шмагин, 2002, с. 63]. В 1990–2000-е годы был принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих международную политику РФ в области культуры. Первым подобным актом стало постановление Правительства Российской Федерации от 1995 г. «Об основных направлениях культурного сотрудничества Российской Федерации с зарубежными странами». Затем в 2001 г. Министерство иностранных дел Российской Федерации утвердило «Основные направления работы МИД России по развитию культурных связей России с зарубежными странами». Это первый в истории и практике дипломатической службы России комплексный документ, который на основе анализа положительного опыта участия России в международных культурных обменах формулирует цели и задачи, формы и направления, приоритеты и механизмы осуществления внешней культурной политики РФ. В 2010 г. Министерство иностранных дел Россий-

ской Федерации пересмотрело концепцию российской внешней культурной политики и с учетом новых международно-политических реалий приняло новый документ — «Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества». В этом нормативно-правовом акте закреплены главные приоритеты и особенности реализации современной российской политики в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества.

Россия сегодня ощущает себя, мыслит и действует в основном как европейская держава [Громыко, 2012, с. 84]. Выстраивая внешнюю политику, российские власти руководствуются прежде всего представлением о том, что наиболее развитая и густонаселенная часть России находится в Европе, что в последние три столетия российская политическая, дипломатическая, экономическая, научная и культурная история была связана именно с этой частью евразийского континента. Однако «европейскость» России и, как следствие, соответствующая природа ее внешней политики отнюдь не означает, что она полностью разделяет европейские ценности, проповедуемые политической элитой ЕС, и что у нее нет интересов в других регионах мира. В отличие от других государств Европы, Россия уникальна тем, что ее собственная территория расположена преимущественно в Азии, где живут многие десятки коренных неевропейских народов, говорящих на неевропейских языках и исповедующих иные религии, нежели христианство. Тот факт, что в XXI в. Россия сохранила в основном европейский характер своего мироощущения, является бесспорным. Сомнению не подлежит и то, что в России имеется множество различных этносов, культур и религий. Поэтому можно заключить, что Россия обладает собственной культурной самобытностью [Караганов, 2012]. Не являясь в полной мере ни Европой, ни Азией, она имеет уникальную возможность проводить самостоятельную международную политику в области культуры, развивать культурные отношения с другими странами исходя из собственных представлений и интересов в этой области.

Культурный фактор в отношениях России и ЕС на европейской части постсоветского пространства

Россия и ЕС проводят конкурентную политику в области культуры на европейской части постсоветского пространства. Этот регион — единственный, где российско-европейские культурные отношения можно охарактеризовать как «конкурентное соседство» [Болгова, 2013]. Дискуссии о возможных вариантах конкуренции между Россией и Европейским союзом за влияние на европейские страны постсоветского пространства обусловлены наличием двух с культурной точки зрения противоречащих друг другу интеграционных проектов, в которые в настоящее время вовлечены некоторые постсоветские страны.

ЕС с 2003 г. проводит так называемую Европейскую политику соседства (ЕПС). Формат соседства предполагает особый характер отношений между расширенным Евросоюзом и граничащими с ним странами. Цель такой политики — постепенная адаптация «новых соседей» к европейским нормам и стандартам без их членства в ЕС. В рамках ЕПС Европейский союз возлагает на себя миссию европеизации соседних государств, что, по мнению разработчиков стратегии, должно обеспечить стабильность, безопасность и процветание европейскому континенту. В совокупности в механизм ЕПС вовлечены 16 государств. Из стран постсоветского пространства в ЕПС участвуют Украина, Белоруссия, Молдавия, Армения, Азербайджан и Грузия. Внешняя политика ЕС по отношению к этим шести постсоветским республикам с 2008 г.

в рамках ЕПС выделяется в отдельную категорию и называется программой «Восточное партнерство». В рамках программы «Восточное партнерство» ЕС выстраивает «особые» отношения с вышеперечисленными постсоветскими республиками. Целью этой программы является недопущение возможности формирования регионального союза новых независимых (после распада СССР) государств под эгидой России, сдерживание России и коллективное противодействие доминированию России в ареале бывшего СССР. С культурной точки зрения программа «Восточное партнерство» нацелена на создание позитивного имиджа ЕС на европейской части постсоветского пространства и на распространение в этом регионе европейских культурных традиций, идеалов и ценностей. Евросоюз сознательно исключает Россию – центральное государство в геополитической конструкции любой интеграционной группировки на постсоветском пространстве – из участия в европейской политике соседства, а любые двусторонние переговоры между РФ и ЕС ведутся без учета данного фактора [Потемкина и др., 2012, с. 630].

Россия, в свою очередь, обеспокоена культурной политикой ЕС в европейских странах постсоветского пространства, поскольку она оказывает дестабилизирующее воздействие на культурные связи России с некоторыми бывшими советскими республиками, в частности с Украиной и Молдавией. Кроме того, Россия нацелена на создание к 2015 г. Евразийского союза, в который определено войдут Россия, Казахстан и Белоруссия, а также, возможно, Киргизия, Таджикистан и Армения (в настоящее время последние три страны официально являются кандидатами на вступление в Евразийский союз). Для создания эффективной и стабильной интеграционной группировки на постсоветском пространстве необходимо, чтобы евразийский интеграционный проект включал некий культурный компонент, а граждане стран – участниц будущего Евразийского союза ощущали определенную культурную, идейную и ценностную общность. По инициативе России таким объединяющим культурным фактором на постсоветском пространстве должна стать культурно-идеологическая концепция евразийства.

Классическое евразийство, которое зародилось в 1920-х годах и основателями которого являются экономист-географ П.Н. Савицкий и философ князь Н.С. Трубецкой, сложно по своему содержанию. Оно представляет собой концепцию исторического, геополитического, культурного, этнографического единства России и Евразии, которая является особым геоприродным, историческим и социокультурным миром. Главная идея классического евразийства заключается в том, что Россия не должна быть «провинцией» европейской цивилизации. Европейский образ мысли рассчитан на совершенно иной психологический тип людей. Задача России состоит в том, чтобы осознать, наконец, свою подлинную природу, создать самостоятельную и самодовлеющую русско-евразийскую культуру на основаниях, совершенно отличных от духовных основ европейской цивилизации [Глинкина, Орлик, 2012, с. 4]. Современная Россия стремится использовать классическую евразийскую идею для духовно-идейной интеграции стран в рамках Евразийского союза и для обоснования с культурной точки зрения целесообразности включения тех или иных постсоветских республик в евразийский интеграционный проект. Неоевразийство заключается в оправдании с культурно-философских позиций главенства России в Евразии, является «новой прагматической трактовкой советизма, пришедшей на смену глобальному марксистско-ленинскому учению» [Малашенко, 2012, с. 20]. Также неоевразийство указывает на особость постсоветского пространства, и, как следствие, на привилегированную роль, которую призвана играть на нем Россия. В целом современная евразийская идея на постсоветском пространстве имеет мало общего с классической концепцией евразийства. Обращение

к евразийству в современной российской политике носит инструментальный и даже в чем-то вынужденный характер, поскольку иной, более привлекательной идеологии для культурного и гуманитарного объединения России с теми или иными странами постсоветского пространства пока что создать не удалось.

Получается, что европейские страны постсоветского пространства являются одновременно и объектом внешней политики ЕС в области культуры, и объектом российской культурной дипломатии. Попадание этих государств в зону влияния двух конкурирующих международных акторов оказывает дестабилизирующее влияние на состояние международной системы и затрудняет общее развитие российско-европейского диалога.

Перспективы культурных отношений России и Европейского союза

Москва и Брюссель официально придерживаются долгосрочной стратегии партнерства как в области культуры, науки и образования, так и в гуманитарной сфере. С одной стороны, будущее российско-европейских культурных отношений представляется перспективным: такое сотрудничество будет не только дополнять культурные и научные связи России со странами – членами Европейского союза, но и стимулировать их расширение. Вместе с тем в области культуры, как и в политической и экономической областях, у России и ЕС есть немало претензий друг другу. На уровне восприятия особенно острой проблемой остается стереотипное мышление, которое искажает реальность и порождает дефицит доверия в российско-европейских отношениях, что, как следствие, ведет к дестабилизации двусторонних отношений. Россия и ЕС также проводят конкурентную политику в области культуры на европейской части постсоветского пространства. Возможно, для преодоления разногласий и укрепления двустороннего сотрудничества, России и Европейскому союзу следует попытаться сформировать общее идеологическое пространство, которое будет способствовать сближению двух культур и социумов, позволит снизить степень политизированности и неопределенности российско-европейских отношений и окажет стабилизирующий эффект на состояние международной системы в целом и на характер отношений России и ЕС в культурной и гуманитарной сферах в частности.

Литература

Болгова И.В. (2013) Политика России и ЕС на постсоветском пространстве: конкурентное соседство. Аналитика Российского совета по международным делам // Сайт РСМД. Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2121#top (дата обращения: 17.07.2013).

Водошнянова Е.В. (2008) Культурная политика Европейского союза и вызовы времени // Современная Европа. № 4. С. 112–122.

Глинкина С.П., Орлик И.И. (2012) Евразийская идея на постсоветском пространстве // Новая и новейшая история. № 2. С. 3–22.

Громько А.А. (2012) Россия между Европой и Азией // Международная жизнь. № 10. С. 84–89.

Гурбангельдыев Д. (2012) Культурная дипломатия – язык межнационального диалога // Электронная газета «Туркменистан: золотой век». Режим доступа: <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=1018> (дата обращения: 21.03.2012).

Зонова Т.В. (2012) Гуманитарное сотрудничество России и Европейского союза как инструмент «мягкой силы». Аналитика Российского совета по международным делам // Сайт РСМД. Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id_4=1859#top (дата обращения: 23.05.2013).

Иванов И.С. (2013) Россия – Европейский союз: возможности партнерства. Аналитический доклад Российского совета по международным делам. М.: Спецкнига.

Караганов С.А. (ред.) (2012) Матрица русской культуры: Миф? Двигатель модернизации? Барьер? М.: Совет по внешней и оборонной политике.

Лебедева М.М. (ред.) (2012) Метаморфозы мировой политики. М.: МГИМО.

Логинов А.В. (ред.) (2008) Россия в современном диалоге цивилизаций. М.: Культурная революция.

Малашенко А.В. (2012) Центральная Азия: На что рассчитывает Россия? Московский Центр Карнеги. М.: Российская политическая энциклопедия.

Потемкина О.Ю., Кавешников Н.Ю., Кондратьева Н.Б. (ред.) (2012) Европейский союз в XXI веке: время испытаний. М.: Весь Мир.

Тюлин И.Г. (ред.) (2004) Культура толерантности и опыт дипломатии. М.: МГИМО.

Шмагин Е.А. (2002) Культура и дипломатия // Международная жизнь. № 3. С. 61–73.

Энтин М.Л. (2006) Россия – ЕС: общее пространство науки, образования и культуры // Интернет-журнал «Вся Европа.ру». Режим доступа: <http://www.alleuropa.ru/rossiya-es-obschee-prostranstvo-nauki-obrazovaniya-i-kuljturi> (дата обращения: 01.01.2006).

EU – Russia Cultural Relations

E. Sidorova¹

Elena Sidorova – Junior Researcher at the Centre for Comprehensive European and International Studies, National Research University Higher School of Economics; 46/5, Myasnikskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: ellen.sidorova@gmail.com

Abstract

This article analyzes the link between culture and diplomacy between Russia and the European Union, and shows the importance of the cultural relations. It examines the common space of science, education and culture introduced at the 2003 EU – Russia Summit in St. Petersburg and the application of the principles of this concept that were established at the 2005 EU – Russia Summit in Moscow. It then considers EU – Russia collaboration on humanitarian action and the challenges that both parties face in this sphere. It also explains the formation of EU domestic and foreign cultural policy, and the role of European institutions and nation-states in cultural affairs and diplomacy, as well as key elements and mechanisms of contemporary Russian foreign cultural policy. In addition, the article focuses on the European side of post-Soviet EU – Russia cultural relations. This cultural collaboration is defined as “competitive neighborhood.” EU and Russian interests collide: while Europeans try to promote their values, norms and standards within the framework of the European Neighbourhood Policy, Russia seeks to culturally influence and engage in this region for geostrategic and historical reasons. Finally, the article assesses the prospects for the EU – Russia cultural relations and emphasizes the role of ideology in improving such relations.

Key words: culture, diplomacy, Russia, European Union (EU), European Partnership, European Neighbourhood Policy

References

- Bolgova I.V. (2013) Politika Rossii i ES na postsovetском prostranstve: konkurentnoe sosledstvo [Russian and European Policy on the Post-soviet Space: Competitive Neighborhood]. *Electronic media portal Russian International Affairs Council*. Available at: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2121#top (accessed 17 July 2013).
- Glinkina S.P., Orlik I.I. (2012) Evrazijskaja ideja na postsovetском prostranstve [Eurasian Idea on the Post-soviet Space]. *Novaja i novejskaja istorija* (academic journal), no 2, pp. 3–22.
- Gromyko A.A. (2012) Rossija mezhdru Evropoj i Aziej [Russia between Europe and Asia]. *Mezhdunarodnaja zhizn'* (academic journal), no 10, pp. 84–89.
- Gurbangel'dyev D. (2012) Kul'turnaja diplomatija – jazyk mezhnacional'nogo dialoga [Cultural Diplomacy – Language of International Dialogue]. *Jelektronnaja gazeta “Turkmenistan: zolotoj vek”* (electronic media portal). Available at: <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=1018> (accessed 21 March 2012).
- Ivanov I.S. (2013) *Rossija – Evropejskij sojuz: vozmozhnosti partnerstva. Analiticheskij doklad Rossijskogo soveta po mezhdunarodnym delam* [Russia – EU: Partnership Possibilities. Analytical Paper of the Russian Council on International Affairs]. Moscow: Speckniga.
- Jentin M.L. (2006) Rossija – ES: obshhee prostranstvo nauki, obrazovanija i kul'tury [Russia – EU: Common Space of Science, Education and Culture]. *Internet-zhurnal “Vsja Evropa.ru”* (electronic media portal). Available

¹ This study is based on findings produced by the research grant No. 13-05-0052 with the support of the National Research University Higher School of Economics Academic Fund Program in 2013.

at: <http://www.alleuropa.ru/rossiya-es-obschee-prostranstvo-nauki-obrazovaniya-i-kuljturi> (accessed 01 April 2006).

Karaganov S.A. (ed.) (2012) *Matrica russoj kul'tury: Mif? Dvigatel' modernizacii? Bar'er?* [Matrix of the Russian Culture: Myth? Engine of Modernization? Obstacle?]. Moscow: Sovet po vneshnej i oboronnoj politike.

Lebedeva M.M. (ed.) (2012) *Metamorfozy mirovoj politiki* [Metamorphoses of the World Politics]. Moscow: MGIMO.

Loginov A.V. (ed.) (2008) *Rossija v sovremennom dialoge civilizacij* [Russia in the Contemporary Dialogue of Civilizations]. Moscow: Kul'turnaja revoljucija.

Malashenko A.V. (2012) *Central'naja Azija: Na chto rasschityvaet Rossija?* [Central Asia: What does Russia want?]. Moscow Carnegie Center. Moscow: Rossijskaja političeskaja jenciklopedija.

Potemkina O.Y., Kaveshnikova N.Y., Kondrat'eva N.B. (eds.) (2012) *Evropejskij sojuz v XXI veke: vremja ispytanij* [EU in the XXI Century: Time for Challenges]. Moscow: Ves' Mir.

Shmagin E.A. (2002) Kul'tura i diplomatiya [Culture and Diplomacy]. *Mezhdunarodnaya zhizn'* (academic journal), no 3, pp. 61–73.

Tjul'in I.G. (2004) *Kul'tura tolerantnosti i opyt diplomatii* [Culture of Tolerance and Diplomatic Experience]. Moscow: MGIMO.

Vodop'yanova E.V. (2008) Kul'turnaya politika Evropejskogo soyuza i vyzovy vremeni [EU Cultural Policy and Challenges of Time]. *Sovremennaya Evropa* (academic journal), no 4, pp. 112–122.

Zonova T.V. (2013) Gumanitarnoe sotrudnichestvo Rossii i Evropejskogo sojuza kak instrument "mjagkoj sily" [Russia – EU Humanitarian Collaboration as a Soft Power Instrument]. *Electronic media portal Russian International Affairs Council*. Available at: http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id_4=1859#top (accessed 25 May 2013).

Региональные интеграционные процессы

Трансформация роли Европейской комиссии в системе властных отношений Европейского союза по итогам расширения 2004–2007 гг.¹

Е.М. Островская

Островская Екатерина Максимовна – стажер-исследователь Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 115162, Москва, ул. Мытная, д. 46, стр. 5; E-mail: eostrovskaya.hse@gmail.com

В отличие от предыдущих периодов «евроскептицизма» текущий кризис ЕС, продолжающийся с 2008 г., не может быть разрешен странами-членами в рамках выбора между передачей дополнительных компетенций на наднациональный уровень или усилением межправительственного начала интеграции.

Системный характер кризисных явлений выражается прежде всего в деградации институциональной структуры Европейского союза. Принятие большого количества новых стран-членов с различным уровнем социально-экономического развития и различной культурой политической жизни в ходе расширения 2004–2007 гг. ставит вопрос не только о трансформации институтов ЕС, но и связей между ними в качестве главного фактора современного интеграционного процесса.

В данной статье с точки зрения теории исторического неинституционализма рассматривается Европейская комиссия (ЕК). Предполагается обзор исторического развития данного института с целью выявления феномена «зависимости от выбранного пути» (path dependence) в ходе современного этапа его эволюции. Рассматривается как внутренняя динамика Европейской комиссии, так и внешний контекст, в качестве которого выступает положение ЕК в системе властных отношений ЕС.

В результате делается вывод о том, являются ли текущие институциональные изменения в ЕК следствием первоначального институционального дизайна или же принципиально новой стадией развития в истории данного института. В завершение статьи формулируются перспективы дальнейшего развития Европейской комиссии и проверяется тезис работы об «адаптивной способности» ЕК к условиям институционального кризиса европейской интеграции.

Ключевые слова: Европейский союз, исторический неинституционализм, расширение ЕС 2004–2007 гг., Европейская комиссия

Введение

Расширение Европейского союза (ЕС) в 2004–2007 гг. стало самым масштабным за всю историю интеграционного объединения. Двенадцать новых стран-членов увели-

¹ В данной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 13-05-0052 при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 г.

чили количественный состав ЕС практически вдвое. Население при этом возросло на 100 млн человек, емкость единого внутреннего рынка была существенно расширена, что положительно сказалось на экономической динамике и конкурентоспособности европейских стран в рамках глобальной мировой экономики. Тем не менее можно утверждать, что гораздо большее значение в рассматриваемый период имели политические последствия данного шага. Как утверждал один из высокопоставленных чиновников Европейской комиссии (ЕК) того времени Ф. Кэмерон, процесс расширения стал политическим императивом для Европейского союза [Cameron, 1996]: «Расширения, которые привели в Европейское сообщество Грецию, Испанию и Португалию, имели основным мотивом укрепление стабильности в странах, покончивших с тоталитарными режимами. Для стран Центральной и Восточной Европы членство в Союзе имеет такое же значение».

Вступление в ЕС стран бывшего Восточного блока ознаменовало собой перестройку международной системы после произошедших глобальных изменений и окончательное исчезновение разделительных линий, существовавших в Европе в период «холодной войны». Принимая в свой состав страны, ранее входившие в социалистический блок, Европейский союз принял на себя и новую роль более независимого от США гаранта региональной безопасности, а также культурно-цивилизационного ориентира для других стран европейского континента, также заявивших о своем намерении вступить в интеграционный проект.

Неслучайно в исследовательской литературе устоялось мнение о том, что расширение 2004–2007 гг. стало одним из крупнейших успехов в истории Европейского союза в целом и политики европеизации в частности [Lavenex, 2004]. Именно на этапе присоединения 12 новых стран-членов на внешнее окружение ЕС были наиболее эффективно распространены внутренние нормы и ценности объединения [Sjursen, 2006]. Процесс подготовки к вступлению большинства новых стран-членов занял около 11 лет, для Болгарии и Румынии данный срок был продлен и составил 14 лет. За этот период в странах-кандидатах были проведены сложнейшие реформы, связанные с полной перестройкой национальных экономик с командно-плановой на рыночную основу, а также демократизацией их политических систем. Однако, как утверждает авторитетный отечественный исследователь Ю. Борко [2006], именно высокая степень отличия новых стран-членов от традиционного ядра группировки, состоявшего из западноевропейских стран – фактора, к которому также можно добавить высокую неоднородность и среди самой группы новых стран-членов, стала причиной *принципиально нового характера расширения 2004–2007 гг.*

Возросшая гетерогенность стран – членов Европейского союза крайне остро поставила вопрос сочетания процессов расширения и углубления интеграции в рамках объединения. Механизм интеграции на разных скоростях, которому изначально отводилась «подсобная роль – служить локомотивом, тянущим за собой весь состав», в условиях расширенного ЕС вынужденно становился основным инструментом развития сотрудничества [Борко, 2007].

Противоречия как внутри отдельных институтов, так и в рамках институционального баланса привели к общему замедлению процессов интеграции и большему упору на ее межправительственную составляющую, концентрирующуюся на формальном и неформальном согласовании интересов стран-членов. Как отмечает Т. Бордачев, «ЕС впечатляюще проявил себя в деле ликвидации “первой очереди” последствий конца “холодной войны”. Однако цена, которую участники интеграционного проекта запла-

тили за этот тактический успех, оказалась на поверку слишком высокой» [Бордачев, 2013]. Интеграция в Европейском союзе на современном этапе развития уже не может быть охарактеризована в рамках исключительно неофункционалистского или межправительственного подхода.

Передача дополнительных компетенций на наднациональный уровень или же поиск компромиссов в процессе все более неформализованных межгосударственных переговоров не решают проблему неэффективности институциональной структуры расширенного Европейского союза, не справляющейся с обеспечением задачи его успешного функционирования на уровне взаимодействия различных элементов институциональной структуры. В этом и заключается системный характер наблюдаемого в настоящий момент кризиса ЕС.

При помощи теории неоинституционализма мы проанализируем один из важнейших наднациональных институтов ЕС – Европейскую комиссию. Данный институт, традиционно являвшийся «двигателем интеграции» и ставший главным проводником процесса расширения 2004–2007 гг., в значительной степени утратил свои позиции в расширенном Европейском союзе.

Предполагается, что относительное ослабление влияния Европейской комиссии в институциональном балансе ЕС не стало результатом снижения значимости наднационального компонента сотрудничества по сравнению с межгосударственным, а было обусловлено структурой институциональных практик, сформировавшихся в данном институте.

В рамках настоящей работы ставятся следующие теоретические и практические вопросы:

- Насколько текущая эволюция Европейской комиссии обусловлена феноменом «зависимости от выбранного пути» (path dependence)?
- Реформы, проведенные с 2000 по 2004 г. под руководством вице-председателя Европейской комиссии Н. Киннока как реакция на скандал, связанный с отставкой Комиссии под председательством Ж. Сантера в 1999 г., стали следствием предшествовавшего институционального развития Европейской комиссии или же «критическим моментом» ее развития (critical juncture)?
- Каким образом институциональные реформы начала 2000-х годов повлияли на способность Европейской комиссии адаптировать вновь присоединившиеся страны-члены к сложившемуся ранее общеевропейскому устройству и адаптироваться самостоятельно к новой реальности Европейского союза?

Для доказательства представленной гипотезы в первой части данной работы мы вкратце рассмотрим исторический неоинституционализм как теоретический подход к изучению европейской интеграции. Следующая часть посвящена анализу долгосрочных тенденций развития Европейской комиссии, а также тех вызовов, которые поставило перед данным институтом расширение 2004–2007 гг. В Заключении с учетом проанализированных долгосрочных и среднесрочных тенденций развития Европейской комиссии представлены выводы о перспективах развития данного института и его будущей роли в институциональном балансе ЕС.

Исторический неоинституционализм как теория европейской интеграции

«Основные подходы» в рамках теории европейской интеграции (grand theories) традиционно концентрируются на наднациональном или межправительственном компоненте интеграционного процесса, происходящего в Европейском союзе.

Теория межправительственного сотрудничества в центр внимания исследователя помещает рационально действующих государственных акторов, занимающихся согласованием своих позиций в ходе переговоров. Один из основателей данного направления Э. Моравчик отмечает: «Европейский союз, как и другие международные институты, может быть эффективно изучен при помощи предпосылки о государствах как ключевых акторах, действующих в условиях международной анархии. <...> Европейское сообщество лучше всего может быть представлено в качестве международного режима для координирования политик» [Moravcsik, Schimmelfennig, 2009, p. 68].

Теория неофункционализма, напротив, делает упор на самостоятельной роли наднациональной динамики в процессах интеграции в ЕС [Niemann, Schmitter, 2009]. Уже в конце 60-х годов XX в. Э. Хаас (Haas, 1958, p. 16), анализируя предыдущий период развития интеграции, пишет: «Политическая интеграция – это процесс, в ходе которого политических акторов, существующих в различных национальных контекстах, убеждают перенести их лояльность, ожидания и политическую активность в новый центр, институты которого производят или требуют создания юрисдикции над национальными государствами».

Однако если в предыдущие периоды развития Европейского союза теории межправительственного торга или неофункционального «перелива» национальных компетенций на наднациональный уровень могли структурировать общую логику развития Европейского союза, то в настоящий момент необходим значительно более дифференцированный подход. В условиях многовекторной интеграции возникает вопрос о принципиальной возможности выработки «универсальной логики» развития в какой-либо из сфер взаимодействия в условиях расширенного состава и более сложной институциональной структуры ЕС. Европейский союз, являясь уникальным объединением, сочетающим признаки международной организации и суверенного государства, в процессе своего развития создал уникальную по сложности систему институциональных практик, способных оказывать самостоятельное влияние на ход взаимодействия всех акторов интеграционного процесса.

Теоретическая сложность, однако, состоит в том, чтобы учесть не только уникальный характер состава институтов Европейского союза, но и общую логику институционального взаимодействия, которая лежит в их основе и «является результатом более традиционных социальных и политических процессов» [Sweet et al., 2001].

Теорией, которая в наиболее полной степени отвечает поставленной цели, является исторический неинституционализм, понимающий любой социальный процесс как исторический феномен, что позволяет адекватно оценить взаимодействие наднациональной динамики и тех ограничений, которые накладывает на интеграционный процесс межправительственное согласование национальных интересов в каждом конкретном случае.

По мнению представителей теории исторического неинституционализма, «институциональный выбор, сделанный в прошлом, может сохраняться или быть заблокированным, определяя и ограничивая поведение акторов в будущем. <...> Институты обладают способностью противостоять изменениям» [Pollack, 2008, p. 437–438]. Данный феномен связывается с рядом факторов, обусловленных, во-первых, частичной автономией наднациональных институтов, которые с момента своего создания стремятся защитить и расширить свои компетенции; во-вторых, ограниченностью временного горизонта политических лидеров, зачастую принимающих решения по развитию европейской интеграции исходя из внутренней политической динамики; в-третьих – эффектом «непредвиденных последствий» интеграционных решений, ставших ре-

зультатом сложного характера комплекса взаимодействий в рамках ЕС [Pierson, 1996]. Перечисленные факторы способствуют возникновению ситуации, когда созданные институты лишь частично находятся под контролем национальных элит стран-членов. При этом изменение существующих практик сталкивается с большими издержками проведения новых межправительственных переговоров, а также негативной реакцией уже созданного слоя «наднациональной бюрократии».

Исследователь европейской интеграции П. Пирсон охарактеризовал данное явление как периоды, когда *«существующие институты могут оставаться в равновесии, несмотря на произошедшие значительные политические изменения»* — “lock-ins” (цит. по: [Pollack, 2008, p. 3]). Таким образом, открытым остается вопрос, при каких условиях институциональная динамика прошлых периодов интеграции может быть преодолена, что ставит в отношении функционирования Европейской комиссии важную теоретическую дилемму.

Если ослабление Европейской комиссии, наблюдаемое в условиях текущего системного кризиса интеграции, согласно базовой гипотезе данного исследования, вызвано структурой сложившихся в ЕК институциональных практик, то снижение ее роли может быть результатом «негативного эффекта» (negative feedback), который существующие в ЕК институциональные практики оказывают на взаимодействие акторов в новых условиях расширенного состава. В случае подтверждения данной гипотезы реформы Европейской комиссии в 2000–2004 гг. стали продолжением ее институциональной динамики и в настоящий момент не могут обеспечить эффективность данного института в условиях ЕС-27.

Высказанное предположение основывается на концепции, сравнительно недавно возникшей в рамках теории исторического неинституционализма и утверждающей, что предшествующая динамика институтов в результате эффекта “lock-in” может оказывать негативное влияние на ход интеграции в изменившемся политическом контексте, подрывая тем самым авторитет того или иного института [Streeck, Thelen, 2005].

В противоположном случае изменение в структуре институтов ЕС возможно в экстраординарных условиях, когда изменения внешней среды (к примеру, предпочтениях акторов или макросоциальном контексте) настолько существенны, что преодолевают эффект «вязкости» существующих институциональных договоренностей [Christiansen, Vanhoonaeker, 2008]. Данный феномен в традиции исторического неинституционализма получил название «критический момент развития» института (critical juncture).

В случае подтверждения данной гипотезы крушение СССР и необходимость интеграции стран постсоветского пространства в институциональные структуры как императив безопасности (что особенно ярко продемонстрировал конфликт в Косово в 1999 г.) стали «экстраординарными условиями», которые повлекли за собой «критические» изменения в природе Европейской комиссии в ходе реформ Н. Киннока 2000–2004 гг. В таком случае не стоит ожидать радикальных реформ в структуре функционирования Европейской комиссии, связанных с возвращением ей традиционной роли «мотора интеграции». И более правильной исследовательской стратегией будет подробный анализ возникающих в рамках данного института новых институциональных практик, которые интересно рассмотреть во взаимодействии с упомянутым ранее стремлением европейской бюрократии сохранить свои позиции в институциональном балансе ЕС.

Европейская комиссия: «критический момент развития» или «зависимость от выбранного пути»?

Развитие Европейской комиссии в интеграционном процессе ЕС

Современному институту Европейской комиссии предшествовал Высший руководящий орган Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), учрежденный Парижским договором 1951 г. В послевоенный период исторические условия возникновения европейской интеграции были уникальными и во многом способствовали значительной автономии вновь создаваемого института наднационального регулирования. Проблема контроля над бывшими немецкими землями Рур и Саар, в которых находились значительные запасы стратегически важных природных ресурсов того времени, стала отражением более широкого европейского выбора между включением Западной Германии в региональную систему баланса сил и опасениями ремилитаризации и реваншизма с ее стороны. Последние особенно остро ощущались во Франции.

Эффективным выходом из сложившейся ситуации стало решение в пользу создания уникального механизма наднационального регулирования сталелитейной и угольной промышленности между шестью странами европейского континента – Францией и Западной Германией, а также присоединившимися к ним Италией, Бельгией, Нидерландами и Люксембургом. Другими словами, одним из важнейших факторов успеха становилась именно политическая независимость центрального регулирующего органа, которым стал Высший регулирующий орган ЕОУС. Первоначальный институциональный выбор стран-членов был сделан в пользу независимости, гибкости (число членов бюрократического аппарата составило всего девять человек), а также высокого авторитета председателя Высшего руководящего органа. После основания данный институт возглавил известный общественно-политический деятель периода мировых войн Ж. Монне, обладавший уникальным опытом и личными связями в странах ЕС и США.

Следующим этапом развития в истории европейской интеграции стало распространение опыта сотрудничества в сфере контроля над угольной и сталелитейной промышленностью на экономическое сотрудничество и сотрудничество в области атомной энергетики между европейскими странами.

В результате подписания Римского договора 1957 г. по аналогии с Высшим руководящим органом ЕОУС были созданы административные органы для новых сфер интеграции, получившие название Европейских комиссий. Особенностью вновь созданных институтов стала большая подконтрольность странам-членам, особенно в сфере Единого экономического сообщества (ЕЭС). В данный период также были сформированы основные функции Европейской комиссии как института:

- а) право законодательной инициативы и право «давать рекомендации по вопросам, содержащимся в учредительном договоре», что позволило ЕК действовать в качестве наднационального «мотора интеграции»;
- б) контроль за соблюдением общеевропейских решений национальными правительствами и другими институтами ЕС (функция «хранителя договоров»);
- в) представительство на международной арене в рамках предоставленных компетенций.

В указанный исторический период также сохранялись базовые институциональные характеристики ЕК: небольшой административный аппарат, неформальный характер процедур и «командный дух» участников. В частности, первым председателем

Комиссии ЕЭС стал немецкий политик В. Хальштейн, который, как и Ж. Монне, был влиятельной политической фигурой того времени и, по общему признанию, обладал сильными лидерскими качествами.

Тем не менее, несмотря на достигнутые успехи экономической интеграции, «кризис пустого кресла» середины 60-х, а также Брюссельский договор о слиянии трех обществ, вступивший в действие в 1967 г., положили начало изменениям в структуре институциональных практик, унаследованных ЕК от предыдущих исторических периодов.

Предложения В. Хальштейна по наделению Комиссии собственными бюджетными полномочиями, а также общая федералистская риторика того времени вызвали резко негативную реакцию национальных государств, прежде всего французского руководства. В результате последовало снижение роли ЕК в процессе европейской интеграции. Председатель Комиссии ЕЭС В. Хальштейн был заменен на гораздо менее заметную политическую фигуру – бельгийского политика Ж. Рейя. Кроме того, начался постепенный процесс наращивания штата Коллегии и бюрократического аппарата Комиссии (Генеральных директоратов и других административных служб), а также большей институционализации процедур ЕК. Модель институциональной организации Комиссии *все больше отходила от задуманной Ж. Монне в начале 50-х годов структуры неформального взаимодействия узкого круга высокопоставленных чиновников стран-членов в интересах европейской интеграции.*

В конце 70-х годов после периода сравнительно низкой активности Комиссии пост председателя занял британский представитель Р. Дженкинс, основными направлениями деятельности которого стали формирование консенсуса между государствами-членами по вопросу создания общеевропейской валютной системы и расширение внешнеполитического представительства ЕК через ее включение в состав участников саммита «Группы семи».

Однако наиболее успешным стал период председательства французского политического деятеля Ж. Делора. С 1985 по 1995 г. в ЕЭС был достигнут существенный прогресс в согласовании параметров экономической интеграции, выразившийся в принятии Единого Европейского акта в 1986 г. В 1989 г. также наметился прогресс в создании Единого валютного союза. Полномочия Комиссии при этом были расширены посредством расширения процедуры голосования квалифицированным большинством в Совете министров ЕС. Ж. Делор, обладавший значительным личным авторитетом, «был принят как политически равный в Европейском совете» [Peterson, 2012, p. 85].

Тем не менее, *по мере усложнения процессов интеграции, стали очевидны пределы расширения полномочий ЕК в долгосрочной перспективе.* Сферы внутренней безопасности и общей внешней и оборонной политики, обозначенные в Маастрихтском договоре 1991 г., были основаны на механизмах межправительственного сотрудничества. Желание стран-членов ограничить активность Европейской комиссии выразилось в назначении на пост председателя ЕК бывшего премьер-министра Люксембурга Ж. Сантера, от которого ожидали меньшей по масштабам, но более эффективной деятельности [Peterson, 2012].

Впоследствии по иронии судьбы именно Комиссия Ж. Сантера была обвинена в недостаточном внимании к эффективности управления и сформировала важный прецедент в истории ЕС, подав в отставку в 1999 г. по результатам независимого доклада Суда аудиторов ЕС. В документе содержалась информация о слабой подотчетности Комиссии в вопросах эффективного управления средствами Европейского союза, а так-

же злоупотреблениях при формировании штата сотрудников и коррупции. Во многом предъявленные обвинения затрагивали институциональную практику, сложившуюся еще в период председательства Ж. Делора.

Назначение бывшего премьер-министра Италии Р. Проди на пост председателя ЕК проходило в трудных условиях начавшихся переговоров по семилетнему бюджету ЕС и реформы общей сельскохозяйственной политики. Расширение компетенций председателя ЕК в Амстердамском договоре 1997 г. было использовано Р. Проди для реформирования состава Комиссии с упором на экспертную подготовку ее членов и увеличение неформальной подконтрольности коллегии председателю через механизм Совета по оценке эффективности [Peterson, 2008]. Кроме того, была начата масштабная внутренняя реформа под руководством вице-председателя ЕК британца Н. Киннока.

Процесс реформ значительно поменял принцип работы административных служб Комиссии как на уровне внутреннего устройства, так и на уровне взаимодействия со странами-членами и другими институтами ЕС. Основной целью стало большее разграничение административных и политических функций в рамках Европейской комиссии с превращением данного органа в большей степени в «профессиональную бюрократию». Значительное внимание уделялось вопросу повышения подотчетности ЕК странам-членам, Европейскому парламенту и гражданам ЕС.

Одним из главных нововведений стал механизм централизованного стратегического планирования, что де-факто ограничивало роль ЕК как «мотора интеграции» через законодательную инициативу, так как направляло активность европейских чиновников в русло заранее согласованных задач (core tasks). Содержание данного понятия не было четко закреплено в правовой базе ЕС и на практике истолковывалось как контроль над зоной единого внутреннего рынка [Hooghe, Nugent, 2012].

Вместе с тем можно отметить тенденцию к большей политизации деятельности административных служб ЕК посредством снятия с них части рутинных обязанностей через механизм делегирования национальным администрациям, агентствам ЕС или частным контрагентам [Ibid.]. Однако значимых самостоятельных инициатив в области интеграции в период реформ ЕК выдвинуто не было.

Политическая роль ЕК в открытии переговоров о вступлении в Европейский союз 12 новых стран бывшего советского блока активно оспаривалась межправительственными институтами ЕС. В начале 2000-х годов в процессе переговоров по Ниццкому договору и Декларации о будущем Европейского союза, которая затем легла в основу провалившегося в 2005 г. Договора о конституции для Европы, представители ЕК вынужденно занимали маргинальные позиции на фоне де-факто определения странами-членами правил функционирования будущего расширенного состава ЕС. Изолированность ЕК в рамках политического процесса ярко проявилась в ее противоречивой позиции в ходе ключевого этапа переговоров по Декларации о будущем Европейского союза в 2002 г. По личному указанию Р. Проди ЕК подготовила две рекомендации Совету министров — официальный документ и его «идеалистическую версию». При этом ЕК, сославшись на технический характер второго документа, отказалась нести какую-либо политическую ответственность за него, во многом дискредитировав свою репутацию как независимого эксперта.

Назначение малоизвестного португальского политика Ж.М. Баррозу на пост председателя ЕК в 2004 г. стало продолжением тенденции к снижению роли Европейской комиссии в структуре институтов ЕС и процессе европейской интеграции в целом. Увеличение стран-членов до 27 за беспрецедентно короткий срок способствовало возникновению дополнительных вызовов эффективности ЕК.

Сам по себе негативный характер расширения состава Коллегии комиссаров и административного состава Генеральных директоратов и других служб ЕС был осложнен различной политической культурой и отсутствием опыта взаимодействия делегатов стран ЕС-27 в составе общих институтов. По мнению исследователя ЕС Д. Питерсона, «коллегия ЕС очевидно была слишком велика, превратившись в собрание чужаков, которое было слишком большое по составу, чтобы проводить большое количество значимых обсуждений» [Peterson, 2008, p. 8].

Кроме того, усиление разрыва между административным аппаратом и Коллегией в условиях расширенного состава дополнительно подорвало эффективность действий Европейской комиссии. Только в 2005 г. вступление в состав ЕС 10 стран-членов стало причиной создания 200 подразделений в рамках бюрократического аппарата ЕК. Возросла роль технократического крыла Еврокомиссии. Однако, несмотря на большую свободу ЕК в продвижении своих инициатив посредством формирования политической повестки в расширенном составе, Комиссия не всегда может эффективно использовать данное преимущество из-за изменений своей внутренней институциональной структуры, связанной с предыдущими этапами ее развития.

Анализ институциональной эволюции Европейской комиссии

В ходе исторического развития Европейская комиссия претерпела ряд противоречивых изменений.

Изначально данный институт задумывался как центральный регулирующий орган, пользующийся значительной автономией от национальных правительств и опирающийся на сильное политическое лидерство председателя. С течением времени у стран-членов возникли опасения относительно заданной институциональной динамики и чрезмерного расширения компетенций Комиссии, что заставило их предпринять шаги к формальному и неформальному ограничению полномочий ЕК в рамках институционального баланса ЕС. Данная тенденция привела к признанию странами-членами роли ЕК в сфере регулирования пространства Единого внутреннего рынка на основе уже предоставленных ранее компетенций (феномен “path dependence”), однако в других сферах Европейская комиссия не получила значимой самостоятельной институциональной динамики. Ее деятельность жестко ограничивается странами-членами в случае любой потенциальной угрозы национальному суверенитету.

Более того, *динамика даже в признанных за Комиссией сферах интеграции на современном этапе подрывается негативным эффектом, вызванным предыдущим институциональным выбором и его «непредвиденными последствиями».*

Реформы Н. Киннока, способствовавшие усилению бюрократизации ЕК, стали причиной смещения активности Комиссии в область технократического взаимодействия Генеральных департаментов вместе с увеличением их подконтрольности и усилением роли председателя ЕК. На фоне снижения традиционной роли Европейской комиссии в качестве «мотора интеграции» институциональная система Европейского союза оказалась частично заблокирована по итогам количественного расширения ее состава.

В результате можно говорить о том, что ЕК на современном этапе находится в «критической точке» своего развития в результате наложения негативных эффектов предварительного институционального выбора на внешний шок расширения численного состава членов в 2004–2007 гг.

В этой связи в будущем можно *ожидать адаптации Европейской комиссии к гибким механизмам сотрудничества и усиления борьбы между странами-членами за использование ресурсов данного института.*

Заключение

Эволюция современных институциональных практик Европейского союза происходила в условиях значимых изменений международного контекста. Возникновение биполярной международной системы в период после Второй мировой войны и необходимость реинтеграции Западной Германии в региональную систему безопасности с учетом растущих опасений немецкого милитаризма создали уникальный механизм наднационального сотрудничества в Европейском объединении угля и стали.

Главным политическим ресурсом Высшего руководящего органа ЕОУС стала независимая бюрократическая экспертиза и технократическое взаимодействие узкого круга лиц под руководством авторитетной фигуры председателя. Однако по мере распространения опыта сотрудничества на другие сферы и углубления процесса интеграции с перспективой передачи все большей части национальных компетенций на наднациональный уровень страны-члены стремились все более ограничивать первоначально заданную институциональную динамику. Впоследствии деятельность Европейской комиссии как главного наднационального «мотора интеграции» де-факто стала оспариваться как напрямую со стороны стран-членов, так и в рамках институционального баланса ЕС.

Серия назначений неярких политических фигур на пост председателя, а также упреки в неэффективности управленческой деятельности и связанные с этим реформы в начале 2000-х годов привели к изменениям в институциональной роли ЕК. В процессе эволюции данного института странами-членами был сделан выбор в пользу более бюрократизированной модели развития с растущей подконтрольностью национальным государствам.

В результате *даже регулирование тех сфер, в которых Комиссия традиционно обладала собственной институциональной динамикой на основе феномена «зависимости от выbranного пути», как, например, сфера Единого внутреннего рынка, оказалось уязвимым в условиях внешнего шока трансформации международной системы после распада СССР.*

Необходимость расширения 2004–2007 гг. привела к наложению качественного снижения эффективности Европейской комиссии как института и негативных последствий вступления в ЕС большого количества стран с различным уровнем социально-экономического развития и политической культуры.

В условиях текущего кризиса ЕС можно говорить не о возвращении Европейской комиссии к ее исторической роли «мотора интеграции», а о вероятной адаптации данного института к механизмам гибкой интеграции с усилением соперничества государств-членов за ресурсы Европейской комиссии.

Литература

Бордачев Т.В. (2013) Удар цунами // Россия в глобальной политике. № 2. Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/number/Udar-tsunami-15868> (дата обращения: 24.11.13).

Борко Ю.А. (2006) Расширение и углубление интеграции // Расширение Европейского союза и Россия / под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М.: Деловая литература. С. 11–42.

- Борко Ю.А. (2007) Свет и тени европейской интеграции // Россия в глобальной политике. № 1. Режим доступа: http://www.globalaffairs.ru/number/n_8140 (дата обращения: 24.11.13).
- Cameron F. (1996) The European Union and the Challenge of Enlargement. Paper presented at the Halki International Seminars, Halki. 31 August – 7 September.
- Christiansen Th., Vanhoonacker S. (2008) At a critical juncture? Change and continuity in the institutional development of the council secretariat // West European Politics. Vol. 31. P. 751–770.
- Haas E.B. (1958) The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957. Stanford: Stanford University Press.
- Hooghe L., Nugent N. (2012) The Commission's Services // The Institutions of the European Union / J. Peterson, M. Shackleton (eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Lavenex S. (2004) EU external governance in “wider Europe” // Journal of European Public Policy. Vol. 11. P. 680–700.
- Moravcsik A., Schimmelfennig F. (2009) Liberal intergovernmentalism // Theories of European Integration / A. Wiener, Th. Diez (eds.). N. Y.: Oxford University Press.
- Niemann A., Schmitter P. (2009) “Neo-functionalism” // Theories of European Integration / A. Wiener, Th. Diez (eds.). N. Y.: Oxford University Press.
- Peterson J. (2012) The College of Commissioners // The Institutions of the European Union / J. Peterson, M. Shackleton (eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Peterson J. (2008) Enlargement reform and the European Commission. Weathering a perfect storm? // Journal of European Public Policy. Vol. 15. No. 5. P. 761–780.
- Pierson P. (1996) The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis // Comparative Political Studies. Vol. 29. P. 123–163.
- Pollack M. (2008) The New Institutionalisms and European Integration // Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State. No 1. Режим доступа: https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sowi/politik/governance/ConWeb_Papers/conweb1-2008.pdf (дата обращения: 24.11.2013).
- Sjursen H. (2006) What kind of power? // Journal of European Public Policy. Vol. 13. P. 169–181.
- Streeck W., Thelen K. (2005) Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies // Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies / W. Streeck, K. Thelen (eds.). N. Y.: Oxford University Press.
- Sweet A.S., Sandholtz W., Fligstein N. (2008) The institutionalization of Europe. Oxford: Oxford University Press.

The European Commission in the Power Relations of the European Union after the 2004–2007 Enlargement

E. Ostrovskaia¹

Ekaterina Ostrovskaia – Junior Researcher at the Centre for Comprehensive European and International Studies; graduate student in the Master’s Program in International Relations at the European and Asian Studies Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 46/5, Myasnitckaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: eostrovskaya.hse@gmail.com

Abstract

Applying a comparative perspective, this article argues that the current crisis of European Union integration cannot be resolved by member states either transferring additional competences to the EU level or straightening the intergovernmental dimension of integration. The systemic character of the ongoing process is weakening the institutional structure, which affects both the institutions and their power relations. The European Commission (EC), once a highly independent supranational actor on the eve of the integration process in the 1950s, now faces growing competition from intergovernmental elements of the institutional balance. The theoretical approach of historical neo-institutionalism offers new, useful insights into this research area. The article uses this theory to analyze the EC’s evolution since the time of its creation in the form of High Authority of the European Coal and Steel Community, focusing on the links between the gradual changes in its internal structure and its institutional position.

Although the phenomenon of “path dependency” was initially present in the EC’s internal systems, the later development of its competences in the institutional balance provoked member states to limit the commission’s activities in the second half of 1960s. First attempts were made mainly by appointing weak presidents, but the later reform of the EC’s internal structure, undertaken by Neil Kinnock in the beginning of 2000s, directed its further structural development as a more technocratic institution. Consequently, the EC was not able to pursue its aims effectively in preparing for its enlargement to include Central and Eastern Europe. The increased heterogeneity of the member states after the 2004–2007 Enlargement also weakened the EC’s position in the institutional balance, diminishing its traditional function as the “engine of integration.”

Key words: European Union, historical neo-institutionalism, 2004–2007 EU enlargement process, European Commission

References

- Bordachev T. (2013). Political tsunami hits hard. *Russia in Global Affairs*, no 2 (30 June). Available at: <http://eng.globalaffairs.ru/number/Political-Tsunami-Hits-Hard-16054> (accessed 24 November 2013).
- Borko Y. (2006) Rasshirenie i uglublenie integracii [Enlargement and deepening of the integration process]. *Rasshirenie Evropejskogo Sojuza i Rossija*. Moscow: Delovaja literatura, pp. 11–42.
- Borko Y. (2007) Svet i teni evropejskoj integracii [Light and shadow of European integration]. *Rossija v global’noj politike*, no 1. Available at: http://www.globalaffairs.ru/number/n_8140 (accessed 24 November 2013).
- Cameron F. (1996) *The European Union and the Challenge of Enlargement*. Paper presented at the Halki International Seminars, Halki. 31 August – 7 September.
- Christiansen Th., Vanhoonacker S. (2008) At a critical juncture? Change and continuity in the institutional development of the council secretariat. *West European Politics*, vol. 31, pp. 751–770.

¹ This study is based on findings produced by the research grant No. 13-05-0052 with the support of the National Research University Higher School of Economics Academic Fund Program in 2013.

- Haas E.B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hooghe L., Nugent N. (2012) The Commission’s Services. *The Institutions of the European Union* (eds. J. Peterson, M. Shackleton). Oxford: Oxford University Press.
- Lavenex S. (2004) EU external governance in “wider Europe”. *Journal of European Public Policy*, vol. 11, pp. 680–700.
- Moravcsik A., Schimmelfennig F. (2009) Liberal intergovernmentalism. *Theories of European Integration* (eds. A. Wiener, Th. Diez). N. Y.: Oxford University Press.
- Niemann A., Schmitter P. (2009) “Neo-functionalism”. *Theories of European Integration* (eds. A. Wiener, Th. Diez). N. Y.: Oxford University Press.
- Peterson J. (2008) Enlargement reform and the European Commission. Weathering a perfect storm? *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no 5, pp. 761–780.
- Peterson J. (2012) The College of Commissioners. *The Institutions of the European Union* (eds. J. Peterson, M. Shackleton). Oxford: Oxford University Press.
- Pierson P. (1996) The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, vol. 29, pp. 123–163.
- Pollack M. (2008) The New Institutionalisms and European Integration. *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State*, no 1. Available at: https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sowi/politik/governance/ConWeb_Papers/conweb1-2008.pdf (accessed 24 November 2013)
- Sjursen H. (2006) What kind of power? *Journal of European Public Policy*, vol. 13, pp. 169–181.
- Streeck W., Thelen K. (2005) Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (eds. W. Streeck, K. Thelen). N. Y.: Oxford University Press.
- Sweet A.S., Sandholtz W., Fligstein N. (2008) *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Вызовы и перспективы евразийской интеграции после украинского кризиса

А.С. Скриба

Скриба Андрей Сергеевич — аспирант кафедры мировой политики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: askriba@hse.ru

Конец первого десятилетия XXI в. сопровождался важными изменениями региональной среды в Восточной Европе. По мере возрастания конкуренции между Россией и Европейским союзом менялся подход двух международных акторов к «промежуточным» государствам бывшего СССР — Азербайджану, Армении, Белоруссии, Грузии, Молдавии и Украине. Стремясь, с одной стороны, закрепить свое влияние на их территориях, а с другой — снизить спекулятивность их региональной политики, Москва и Брюссель предложили институциональные интеграционные проекты, требуя от постсоветских стран занять более определенную позицию в собственной конкуренции.

Пытаясь прогнозировать региональное будущее шести постсоветских стран, российские и европейские исследователи фокусируются на анализе привлекательности европейской и евразийской интеграций. Такой подход является весьма полезным, однако недостаточным, поскольку он не учитывает внутригосударственные трансформации шести государств, которые в меньшей степени влияют на интеграционный выбор. Таким образом, анализ внутренней среды интегрируемых стран видится крайне важным при определении перспектив развития Евразийского экономического союза и «Восточного партнерства».

В статье рассматриваются различные аспекты привлекательности евразийской и европейской интеграций для шести постсоветских стран, а также факторы внутренней среды указанных стран, способные оказать влияние на интеграционный выбор. Для этого прежде всего проводится сравнение двух конкурирующих интеграционных проектов с точки зрения их интеграционной привлекательности. При анализе перспектив присоединения шести государств к той или иной группировке автор предлагает перенести акцент с интеграционных центров на страны, перед которыми сегодня как раз и стоит дилемма интеграций. Помимо собственно факторов, влияющих на интеграционный выбор, исследование показало, что даже сделанный выбор в условиях дилеммы интеграций не может считаться окончательным, а продолжение интеграции может потребовать новых дополнительных механизмов ее стимулирования.

Ключевые слова: региональная интеграция, дилемма интеграций, «Восточное партнерство», ЕАЭС, постсоветское пространство

Почему произошла институализация постсоветского пространства в Восточной Европе?

На протяжении почти двух десятилетий молодые постсоветские государства в Восточной Европе¹ относительно успешно сохраняли свой еще недавно обретенный суверенитет, умело балансируя между Европейским союзом и Россией. Все они старались не ввязываться в нарастающую конфронтацию между этими двумя региональными цен-

¹ К этим странам в настоящем исследовании были отнесены три страны Восточной Европы — Белоруссия, Молдавия и Украина, а также три закавказских государства — Азербайджан, Армения и Грузия. Эти шесть государств объединены также в программе ЕС «Восточное партнерство».

трами силы и выражали заинтересованность в развитии сотрудничества (прежде всего – экономического) в обоих направлениях.

Такой дуализм региональной политики восточноевропейских постсоветских стран во многом объяснялся их переходным состоянием от командно-административного управления народным хозяйством и подчинения единому союзному центру к рыночной экономике, строительству собственного государства практически «с нуля». С одной стороны, переходные постсоветские экономики были заинтересованы в сохранении производственных и сбытовых связей с Россией, формировавшихся на протяжении десятилетий. Имелись и другие причины, например, социальная и политическая – эти связи позволяли обеспечивать рабочие места, что было крайне важно с точки зрения получения электоральной поддержки. С другой стороны, с самого обретения независимости в постсоветских странах было понимание собственного технологического отставания от Запада. С этой точки зрения очень важным становилось экономическое сотрудничество с Европейским союзом, открывавшее возможность привлечения инвестиций и новых технологий.

Однако, несмотря на важность обоих векторов, возможности такого балансирования постсоветских стран между Европейским союзом и Россией существенно ограничились, когда в конце 2000-х годов Москва и Брюссель стали постепенно отказываться от прежнего краткосрочного двустороннего подхода в пользу многостороннего и *системного* выстраивания региональных отношений.

Для *России* причиной перехода к новой политике стала неспособность защитить и реализовать собственные интересы в восточноевропейском СНГ. Попытки выстроить долгосрочные двусторонние отношения еще в 1990-е годы привели к формированию торгово-экономических диспропорций, причем не в пользу России. Де-факто Москва оказывала существенную экономическую помощь ресурсозависимым постсоветским странам, в то время как российский рынок на долгие годы стал главным импортером их неконкурентоспособной готовой продукции.

Проблема же заключалась в том, что любые попытки российского руководства расширить (или, рассуждая с исторической точки зрения, восстановить) политическое влияние на этой территории в качестве своеобразной платы за экономические преференции наталкивались на противодействие со стороны молодых независимых государств. Там подобная политика России (ресурсы в обмен на политическое сближение) стала характеризоваться как имперские амбиции и желание восстановить Советский Союз.

В 2000-е годы новое российское руководство стало постепенно отказываться от дотаций постсоветских экономик. Это вызвало различного рода конфликты на высшем политическом и государственном уровнях. При этом Россия оказалась в своеобразной ловушке. С одной стороны, сохранение экономических дотаций противоречило ее собственным интересам и не приносило практически никаких экономических или политических дивидендов. С другой стороны, отказ от этих дотаций зачастую приводил к экономическому кризису и приходу в ряде постсоветских стран проевропейских политических сил², деятельность которых создавала новые угрозы российской безопасности.

Относительно приемлемым выходом из этой ситуации стала постепенная систематизация экономических отношений со странами восточноевропейского СНГ. Разумеется, это не решало проблему долгосрочной заинтересованности населения

² Некоторые постсоветские элиты не могли удержаться у власти без внешней поддержки по причине недостаточности собственных ресурсов.

и политиков постсоветских стран в сближении с Россией (что, с нашей точки зрения, могут сделать лишь инструменты «мягкой силы»). Однако такая политика позволяла сохранить привилегированные условия торгово-экономического сотрудничества лишь с теми государствами, которые последовательно участвовали в российских интеграционных проектах. Иными словами, Москва таким образом «страховалась» от нестабильного поведения своих партнеров, институционально ограничивая вариативность их региональной политики.

Созданию собственного интеграционного проекта – евразийского, названного в противовес уже существовавшему европейскому, в значительной мере способствовал и нараставший кризис диалога России с ЕС и Западом в целом. Если в 1990-е в научном и политическом сообществах преобладала точка зрения, что Россия – в гораздо большей степени европейское, а не евразийское государство [Тиммерманн, 2002], и у сторон (России и ЕС) имелся определенный шанс на сближение³, то в 2000-е годы у российского руководства все более крепло понимание, что «великие державы не растворяются в интеграционных союзах – они создают их вокруг себя» [Иванов, 1998, с. 22–23]. В этом смысле евразийский проект стал ответом на расширяющуюся и все ближе приближавшуюся к российским границам европейскую политико-экономическую интеграцию, число участников которой за два десятилетия после окончания «холодной» войны увеличилось более чем вдвое (в том числе за счет трех стран бывшего СССР).

Для *Европейского союза* систематизация отношений с балансирующими странами Восточной Европы стала скорее не исправлением прошлых ошибок, а логичным продолжением ранее вполне успешно применявшейся политики «мягкой силы».

С самого начала 1990-х годов ЕС сделал ставку на привлечение восточноевропейских государств не экономическими выгодами, а своей цивилизационной и политической привлекательностью. В противовес распавшемуся Советскому Союзу европейские объединения позиционировались как более демократичные образования с меньшей централизацией власти, где голос каждой, даже самой маленькой страны должен быть услышан и учтен. В целом такой подход оказался весьма результативным применительно ко многим постсоциалистическим (не только постсоветским) государствам региона, для которых европейская интеграция стала самым очевидным средством политических и экономических преобразований.

Однако в ряде стран Восточной Европы экономические преобразования не привели к возникновению политического консенсуса о безальтернативности европейской интеграции. Например, Азербайджану, не испытывавшему потребности во внешней экономической или ресурсной поддержке, экономическая интеграция оказалась не нужна, так как накладывала определенные ограничения на свободу действий внутри страны. Для Армении европейская интеграция трудноосуществима по причине географической отдаленности. Кроме того, в Армении, а также в Грузии и Молдавии, имели место неразрешенные внутренние конфликты, и присоединение этих стран к ЕС лишь углубило бы территориальную раздробленность, как это произошло с Кипром. Что же касается Белоруссии и Украины, то эти две страны исторически, культурно и цивилизационно оказались слишком близки к России, что не позволило сформироваться там доминировавшей проевропейской политической силе.

В результате Европейский союз и отдельные его страны-члены (Польша, Швеция, Литва) взяли курс на мягкое воздействие на эти государства: развивали в них политически активное гражданское общество, способствовали усилению политической конкуренции, проведению экономических и политических реформ и пр. Важной составляю-

³ Караганов С. (2010) Союз Европы: последний шанс? // Российская газета. № 150. С. 13.

щей этой «мягкой силы» стала Европейская политика соседства (с начала 2000-х годов), направленная на углубление взаимодействия ЕС со странами региона в различных сферах, таких как образование, культура, энергетика, экология, политика, экономика, транспорт и т.д. Свою роль сыграли и различные европейские (а также американские) неправительственные организации и фонды, финансировавшие исследовательские программы и общественные мероприятия.

Успехом такого подхода ЕС (как и Запада в целом) к постсоветскому пространству можно считать «цветные революции», случившиеся в середине 2000-х годов. С одной стороны, эти революции стали итогом постепенной демократизации и либерализации постсоветских стран, что делало их еще ближе к «европейской семье». С другой стороны, они привели к усилению проевропейских политических сил, что не могло не сказаться и на региональной политике отдельных стран. Символами этих революций в Восточной Европе в 2000-е годы стали Украина и Грузия, вскоре заявившие о своем желании как можно скорее вступить в Европейский союз и стать участниками НАТО.

Тем не менее ни в случае этих стран, ни, например, в политически более стабильных Белоруссии и Армении деятельность ЕС не привела к формированию устойчивого тренда на европейскую интеграцию, а итоги европейской «мягкой» силы оказались неоднозначными. Руководства упомянутых государств добровольно или вынужденно (под давлением политической оппозиции) продолжили балансировать между ЕС и Россией, пытаясь максимально продлить свое «промежуточное» региональное положение. В целом к концу 2000-х годов шесть стран по-прежнему не выбрали ЕС в качестве практического и долгосрочного интеграционного приоритета, и вместе с тем все реже могли игнорировать фактор набиравшей силу России.

В этих условиях институализация отношений со стороны ЕС в формате новой программы «Восточное партнерство» позволяла задать конкретный вектор региональному сотрудничеству и подтолкнуть постсоветские страны к большей региональной определенности. Как отмечалось в заявлении Совета ЕС, главной целью «Восточного партнерства» было «создание условий, необходимых для ускорения политической ассоциации и дальнейшей экономической интеграции» с заинтересованными странами-партнерами⁴.

Итак, если «мягкая сила» помогла усилить проевропейские настроения среди населения восточноевропейского СНГ и влияние соответствующих политических сил, то «Восточное партнерство» должно было еще более расширить возможности «мягкой силы», сделать политику Брюсселя более инициативной, укрепить и развить взаимосвязь ЕС с «шестеркой» и создать долгосрочную тенденцию будущей политической и экономической интеграции. Иными словами, Европейский союз, как и Россия, был готов и далее развивать политический диалог и экономическую кооперацию с постсоветскими странами региона, однако лишь при условии дальнейшего сближения на собственных условиях (как это уже имело место ранее с другими странами региона).

Таким образом, можно сказать, что к началу второго десятилетия XXI в. в регионе Восточной Европы сформировались два интеграционных проекта – евразийский и европейский – нацеленные на привлечение неопределившихся постсоветских стран. При этом оба проекта предлагали потенциальным участникам различные выгоды от интеграции, равно как и различные потери в случае отказа от таковой.

⁴ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague. 07.05.2009. Режим доступа: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/prague_summit_declaration_en.pdf (дата обращения: 22.07.2014).

Экономический союз с Россией

Евразийская интеграция⁵ является относительно молодым процессом объединения стран бывшего СССР, однако при этом далеко не первой такой попыткой. Идеи «евразийства» предшествовали, например, Содружество независимых государств, Союзное государство Белоруссии и России, ГУАМ и пр. Тем не менее, как показала практика, все эти интеграционные образования за годы существования продемонстрировали свою крайне низкую эффективность.

Так, Союзное государство Белоруссии и России за полтора десятилетия своего существования так и не вышло на заявленный уровень развития – единое государственное образование с сильными наднациональными институтами, а с начала 2000-х годов сам процесс интеграции двух стран находится в состоянии вялотекущего развития, если не сказать стагнации. Содружество независимых государств, которое изначально создавалось скорее как форма «цивилизованного развода» советских республик, а не основа для их будущего единения, оказалось де-факто лишь площадкой для политических переговоров, да и то весьма неустойчивой и зачастую неспособной предупреждать или разрешать межгосударственные конфликты. Неудивительно, что заключенные на базе СНГ экономические соглашения были весьма фрагментарными. Попытки же создать региональные группировки на постсоветском пространстве без участия в них главного и наиболее сильного политического игрока – России – имели еще меньший успех и так и не смогли выйти на уровень эффективно функционирующих союзов (пример ГУАМ).

С учетом недостатков этих организаций евразийская интеграция выгодно отличается от них большей институализацией и ролью наднациональных органов. Так, в рамках ЕАЭС (включающего с 2015 г. Таможенный союз и Единое экономическое пространство (ЕЭП)) предусмотрена работа Евразийской экономической комиссии, которой страны – участники объединения передадут часть национальных полномочий. Такая институциональность и большая договорная закреплённость условий торгово-экономического сотрудничества делает подобный формат экономических отношений более стабильным, нежели прошлые постсоветские организации или двусторонние переговоры. Еще одним важным стабилизирующим механизмом является процедура выхода из состава ЕАЭС, которая автоматически влечет за собой прекращение членства в Союзе и выход из международных договоров в рамках Союза (ст. 118)⁶. Таким образом, в ЕАЭС реализована схема «все или ничего», где от участников интеграции требуется определенность с выбором интеграционных приоритетов.

К слову, именно эту схему можно было рассматривать как очередной стимул присоединения к евразийскому проекту, поскольку в случае отказа от интеграции многие постсоветские страны лишались прежних весьма выгодных условий торгово-экономического сотрудничества с Россией. Здесь речь идет и о льготных ценах на российское сырье, и о доступе товаров к российскому рынку, и о миграционных возможностях для населения, значительная часть которого ездила в Россию на заработки.

Еще одна сильная (с точки зрения стран-участников) сторона евразийской интеграции заключается в том, что в этом объединении наднациональная составляющая в силу своей «молодости» не довлеет над государственным суверенитетом. Многие вопросы, связанные с выработкой согласованной экономической политики, решаются

⁵ Под евразийской интеграцией подразумевается эволюция интеграционных группировок от Таможенного союза и Единого экономического пространства к Евразийскому экономическому союзу.

⁶ См. Договор о Евразийском экономическом союзе от 30 мая 2014 г.

в ЕАЭС на основе *консенсуса* между всеми его участниками. Главным органом евразийской интеграции является Высший евразийский экономический совет, состоящий из глав государств – членов ЕАЭС. Это особенно важно для относительно малых государств (с точки зрения их экономического потенциала), голос которых непременно учитывается при выработке общего решения.

Немаловажно и то, что евразийская интеграция сейчас находится в начале своего развития, а потому все страны в равной степени участвуют в создании новой единой для всех законодательной и институциональной среды. Следовательно, чем раньше государство присоединяется к евразийской группировке, тем в большей степени его позиция будет учтена. Так, уже сегодня потенциальные кандидаты на вступление в ЕАЭС – Армения и Киргизия – в случае вступления в Союз должны будут адаптироваться к уже существующей интеграционной среде, однако после этого, уже в статусе стран-членов, смогут активно влиять на ее дальнейшее развитие.

Одним из главных достоинств евразийской интеграции является формирование рынка, богатого собственными природными ресурсами и имеющего развитую инфраструктуру для их транспортировки. Среди нынешних участников ЕАЭС это в первую очередь важно для Белоруссии, чье производство в значительной степени зависит от импорта российского сырья (в том числе энергетического), и Казахстана, заинтересованного в доступе к европейскому энергетическому рынку через российские транзитные трубопроводы. Таким образом, экономический союз с Россией позволит Белоруссии и Казахстану уже в краткосрочной перспективе получить непосредственную экономическую выгоду. Согласно исследованиям Евразийского банка развития, грамотное использование этих преимуществ позволит двум странам обеспечить к 2030 г. дополнительный прирост ВВП на 15% и 4% соответственно (по сравнению с базовым сценарием – отсутствием экономической интеграции) [ЕврАзЭС, 2012, с. 88–89]. Низкие цены на российское сырье могут привлечь в ЕАЭС и другие постсоветские страны, экономики которых остро нуждаются во внешней финансовой поддержке.

В то же время необходимо понимать, что в долгосрочной перспективе эти сильные стороны евразийской интеграции создают *условия* для роста конкурентоспособности национальных экономик ее участников, но *не гарантируют* этот рост. Поскольку страны пока сохраняют определенную свободу действий в выработке собственной экономической политики, вопрос эффективности развития в рамках евразийской интеграции в значительной степени остается связанным с эффективностью государственного управления.

Говоря о минусах евразийской интеграции с точки зрения ее привлекательности для стран бывшего СССР, приходится констатировать отсутствие в ней долгосрочной идеи, своего рода конкретной цели этой интеграции, а также согласованных средств ее достижения. С этой точки зрения евразийская интеграция пока еще остается несколько аморфным и инерционным процессом. При этом, в отсутствие новой идеи «евразийскости», многие постсоветские страны (как их руководства, так и научное сообщество) видят в ЕАЭС отголоски старой, советской идеи, а потому рассматривают экономический союз как попытку и стремление России восстановить контроль над молодыми независимыми государствами Восточной Европы.

Объективным минусом евразийской интеграции можно считать, как ни странно, и выгоду от доступа к относительно дешевому российскому сырью. Получение краткосрочных выгод решает многие проблемы постсоветских экономических моделей, однако в то же время не стимулирует страны к продолжению экономических реформ и совершенствованию системы государственного управления, тем самым консервируя их недостатки. И если для действующего руководства страны такой расклад позволяет

избежать определенных социальных потрясений и удержаться у власти, то у части населения (в первую очередь – молодежи) и представителей бизнеса подобное развитие событий вызывает протест и, как следствие, снижение поддержки евразийского пути.

Ассоциация с Европейским союзом

«Восточное партнерство» ЕС в конце 2000 – начале 2010-х годов стало весьма конкурентоспособной альтернативой евразийской интеграции. Европейская интеграция в таком формате имела свои определенные сильные стороны, весьма привлекательные для постсоветских стран Восточной Европы

В первую очередь необходимо отметить саму идею «европейскости». Со стороны ЕС эта идея включала не только экономическую интеграцию (которую страны ЕС прошли еще во второй половине XX в.), но и культурную, ценностную, цивилизационную в широком смысле этого слова. Стремление построить демократический союз государств, базирующийся на императивах уважения прав частной собственности, свободы слова и т.д., – все это не может не привлекать новые независимые страны региона, их население, ищущее лучшей жизни, а также элиты, заинтересованные в своей политической легитимации (власть) и гарантиях прав собственности (бизнес).

Итак, с одной стороны, преимуществом европейской интеграции является собственно экономическая составляющая. Во-первых, создание зоны свободной торговли с ЕС (как часть Соглашения об ассоциации ЕС и «партнеров») предполагает снижение торговых барьеров и упрощение доступа товаров «партнеров» на европейский рынок⁷. Во-вторых, сближение с ЕС создает возможности большего привлечения инвестиций и новых технологий из стран Европейского союза, что в долгосрочной перспективе должно положительно сказаться на конкурентоспособности национальной экономики участника ассоциации [Aslund, 2013].

С другой стороны, европейская интеграция предполагает развитие сотрудничества не только в экономической, но также в политической и гуманитарной сферах. На это направлены следующие виды соглашений: Соглашение об ассоциации – политические документы, означающие готовность партнеров из СНГ придерживаться согласованной с Евросоюзом внешней политики, политики безопасности и обороны, а также принять европейскую систему ценностей); Соглашение о мобильности и безопасности, предполагающее постепенную либерализацию визового режима (в первую очередь для активизации научных и культурных обменов, трудовых миграций и т.п.), борьбу с нелегальной миграцией, повышение возможностей правоохранительных органов и органов юстиции в сфере борьбы с коррупцией и организованной преступностью в безопасной среде и пр. [Косикова, 2012, с. 173–174].

Отдельно необходимо отметить Комплексную программу по реформированию институтов. В соответствии с ней «восточные партнеры» должны постепенно пересмотреть нормы национального законодательства и полностью перейти на европейские нормы. ЕС со своей стороны будет финансировать программы улучшения государственного управления в странах-партнерах, развивать дополнительное сотрудничество в ряде сфер и оказывать усиленное техническое содействие⁸. Важность этого соглашения для «шестерки» заключается в незавершенности экономических реформ, которая препятствует росту их государственного благосостояния. Из-за этого, к слову, более

⁷ Глубокая и всеобъемлющая зона свободной торговли (ЗСТ).

⁸ Comprehensive Institution Building in the framework of the Eastern Partnership // European Commission. Development and cooperation – EUROPEAID. Режим доступа: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/cib_en.htm (дата обращения: 22.07.2014).

реформированная Украина существенно отстает в экономическом развитии (на душу населения) от Белоруссии, сохранившей командно-административное управление экономикой⁹.

Тем не менее, несмотря на очевидные преимущества, европейская интеграция имеет и определенные недостатки, по которым уступает евразийскому проекту России.

Во-первых, европейская интеграция обязует страны, заключающие Соглашение об ассоциации, принять уже готовые нормы и правила (в вопросах стандартизации, лицензирования, санитарные и фитосанитарные нормы, иные нормативно-правовые базы), в разработке которых они не принимали участия и повлиять на которые уже не могут¹⁰. Принятие этих норм, а также снижение таможенных барьеров (после создания зоны свободной торговли) может привести к кризису и даже исчезновению не только предприятий, но целых отраслей, которые окажутся неготовыми к работе и конкуренции в новых экономических реалиях. При этом, выдвигая требования о проведении тех или иных реформ, Брюссель не учитывает ни национальную специфику государств, ни то, что принятие соответствующего закона еще не означает его практической имплементации¹¹.

Сам формат диалога с ЕС – политическая ассоциация – в значительно большей степени ограничивает национальный суверенитет молодых постсоветских государств. Это проявляется в том, что ассоциированные члены берут на себя обязательства синхронизировать собственную политику со странами Европейского союза и подчиняться решениям общего наднационального органа – Совета ассоциации.

Во-вторых, тот факт, что европейская интеграция уже сейчас выходит за рамки экономического сотрудничества, является не только сильной, но и одновременно слабой стороной данного проекта. Соглашение об ассоциации предполагает выполнение «партнерами» пакета мер, причем отказаться от некоторых из них (например, продолжить диалог по поводу экономических и политических реформ и при этом отказаться от снижения торговых барьеров и формирования общей политики безопасности), как показал опыт Армении¹², не представляется возможным. Реализация же всех мер приводит к неминуемому ухудшению отношений с Россией, соответственно, не только в экономической, но и в политической и гуманитарной сферах. Таким образом, европейская интеграция, основывающаяся на традициях европейского институционализма, является более жесткой и ультимативной для молодых постсоветских государств, что, безусловно, снижает ее привлекательность.

⁹ Подробнее о зависимости между экономическими и политическими реформами в постсоветских странах и уровнем государственного благосостояния см.: Мельвиль А.Ю., Миронюк М.Г., Стукал Д.К. Государственная состоятельность, демократия и демократизация (на примере посткоммунистических стран) // Политическая наука. 2012. № 4. С. 93.

¹⁰ См. Соглашение об Ассоциации между ЕС и Украиной.

¹¹ Например, к 2006 г. украинский МИД синхронизировал с ЕС свои позиции по вопросам внешней политики и политики безопасности в 549 случаях из 589, однако их реализация на практике не была признана удовлетворительной [Wolczuk, 2009, p. 187–211].

¹² Осенью 2013 г. Армения заявила о намерении присоединиться к Таможенному союзу и тем самым отказалась от создания зоны свободной торговли с ЕС. Тем не менее армянское руководство обозначило заинтересованность в развитии политического диалога с ЕС по вопросам реформы системы государственного управления и не отказалось от создания политической ассоциации. Однако в этом Еревану было отказано со стороны Комиссара ЕС по расширению и политике соседства Ш. Фюле. См.: Eastern Partnership Foreign Ministers meet in Yerevan // Commonsplace.eu. 13.09.2013. Режим доступа: <http://commonsplace.eu/eng/news/6/id2776> (дата обращения: 22.07.2014).

Наконец, европейский проект в рамках «Восточного партнерства» является крайне расплывчатым с точки зрения его конечной перспективы («предел сближения»). Несмотря на то, что ЕС не отрицает возможности присоединения ассоциированных партнеров к Союзу в будущем, ассоциация (на уровне заключаемых соглашений) такой возможности не предусматривает, ограничиваясь лишь идеями «европейского порядка» [Dragneva, Wolczuk, 2012]. При этом со стороны самого ЕС по этому вопросу поступают весьма противоречивые сигналы. Например, если брюссельская бюрократия является активным сторонником очередного расширения Европейского союза за счет новых членов из числа «шестерки», то многие нынешние участники ЕС пока не поддерживают эту идею и не готовы говорить даже о приблизительных сроках ее реализации.

Дилемма интеграций для шести постсоветских стран

Итак, очевидно, что сразу обе интеграции имеют важные преимущества и потому интересны для шести постсоветских стран Восточной Европы. При этом в большинстве этих стран постепенно растет понимание того, что отказ от интеграции в том или ином направлении не является действенной альтернативой. С одной стороны, такое развитие событий ограничит внешнюю экономическую поддержку сразу со стороны и Москвы, и Брюсселя, которые требуют от стран интеграционной определенности. С другой стороны, существует мнение, что даже отказавшись от интеграции, страны СНГ будут вынуждены адаптироваться к европейской или евразийской нормативной и законодательной базе [Бордачев, 2013], что неэффективно в отсутствие возможности влиять на ее формирование.

Однако и продолжать развивать экономическое сотрудничество сразу с двумя интеграционными центрами – Москвой и Брюсселем – по мере нарастания их конкуренции и институализации обеих группировок уже не представлялось возможным. В связи с этим главной проблемой для «шестерки» на сегодняшний день становится выстраивание экономических институциональных отношений с ЕС и Россией – выбор соответствующего интеграционного проекта (и, соответственно, отказ от альтернативного) или решение отказаться от обоих, ориентируясь на собственные ресурсы экономического развития.

Интеграционную конкуренцию между ЕАЭС и ЕС было предложено обозначить как «дилемму интеграции» (по аналогии с дилеммой безопасности, предложенной американским ученым Р. Джервисом [1978]). Перед дилеммой интеграции оказывается государство, воспринимающее в качестве угрозы своей безопасности или благополучию интеграцию соседей в недоступные для него самого экономические организации или военные блоки. Сама же интеграция со временем превращается для государств, стоящих перед такой дилеммой, игрой с нулевой суммой [Троицкий, Чарап, 2013].

В определенной степени с таким подходом можно согласиться. Во-первых, понятие безопасности включает не только военный, но и экономический аспект, а потому экономическая интеграция, или дилемма интеграции, является неотъемлемой частью дилеммы безопасности. Во-вторых, хотя военная и экономическая интеграции в регионе де-юре разделены, де-факто они часто предусматривают друг друга. Например, Белоруссия является членом одновременно и ЕАЭС, и ОДКБ; Армения – член ОДКБ – заявила о своем намерении присоединиться к ЕАЭС; украинское и грузинское руководства, напротив, стремятся к европейской интеграции и членству в НАТО.

Тем не менее нельзя не заметить, что такой подход изначально ограничивает видение интеграционной конкуренции субъектами этой конкуренции (в нашем слу-

чае – Россией и ЕС), уделяя недостаточное внимание ее объектам (шести постсоветским странам Восточной Европы). Подобный взгляд на проблему был характерен для времен «холодной войны», когда региональная принадлежность относительно малых стран определялась на уровне великих держав. Однако, как показала практика конца 2000 – начала 2010-х годов, конечный интеграционный *выбор* – интегрироваться ли, и если да, то в каком из направлений – зависел не только и, возможно, не столько от действий Москвы и Брюсселя, сколько от особенностей внутренней среды Азербайджана, Армении, Белоруссии, Грузии, Молдавии и Украины.

Если перенести акцент с интеграционных центров на интегрируемые государства, в том числе потенциальных участников группировок, то дилемма *интеграции* приобретает принципиально иное содержание и превращается в дилемму *интеграций* – необходимость выбора между европейским и евразийским проектами. Это определение уже будет включать не только условия региональной среды, формируемые Москвой и Брюсселем (преимущества и недостатки евразийской и европейской интеграций, описанные ранее), но и предполагать субъект, перед которым и стоит необходимость выбора. Таким образом, при исследовании интеграционных предпочтений шести постсоветских стран (которые, к слову, по-прежнему находятся в состоянии перехода от командно-административного авторитарного государственного управления к капитализму и демократии) необходимо учитывать особенности их экономического и политического развития, мнения политических сил, групп экономических интересов, а также общества в широком смысле.

Факторы выбора между европейским и евразийским проектами

Итак, в Восточной Европе все шесть рассматриваемых постсоветских стран находились перед дилеммой интеграций, выбирая между европейским и евразийским проектами. К середине 2014 г. все эти страны были участниками «Восточного партнерства» и при этом сохранили тесные экономические связи с Россией, а в некоторых случаях являлись членами ЕАЭС.

Однако если в региональной среде между шестью странами имелись определенные сходства, то при исследовании их внутренней экономической и политической среды можно обнаружить, что ее политические и экономические трансформации в течение последних двух десятилетий не отличались гомогенностью и имели страновую специфику, даже несмотря на географическую близость «шестерки». Во многом именно этим объясняется тот факт, что региональная и интеграционная политика рассматриваемых государств была и продолжает оставаться сегодня столь индивидуальной и зачастую даже разнонаправленной.

Анализируя факторы выбора между европейской и евразийской интеграциями, прежде всего необходимо определить потребность в экономической интеграции как таковой. Одни страны, испытывающие серьезную потребность во внешней экономической и ресурсной поддержке, нуждаются в экономическом сближении с более сильными международными акторами. В теории международных отношений такая политика получила наименование «примыкание ради выгоды» [Schweller, 1994; Скриба, 2013]. В это же время другие государства, обладающие собственными ресурсами и не испытывающие финансовых трудностей, могут достаточно эффективно и без негативных для себя последствий дистанцироваться от региональной интеграции.

Среди шести постсоветских стран к первой группе можно уверенно отнести пять из них: Армению, Белоруссию, Грузию, Молдавию и Украину. В подтверждение этого

можно привести их крайне болезненный переход на рыночные отношения с Россией (в частности, по вопросу цен на энергоносители), а также последствия мирового финансового кризиса, негативно сказавшегося на темпах экономического развития. Ко второй группе относится Азербайджан, нефтяные доходы которого позволяют практически без последствий отказаться от региональной интеграции. Таким образом, если теоритически дилемма интеграций имела отношение ко всем шести странам, то на практике, учитывая особенности внутривострановой среды, перед ней оказались лишь пять из них.

Продолжая экономическую тему, необходимо учитывать и степень зависимости постсоветских стран от нынешних условий торгово-экономических отношений с Россией. Как отмечалось ранее, отказ от создания ассоциации с ЕС не повлечет за собой значимого ухудшения экономического диалога, в то время как дистанцирование от европейской интеграции с высокой долей вероятности вызовет новый рост цен на российские ресурсы и ограничение российского рынка. Следовательно, чем больше (число отраслей) и глубже экономическая кооперация и степень зависимости экономики от отношений с Россией, тем выше вероятность, что стоящее перед выбором государство предпочтет присоединение к ЕАЭС или как минимум воздержится от создания ассоциации с ЕС для более детального изучения последствий того или иного интеграционного решения.

Вместе с тем экономические вопросы в переходных постсоветских странах необходимо рассматривать в тесной связке с политическим императивом удержания власти. Любое движение в том или ином направлении повлечет за собой изменение внутренней экономической среды, что затронет интересы различных социальных групп. Например, в случае сближения с ЕС потребуются проведение непопулярных для общества экономических реформ. Вступление же в ЕАЭС хотя и позволит избежать этих реформ, однако вызовет негативное отношение к власти со стороны групп экономических интересов, которые опасаются прихода в страну более сильного российского капитала и при этом в ряде стран весьма активно влияют на общественное мнение. Игнорирование этих обстоятельств, как показала практика украинского президента Ющенко и грузинского главы Саакашвили во второй половине 2000-х годов, приводит к неминуемой утрате власти, что, несомненно, будет учитываться будущими политиками пяти постсоветских государств.

Учитывая обозначенное давление на руководство страны «изнутри», важными становятся особенности политических и экономических систем этих стран. Так, в сильном авторитарном государстве власть, сосредоточенная на воспроизводстве собственной легитимации, может более свободно выбирать интеграционный вектор, не опасаясь давления со стороны слабых групп экономических интересов и неконкурентной политической оппозиции. Напротив, в олигархических демократиях, которые стали следствием масштабной приватизации государственного имущества во многих постсоциалистических странах, власть вынуждена в большей мере считаться с олигархическими группами и учитывать их выгоды и потери от участия страны в соответствующей интеграции.

В контексте удержания власти можно рассматривать и наличие в стране политического и социального консенсуса по вопросу интеграционного выбора. Если такой консенсус имеет место, как это было в странах Прибалтики, интегрирующееся государство будет демонстрировать стабильное и долгосрочное участие в экономической группировке. При отсутствии такого консенсуса факт выбора часто становится предметом политических спекуляций со стороны власти и оппозиции, представляющих различные группы населения.

Относительно новым фактором интеграционного выбора стали внутренние территориальные конфликты. В одних случаях они выступают сдерживающим фактором на пути создания ассоциации с ЕС, которая может еще более дестабилизировать обстановку в таких странах, как Молдавия (с Приднестровьем) и Грузия (с частично признанными Абхазией и Южной Осетией). В других – усилили евразийский интеграционный вектор, как в случае Армении, нуждавшейся в гарантиях безопасности, которые ей смогла предоставить лишь Россия.

В целом можно констатировать, что дилемма интеграций, сформировавшаяся в последнее десятилетие, является однозначно невыгодной для всех пяти постсоветских стран. Она не только не помогает решить их внутренние проблемы, но, напротив, лишь усиливает существующие противоречия. У всех этих стран есть причины для принятия того или иного интеграционного решения, а потому выбор, с одной стороны, делается при минимальном «перевесе» в пользу соответствующего решения, и, с другой стороны, с учетом продолжающихся внутренних трансформаций, едва ли может считаться окончательным и не подлежащим пересмотру.

Промежуточные итоги

Учитывая влияние внутренних факторов (список которых отнюдь не является окончательным) на интеграционную политику постсоветских государств в Восточной Европе, можно сделать два главных вывода. *Во-первых*, интеграционный выбор определяется не только интеграционными центрами и их политикой в отношении потенциальных членов группировок, но также самими интегрируемыми государствами, их политической и экономической ситуацией. *Во-вторых*, интеграционный выбор, в случае если он сделан, нельзя характеризовать как окончательный до тех пор, пока существует интеграционная альтернатива, сохраняется и дилемма интеграций. Таким образом, выбор в пользу соответствующей экономической группировки должен постоянно подтверждаться даже после формального присоединения к ней.

Полученные результаты означают, что все пять стран пока трудно охарактеризовать как приверженцев выбранной ими интеграции. Дальнейшие трансформации их внутренней среды могут привести к новому изменению соотношений «за и против» (преимуществ и недостатков интеграции), а потому не позволяют говорить о них как о стабильных и долгосрочных экономических и политических региональных партнерах.

Например, для наиболее активного участника региональной интеграции из числа этих стран – Белоруссии – присоединение к ЕАЭС стало во многом конъюнктурным шагом, призванным обеспечить ресурсную базу легитимации авторитарного политического режима. При этом для Белоруссии, единственной среди всех пяти стран, интеграционная альтернатива практически отсутствовала вследствие кризиса политического диалога Минска с ЕС и Западом в целом. Тем не менее даже со стороны такого «последовательного сторонника интеграции»¹³ звучат заявления о допустимости присоединения к Европейскому союзу в долгосрочной перспективе¹⁴.

¹³ Путин считает Лукашенко последовательным сторонником интеграции с РФ // РИА Новости [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20120127/550192846.html> (дата обращения: 22.07.2014).

¹⁴ Макей о вхождении Беларуси в ЕС: а почему нет? Лет через 40–50 // Информационное агентство naviny.by. Режим доступа: http://naviny.by/gubrics/eu/2013/11/20/ic_news_627_428454/ (дата обращения: 22.07.2014).

Схожим образом можно оценить и намерение Армении присоединиться к евразийской интеграции, озвученное еще в 2013 г. За вступление в ЕАЭС Ереван, как и другие члены этого объединения, получит доступ к российским ресурсам и рынку сбыта. Тем не менее его будущая заинтересованность в углублении интеграции, по-видимому, будет во многом зависеть уже от консенсуса политических и экономических элит.

Украина, Грузия и Молдавия пока делают выбор в пользу европейской интеграции, заключив в июне 2014 г. Соглашение об ассоциации с ЕС. Тем не менее из всех этих стран наибольшие перспективы имеет все же Молдавия (несмотря на проблему Приднестровья), для которой евразийская интеграция не является полноценной альтернативой по определенным географическим причинам. Что же касается Грузии и Украины, то для них создание ассоциации будет означать новые экономические и социальные потрясения, политические последствия которых едва ли можно уверенно прогнозировать. Иными словами, даже в случае начала *практического* создания ассоциации с ЕС, будущее такого «союза» весьма неопределенно и будет во многом зависеть от того, насколько эффективно властям этих государств удастся не только принять на законодательном уровне, но и реализовать на практике новые политические и экономические реформы.

Итак, пока постсоветские страны нуждаются во внешней экономической поддержке, они будут стремиться к интеграции, однако до тех пор, пока во внутренней среде этих стран отсутствует консенсус относительно направления интеграции, ее долгосрочность будет постоянно находиться под вопросом, а выбор интеграции — под угрозой пересмотра.

Институализация региональной среды со стороны Москвы и Брюсселя в этой ситуации решает проблему лишь отчасти. Несомненно, это ужесточило формат отношений со всеми странами региона и вынудило их более ответственно подойти к вопросу выбора направления интеграции. Однако в то же время необходимо понимать, что институализация сама по себе стабилизирует, страхует от излишней волатильности, но не создает условий для долгосрочного поступательного развития экономических группировок. Думается, что для этого со стороны и России, и ЕС требуется более искусная реализация «мягкой силы». А вот то, как ее следует реализовать, — тема отдельного исследования.

Литература

Бордачев Т.В. (2013) Интеграция и суверенитет в 21 веке (Доклад) // Сайт Союзинфо. (Общественная организация «Интеграция и развитие»). Режим доступа: http://www.soyuzinfo.am/rus/analytics/detail.php?ELEMENT_ID=325 (дата обращения: 22.07.2014).

Иванов И.Д. (1998) Расширение Евросоюза: Сценарии, проблемы, последствия // Мировая экономика и международные отношения. № 9. С. 22–23.

ЕврАзЭС (2012) 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. СПб. С. 88–89.

Косикова Л.С. (2012) Восточное партнерство Евросоюза со странами СНГ и интересы России // Россия и современный мир. № 1. С. 173–174.

Скриба А.С. (2013) Классификация политики балансирования в современных международных отношениях // Мир и политика. № 11. С. 186–198.

Тиммерманн Х. (2002) Россия и Европейский союз: современные тенденции во внешней политике, политике безопасности и экономике. Взгляд из Германии // Актуальные проблемы Европы. № 1. С. 69–89.

Троицкий М., Чарап С. (2013) Дилемма интеграции на постсоветском пространстве // Россия в глобальной политике. № 5.

Aslund A. (2013) Ukraine's Choice: European Association Agreement or Eurasian Union? Policy Briefs of Peterson Institute for International Economics. No. 13–22. September. Режим доступа: <http://piie.com/publications/pb/pb13-22.pdf> (дата обращения: 08.06.2014).

Dragneva R., Wolczuk K. (2012) Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry? Chatham House Briefing Papers. Режим доступа: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_dragnevawolczuk.pdf (дата обращения: 08.06.2014).

Jervis R. (1978) Cooperation Under the Security Dilemma // World Politics. Vol. 30. Issue 2. P. 167–214.

Schweller R. (1994) Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back // International Security. No. 19 (1). P. 72–107.

Wolczuk K. (2009) Implementation without Coordination: The Impact of EU conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy // Europe-Asia Studies. No. 61 (2). P. 187–211.

Challenges of Eurasian integration after the Ukrainian Crisis

A. Skriba

Andrei Skriba – PhD student in the Department of World Politics, Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 20, Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: askriba@hse.ru

Abstract

The regional situation in Eastern Europe changed significantly by the end of the first decade of the 21st century. Competition between Russia and the European Union increased during the 2000s, while at the same time both actors were changing their approach to the six states of the former USSR that lie between Russia and the EU – Azerbaijan, Armenia, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine. In order to widen and deepen their influence on those territories and to reduce uncertainty about their regional politics, Moscow and Brussels developed their own integration projects and demanded those post-Soviet states define their position in the EU-Russia competition.

Russian and European scholars, when trying to analyze the future of the Post-Soviet Six states, mostly examine the attractiveness of the two integration projects. While important, such an approach is insufficient, as it ignores the individual internal environments. To assess the prospects for Russia's Eurasian Economic Union and the EU's Eastern Partnership, however, one must look inside the six states, which are so important for both Moscow and Brussels.

This article explores the aspects of the European and Eurasian integration projects that may be attractive to the six states. Within this framework, it considers what and how elements of those states' internal environment might influence their choice by examining and comparing both integration projects. It proposes focusing directly on the countries that are currently facing the dilemma of integration and are expected to choose. Despite a number of internal factors influencing the states' integration behaviour, research has shown that in such circumstances, a choice (whether it is made) cannot be considered final, given the individual internal environments of the Six. Their further integration will require additional mechanisms of stimulation, which will need to be developed by the centres of integration – namely, Moscow and Brussels.

Key words: regional integration, integrations dilemma, Eastern Partnership, post-Soviet area, Eurasian Economic Union

References

- Aslund A. (2013) *Ukraine's Choice: European Association Agreement or Eurasian Union? Policy Briefs of Peterson Institute for International Economics*, no 13–22. September. Available at: <http://piie.com/publications/pb/pb13-22.pdf> (accessed 8 June 2014).
- Bordachev T.V. (2013) *Integracija i suverenitet v 21 veke* [Integration and sovereignty in the 21st century] // Soyuzinfo. Available at: http://www.soyuzinfo.am/rus/analytics/detail.php?ELEMENT_ID=325 (accessed 8 June 2014).
- Dragneva R., Wolczuk K. (2012) *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry? Chatham House Briefing Papers*. August. Available at: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_dragnevawolczuk.pdf (accessed 8 June 2014).
- Ivanov I.D. (1998) *Rasshirenie Evrosojuza: Scenarii, problemy, posledstvija* [EU enlargement: scenarios, problems, consequences]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*, no 9, pp. 22–23.
- EurAsEC (2012) *Comprehensive assessment of macro-economic effects of different forms of deep economic cooperation between Ukraine and the countries of the Customs Union and the Common Economic Space within the EurAsEC*. Sankt-Peterburg, pp. 88–89.

Kosikova L.S. (2012) Vostochnoe partnerstvo Evrosojuza so stranami SNG i interesy Rossii [Eastern Partnership of the European Union and the CIS and Russia's interests]. *Rossija i sovremennij mir*, no 1, pp. 173–174.

Skriba A. (2013) Klassifikacija politiki balansirovanija v sovremennyh mezhdunarodnyh otnoshenijah [Classification of balancing in modern international relations]. *Mir i politika*, no 11, pp. 186–198.

Timmermann H. (2002) Rossija i Evropejskij sojuz: sovremennye tendencii vo vneshnej politike, politike bezopasnosti i jekonomike. Vzglyad iz Germanii [Russia and the European Union: current trends in foreign policy, security policy and economy. View from Germany]. *Aktual'nye problemy Evropy*, no 1, pp. 69–89.

Troickij M., Charap S. (2013) Dilemma integracii na postsovetском prostranstve [Integration dilemma in the post-Soviet area]. *Rossija v global'noj politike*, no 5.

Jervis R. (1978) Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*, vol. 30, Issue 2, pp. 167–214.

Schweller R. (1994) Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in. *International Security*, no 19 (1), pp. 72–107.

Wolczuk K. (2009) Implementation without Coordination: The Impact of EU conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy. *Europe-Asia Studies*, no 61 (2), pp. 187–211.

**Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»**

**XVI Апрельская международная
научная конференция
«Модернизация экономики и общества»**

7–10 апреля 2015 г. в Москве состоится XVI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества, проводимая Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при участии Всемирного банка. Председателем Программного комитета конференции является научный руководитель НИУ ВШЭ профессор Е.Г. Ясин.

На пленарных заседаниях конференции и специальных круглых столах планируются выступления руководителей Правительства Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, представителей Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития, руководителей крупнейших российских и иностранных компаний, ведущих зарубежных и российских ученых.

Специальные темы конференции:

- институты и экономическое развитие;
- реформы: причины успехов и неудач;
- глобальный мир: интеграция или дезинтеграция;
- спрос на право: факторы и движущие силы.

Специальным темам конференции будут посвящены пленарные заседания, а также отдельные почетные доклады, секции и круглые столы.

После пленарных заседаний и в течение последующих дней будут проводиться сессии с представлением научных докладов и экспертные круглые столы по актуальным проблемам развития экономики.

С основными направлениями секционных заседаний и заседаний круглых столов можно ознакомиться на официальном сайте <http://conf.hse.ru>. Авторы заявок на участие с докладами могут не ограничиваться этими тематическими направлениями, но при отборе заявок Программный комитет будет отдавать приоритет тем заявкам, которые имеют отношение к указанным на сайте темам.

Доклад, заявляемый на конференцию, должен содержать результаты оригинального научного исследования, выполненного с использованием современной исследовательской методологии. Продолжительность презентации доклада на сессии – 15–20 мин. Выступления в рамках экспертных круглых столов, как правило, ограничиваются 5–7 мин. С учетом поступивших заявок на выступления будут сформированы программы секций и круглых столов.

Рабочими языками конференции являются русский и английский. Пленарные и большинство секционных заседаний будут сопровождаться синхронным переводом.

Заявки на выступление в качестве индивидуальных докладчиков на сессиях следует подавать в режиме онлайн по адресу: <http://conf.hse.ru/> с **9 сентября 2014 г. до 11 ноября 2014 г.** Для каждого участника в системе регистрации будет открыт «личный кабинет», через который в дальнейшем будет происходить коммуникация с оргкомитетом конференции.

К заявке должна быть приложена развернутая аннотация предполагаемого выступления в формате Word или RTF объемом 1–3 страницы А4 через 1,5 интервала (до 7 тыс. знаков). В аннотации должна быть раскрыта тема, показана степень работанности проблемы, даны характеристики исследования (теоретическая или эмпирическая работа, на какой информационной базе), а также должны быть изложены основные полученные результаты. Заявки с аннотациями, не отражающими основных положений выступления, а также объемом менее 1 страницы, не рассматриваются.

Группа авторов индивидуальных заявок, зарегистрированных в режиме онлайн, до **11 ноября 2014 г.** может сообщить в Программный комитет конференции о своем желании представить свои доклады в рамках одной сессии. Соответствующее письмо должно быть направлено по адресу interconf@hse.ru. Письмо должно содержать информацию о названии сессии, авторах и темах докладов (не более 3–4, уже зарегистрированных в качестве индивидуальных заявок), а также фамилию, имя, отчество и контактные данные (телефон и адрес электронной почты) предполагаемого руководителя сессии. Один автор может представить на конференции 1 личный доклад и не более 2 докладов в соавторстве. В рамках отдельной сессии не должно быть более 2 докладов, представленных от одной организации. Продолжительность сессии 1,5 часа. Предложения по формированию сессий могут быть учтены Программным комитетом на этапе экспертизы заявок и формирования программы конференции.

Решение Программного комитета о включении докладов в программу конференции будет принято до **20 января 2015 г.** на основании экспертизы с привлечением независимых экспертов после чего на сайте <http://conf.hse.ru/> будет опубликована предварительная версия программы конференции. В срок до **3 февраля 2015 г.** авторы докладов, включенных в предварительную программу, должны подтвердить свое участие через «личный кабинет». В случае отсутствия подтверждения соответствующие доклады будут исключены из программы.

Авторы докладов, включенных в программу конференции, должны до **5 марта 2015 г.** представить полный текст доклада для размещения на сайте конференции. По итогам конференции будет подготовлен сборник докладов, который будет издан ВШЭ в электронном виде. Докладчики, желающие опубликовать свой доклад в этом сборнике, должны представить его итоговую версию в объеме до 20 тыс. знаков (включая пробелы, в формате Word, RTF) до **20 мая 2015 г.** Решение о публикации докладов в электронном сборнике материалов конференции принимается редколлегией сборника с учетом результатов рецензирования. Доклады, которые не были представлены на конференции, не рассматриваются для публикации.

Доклады, включенные в Программу конференции, после дополнительного рецензирования и рассмотрения редакциями могут быть приняты к публикации в журналах «Вопросы экономики», «Российский журнал менеджмента», «Экономический журнал ВШЭ», «Журнал Новой экономической ассоциации», «Мир России», «Вопросы образования», «Вопросы государственного и муниципального управления», «Экономическая социология», «Экономическая политика» и «ЭКО», которые входят в список ВАК и представители которых приглашены к участию в Программном комитете конференции.

Участникам из стран СНГ и Восточной Европы, приглашенным выступить с докладами, может быть предоставлен грант Представительством Всемирного банка в Москве с целью компенсации расходов по участию в конференции. Заявки на получение гранта должны быть направлены до **10 февраля 2015 г.** по адресу interconf@hse.ru.

В рамках конференции будет организована серия семинаров для докторантов и аспирантов (с возможностью предоставления грантов на проезд и проживание для отобранных докладчиков). Информация об условиях участия в этих семинарах будет доступна на официальном сайте <http://conf.hse.ru/> с **11 сентября 2014 г.**

Заявки на участие в конференции без доклада принимаются в режиме онлайн с **12 ноября 2014 г.** до **20 марта 2015 г.** по адресу <http://conf.hse.ru/>.

Информация о размерах и возможностях оплаты организационных взносов доступна на официальном сайте по адресу <http://conf.hse.ru/>.

С программами и материалами I–XV международных научных конференций (2000–2014 гг.) можно ознакомиться на сайте <http://conf.hse.ru/2014/history>.

Оргкомитет конференции

К сведению авторов

Институт международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ приглашает к сотрудничеству авторов.

Наше издание открыто для экспертных организаций и исследовательских институтов, в том числе вузов, занимающихся изучением вопросов деятельности международных институтов; развития образования, науки и инноваций в национальном и международном контексте. В числе наших авторов мы будем рады видеть ученых и экспертов в сфере международных отношений и глобального управления; содействия развитию; международного сотрудничества по различным сферам социально-экономической политики. Мы приглашаем к сотрудничеству исследователей и экспертов зарубежных университетов, экспертных институтов и международных организаций и рады возможности познакомить российского читателя с результатами оригинальных исследований зарубежных авторов. Журнал принимает для рассмотрения результаты исследований и публикации учащихся аспирантур российских университетов, вузов стран СНГ, университетов дальнего зарубежья. Аудитория журнала в настоящее время представлена руководителями и специалистами научно-исследовательских организаций, федеральных министерств и ведомств, экспертным и академическим сообществом России, стран СНГ, дальнего зарубежья.

Мы будем рады видеть вас среди наших авторов!

Обращаем внимание:

- Все материалы публикуются бесплатно. Основными требованиями к материалу является его соответствие тематике издания, научность и соблюдение требований к оформлению рукописей.
- Требования к оформлению рукописей сформированы на основании текущих российских требований и **требований международной библиометрической базы Scopus** к оформлению научных публикаций.
- Российские требования и требования международной библиометрической базы Scopus к рукописям размещены на странице журнала по адресу: <http://iorj.hse.ru/authors>. **Несоответствие рукописей всем требованиям является одним из оснований для отказа в публикации статьи в журнале.**
- Перед публикацией все присланные материалы проходят процедуру анонимного рецензирования.
- На основании полученного экспертного заключения материалы публикуются, возвращаются авторам на доработку или не допускаются к изданию. Редакция своевременно уведомляет автора в случае отказа в публикации.
- С авторами опубликованных материалов заключается **лицензионный договор**, согласно которому изданию передаются неисключительные права на публикацию материала.
- Все рукописи передаются в редакцию журнала по электронной почте с пометкой «Вестник международных организаций» по адресу: iori@hse.ru.

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Адрес редакции

Россия, 101000 Москва, Славянская пл., д. 4, стр. 2, оф. 301
Телефоны: +7(495) 625-17-88; 628-02-14; 623-14-89; 624-04-37; факс: +7(495) 628-02-14
E-mail: iori@hse.ru; Perfilieva@hse.ru; <http://www.iori.hse.ru>

Адрес издателя и распространителя

Фактический: 115230 Москва, Варшавское шоссе, д. 44а, оф. 405а
Издательский дом Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Почтовый: 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20
Телефон/факс: (499) 611-15-08
E-mail: id.hse@mail.ru

Подписано в печать 17.09.2014. Формат 60x88 1/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Уч.-изд. 11,5. Тираж 500 экз. Заказ .